

PRIMI INTER PARES? GESTALTEN AMERIKA UND CHINA DAS „PAZIFISCHE JAHRHUNDERT“?

Patrick Keller

Spätestens seit Leopold von Ranke im frühen 19. Jahrhundert über „Die großen Mächte“ geschrieben hat, steht die Frage, welche Staaten die Weltordnung bestimmen, im Zentrum der internationalen Politik.¹ Jedes weltpolitische Zeitalter wird durch die Antwort definiert, die es auf diese Frage gibt. Gegenwärtig fällt die Antwort schwer; offenbar befinden wir uns in einer Phase des Übergangs oder zumindest der Neubestimmung. Das zeigt sich an zwei diskursiven Entwicklungen, die durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise verstärkt wurden, aber zuvor schon Schwung aufgenommen hatten: Die eine handelt vom Aufstieg Chinas zur Weltmacht, die andere vom schleichenden Abstieg der Vereinigten Staaten. Wie auch Manfred Mols in seinem klug abwägenden Aufsatz darstellt, gibt es gute Gründe davon auszugehen, dass das 21. Jahrhundert kein rein amerikanisches, sondern ein pazifisches Jahrhundert sein wird, in dem China und die USA (oder die USA und China?) die Parameter der Weltpolitik festlegen werden.²

Diese Vermutung verdient es jedoch, in Ergänzung zu Mols' Ausführungen, einer eingehenderen Untersuchung unterzogen zu werden. Denn ist China wirklich stark – und willens! –



Dr. Patrick Keller, geb. 1978, ist Koordinator für Außen- und Sicherheitspolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sein Buch *Neokon-servatismus und amerikanische Außenpolitik* ist bei Schöningh erschienen.

1 | Ich danke Daniel Matteo für seine Unterstützung bei Konzeption und Recherche dieses Aufsatzes.

2 | Vgl. den Beitrag von Manfred Mols in dieser Ausgabe.

Zwei wesentliche Entwicklungen – der Weg Chinas zur Weltmacht und der vielbeschworene Abstieg der USA – scheinen das gegenwärtige Zeitalter zu bestimmen. Doch gibt es Zweifel an deren Zwangsläufigkeit: In China erlaubt das Wirtschaftswachstum kaum eine Prognose für die Zukunft. Innenpolitische Konflikte bereiten Sorge, die Energiepolitik ist problematisch. Zur Projektion militärischer Macht ist Beijing nicht in der Lage und auch die Nachbarn sehen den Aufschwung des Landes mit Argwohn, nicht aber mit Wohlwollen. In den USA dagegen zeichnet sich das oft prognostizierte Scheitern des Landes bislang nicht ab. Dessen militärische Macht und wirtschaftliche Stärke, dessen zivilisatorisch-kulturelle Anziehungskraft und die ungebrochene Vitalität seiner Gründungs-idee haben alle Untergangspropheten bislang eindrucksvoll widerlegt. Die Neuausrichtung der internationalen Politik vollzieht sich langsam und die USA werden auch in einem „Pazifischen Zeitalter“ eine solide Ausgangsposition als *primus inter pares* haben. Die Frage ist nur, welche Rolle Europa im neuen globalen Spiel der Mächte zukommen wird.

genug, eine solche führende Rolle zu spielen? Und schwächt die Vormacht der USA tatsächlich so stark, wie es die Propheten des amerikanischen Niedergangs beschwören? Neben diesen Fragen stellt sich aber noch eine weitere, die eminent politischer Natur ist: Welche Bedeutung hätte ein chinesisch-amerikanisches Jahrhundert für die pazifische Region und die Welt insgesamt? Wie würde eine solche Ordnung gestaltet werden, und welche Rolle spielen die Europäer in dieser Konstellation?

Betrachtet man diese Fragen nach der Stärke Chinas und Amerikas sowie der praktischen Umsetzung einer globalen Ordnung in ihrer Gesamtheit, ergibt sich das Bild einer sich nur sehr allmählich verändernden internationalen Landschaft. Der chinesische Machtzuwachs wird sich nicht ohne Weiteres in eine globale Führungsrolle übersetzen lassen, und auch in der asiatisch-pazifischen Region werden die USA zumindest mittelfristig den größten Einfluss behalten. Allerdings wird man auch nicht länger, wie noch in den neunziger Jahren, von einer unipolaren Ordnung mit den Vereinigten Staaten als hegemonialer Macht sprechen können. Die Schlussfolgerungen einer herausziehenden Multipolarität sollten aber für die Amerikaner weit weniger alarmierend sein als für die Europäer.

CHINAS HÜRDENREICHER AUFSTIEG

Chinas ebenso konstantes wie rapides Wirtschaftswachstum, seine Größe in der Fläche und der Bevölkerungszahl, seine geostrategische Lage und sein traditionelles Selbstverständnis als zivilisatorische Führungsmacht sind die wohlbekannten und offenkundigen Gründe, dem Land zunehmenden Einfluss in der internationalen Politik zu prognostizieren. Diese Faktoren werden mit einigem Recht angeführt, um Chinas Aufstieg zu erklären. Allerdings wird nur selten der Blick auf jene Faktoren gerichtet, die diesem Aufstieg entgegenstehen oder ihn zumindest verzögern und unsicher erscheinen lassen. Im Kern lassen sich diese Faktoren auf fünf Hürden reduzieren.

Der erste Einwand ist grundsätzlicher Art und betrifft den wichtigsten Indikator des chinesischen Aufstiegs, das Wirtschaftswachstum. Seit mehr als zehn Jahren weist China ein jährliches Wirtschaftswachstum von über sieben Prozent auf, in den vergangenen fünf Jahren war es sogar stets zweistellig.³ Diese Werte sind im Vergleich zu den etablierten Wirt-

schaftsmächten, insbesondere in Europa, beeindruckend und zeigen in der Tat einen wichtigen Trend an. Allerdings ist zweierlei zu bedenken: Zum einen versteht sich dieser Wert immer relativ zum bereits erreichten Wirtschaftsniveau. Da Chinas wirtschaftliche Entwicklung auf einem relativ gesehen sehr niedrigen Niveau begann, sind die Zahlen weniger atemberaubend als es zunächst den Anschein haben mag. Oder andersherum: Ein jährliches Wachstum der Gesamtwirtschaft von zehn Prozent ist für Nationen wie Deutschland oder die USA selbst unter sehr günstigen Bedingungen praktisch ausgeschlossen. Zum anderen ist es allein aufgrund des relativen Charakters der Wachstumszahlen unzulässig, aus ihnen auf den Wert der fernen Zukunft zu schließen. Zwar führt eine solche Extrapolation zu eindrucksvollen Ergebnissen: „Wenn diese Wachstumsentwicklung anhält, ist China im Jahr 2020 die stärkste Volkswirtschaft Asiens und im Jahr 2050 die stärkste Volkswirtschaft der Welt.“⁴ Aber sie ist statistisch fragwürdig und politisch leichtfertig.

Da Chinas wirtschaftliche Entwicklung auf einem relativ gesehen sehr niedrigen Niveau begann, sind die Zahlen weniger atemberaubend als es zunächst den Anschein haben mag.

Denn – und dies ist der zweite Einwand – wer weiß schon, wie sich Chinas Wirtschaftswachstum entwickeln wird? Schwere innenpolitische Konflikte brodeln unmittelbar unter der Oberfläche des chinesischen Wirtschaftswunders. Gemeinhin gilt, dass China ein Wirtschaftswachstum von ca. acht Prozent benötigt, um diese Konflikte einzudämmen – das bedeutet aber auch, dass diese Spannungen sich jederzeit auf Kosten des Wachstums entladen können. So werden zum Beispiel die massiven Umweltschäden, die das chinesische Wachstum bislang in Kauf genommen hat, nicht ohne Konsequenzen bleiben. Schon jetzt sterben jedes Jahr fast 400 000 Chinesen an den Folgen der Umweltverschmutzung, und die Zerstörung des natürlichen Lebensraums wird sich negativ auf Wachstum und Stabilität auswirken – und zwar nicht nur in der Landwirtschaft.⁵ Zudem gefährden ethnische und soziale Konflikte Chinas Aufstieg: Die gegenwärtigen Unruhen in Tibet und Xinjiang sind womöglich

Die massiven Umweltschäden, die das chinesische Wachstum bislang in Kauf genommen hat, werden nicht ohne Konsequenzen bleiben.

3 | Vgl. OECD Factbook 2009. (www.oecd.org/de/factbook)

4 | Hanns Günther Hilpert, „China's Economic Rise and Asian-Pacific Security: Economic Perspectives“, *SWP Discussion Paper*, Dezember 2005, S. 2.

5 | Vgl. Minxin Pei, „Think Again: Asia's Rise“, *Foreign Policy*, 22. Juni 2009.

nur ein Vorgeschmack auf noch bevorstehende Sezessionsbewegungen, und die zunehmende gesellschaftliche Polarisierung zwischen Arm und Reich sowie Stadt und Land bei gleichzeitiger politischer Inflexibilität lässt sozioökonomische Verteilungskämpfe auf Kosten des wirtschaftlichen Wachstums erwarten. Auch aufgrund der demographischen Entwicklung ist es wahrscheinlich, dass die wirtschaftliche Dynamik Chinas abflauen wird. Im Zuge der Ein-Kind-Politik wird Chinas Bevölkerung im Laufe des nächsten Jahrzehnts überaltern, was eine sinkende Sparquote und explodierende Kosten für Gesundheit und Altersversorgung zur Folge haben wird. Japan, das in den achtziger Jahren noch als wichtigster Herausforderer amerikanischer Macht gesehen wurde, hat seine Dynamik vor allem aufgrund der demographischen Entwicklung eingebüßt – es ist wahrscheinlich, dass China ähnlichen Herausforderungen gegenüberstehen wird.

China muss in den nächsten Jahren eine energiepolitische Revolution einleiten, um seine Wachstumsraten aufrechtzuerhalten und wirtschaftlich zu gestalten.

Eine dritte Hürde besteht in Chinas Energiepolitik. Das bisherige Wachstum basiert auf einem ungeheuren Energieverbrauch, der nicht nur die genannten ökologischen Kosten zeitigt, sondern auch wenig wirtschaftlich ist. China muss in den nächsten Jahren eine energiepolitische Revolution einleiten, um seine Wachstumsraten aufrechtzuerhalten und wirtschaftlich zu gestalten – die Ausrichtung auf den Import fossiler Energieträger, zum Beispiel aus Afrika oder Lateinamerika, wird dazu nicht genügen.⁶

Die vierte Hürde besteht in Chinas relativ geringer militärischer Macht, insbesondere seiner mangelhaften Fähigkeit zur Projektion militärischer Macht. Zwar überführt China sein wirtschaftliches Wachstum auch in zweistellige Zuwachsraten des Verteidigungsbudgets, aber in absoluten Zahlen ist es sehr weit davon entfernt, mit den Vereinigten Staaten gleichzuziehen. So gibt China offiziellen Angaben zufolge jährlich 45 Milliarden US-Dollar für Verteidigung aus, wobei amerikanische Schätzungen vom dreifachen Betrag ausgehen. Selbst diese Summe ist allerdings gering im Vergleich zum US-Verteidigungshaushalt von 625 Milliarden Dollar. Auch unter Obama werden die USA weiterhin mehr Geld in ihre militärische Macht investieren als der Rest der Welt zusammenge-

6 | Vgl. Friederike Wesner / Anne J. Braun, „Chinas Energiediplomatie. Kooperation oder Konkurrenz in Asien?“, *SWP Zeitschriften-schau*, 5. Juni 2006.

nommen. Es ist davon auszugehen, dass die USA sich dieses Ausgabenniveau auch in Zeiten ökonomischer Krise leisten können, macht es doch nur ca. fünf Prozent des US-Brutto-sozialprodukts aus – weniger als in allen Jahren des Kalten Krieges.⁷

Hinzu kommt, dass Chinas Ambitionen als sicherheitspoliti-scher Akteur bislang nur sehr begrenzt sind. Ob dies nun als Ursache oder Folge seiner relativ geringen militärischen Ka-pazitäten interpretiert werden soll, bleibt dahingestellt. Ent-scheidend ist, dass es China (vorerst) am Willen und/oder den Möglichkeiten mangelt, in sicherheitspolitischen Fragen als Macht mit (co-)hegemonialem Anspruch zu agieren, ins-besondere hinsichtlich der Regionen außerhalb des asiatisch-pazifischen Raumes.

Aber selbst innerhalb dieser Region, der chinesischen Nach-barschaft, ist China einer weiteren, fünften Hürde ausge-setzt: Die anderen maßgeblichen Staaten der Region betrachten Chinas Aufstieg eher mit Argwohn als mit Sympathie. So fühlen sich nur zehn Prozent der Japaner wohl bei dem Gedan-ken, China könnte die zukünftige Führungsmacht in Asien sein; in Südkorea liegt der Wert bei 21 Prozent, in Indonesien bei 27 Prozent.⁸ Das Verhältnis zwischen Russland und China ist kompetitiv, gleiches gilt für das indisch-chinesische Verhältnis. Und Australien hat in diesem Frühjahr ein umfas-sendes Aufrüstungsprogramm beschlossen – explizit zum Zwecke der Eindämmung etwaiger chinesischer Vormachts-ansprüche.⁹ Diese Reaktionen zeigen, dass China nur geringe Reputation genießt und über wenig *soft power* verfügt. Die Ursachen dieser Schwäche sind komplex und in ihrer histori-schen Verwurzelung hier nicht zu erörtern. Es bleibt aber festzuhalten, dass sich an diesem Umstand kaum etwas än-dern dürfte, solange sich das politische System Chinas nicht weiter liberalisiert. Diese Schwäche ist von großer Bedeu-

Die anderen maßgeblichen Staaten der Region betrachten Chinas Aufstieg eher mit Argwohn als mit Sympathie.

7 | Vgl. Robert J. Lieber, „Falling Upwards. Declinism: The Box Set“, *World Affairs*, Sommer 2008, S. 48–56, hier: S. 56. Vgl. ferner: Sascha Lange, „Der lange Weg zur militärischen Macht“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. März 2008, S. 8.

8 | Vgl. Chicago Council on Global Affairs, „World Public Opinion“, 2007. (www.thechicagocouncil.org)

9 | Vgl. The Australian Government, Department of Defence, *Defending Australia in the Asia-Pacific Century: Force 2030*, Canberra 2009. (http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/defence_white_paper_2009.pdf)

tung, denn während sich die Staaten des atlantischen Raumes, also vor allem die europäischen Staaten, weitgehend auf die Seite ihrer Führungsmacht, der USA, geschlagen haben (*bandwagoning*), ist davon auszugehen, dass die Mehrzahl der asiatisch-pazifischen Staaten versuchen wird, Chinas machtpolitischen Aufstieg durch Gegenmachtbildung einzuhegen (*balancing*). Im Zuge dieser Gegenmachtbildung erwachsen nicht zuletzt den Vereinigten Staaten zusätzliche Optionen der Einflussnahme.

Diese Darstellung der Hürden, die Chinas Aufstieg entgegenstehen, ist natürlich sehr einseitig und verkürzt, zumal sie all die positiven und unleugbaren Faktoren ausblendet, die für ein zukünftig sehr starkes China sprechen. Aber sie macht anschaulich, dass Chinas Aufstieg an viele, womöglich zu viele Bedingungen gebunden ist. Es ist unwahrscheinlich, dass all diese Hürden problemlos genommen oder umgangen werden können. China wird sich nicht widerstandslos zur regionalen Vormacht und dann zu einer oder gar *der* globalen Führungsmacht aufschwingen können. Daher gilt auch in der Betrachtung der Entwicklung Chinas die Warnung der Historiker: Machtpolitische Prozesse in den internationalen Beziehungen sind nie von Zwangsläufigkeit oder Unvermeidlichkeit geprägt; die Geschichte ist offen.

China wird sich nicht widerstandslos zur regionalen Vormacht und dann zu einer oder gar *der* globalen Führungsmacht aufschwingen können.

AMERIKAS KRAFT ZUR STÄNDIGEN ERNEUERUNG

Für die These vom Machtverlust Amerikas gilt ebenfalls, dass diese Entwicklung weder zwangsläufig noch unvermeidlich ist. Es ist sogar besondere Skepsis angebracht, denn ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass die Diskussion um den machtpolitischen Abstieg Amerikas selbst gewissen Konjunkturzyklen unterliegt. Seit Gründung der Vereinigten Staaten wird ihnen ihr Scheitern vorhergesagt – zunächst von europäischen Aristokraten, dann von Kommunisten und Faschisten. Ihre zeitgenössische Form fand die These vom Abstieg Amerikas in den siebziger Jahren, im Zeichen von Vietnamkrieg, Ölkrise und Rezession: *Das Ende der amerikanischen Ära* ist nicht nur der Titel des aktuellen Buches des Politikwissenschaftlers Charles Kupchan, sondern auch ein Bestseller

Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte die Niedergangsdebatte im Jahr 1987 mit Paul Kennedys Welterfolg *Aufstieg und Fall der Großen Mächte*.

seines Kollegen Andrew Hacker aus dem Jahre 1970.¹⁰ Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte die Niedergangsdebatte im Jahr 1987 mit Paul Kennedys Welterfolg *Aufstieg und Fall*

der Großen Mächte – der „summa theologica of the declinist movement“¹¹. Der britische Historiker untersucht darin, wie so Imperien entstehen und zerfallen. Am Beispiel Roms, Großbritanniens und anderer Mächte entdeckt er die „imperiale Überdehnung“ als Ursache. Demnach dehnt sich ein Imperium mit wachsender Macht immer weiter aus, meist aus Anlass der Befriedung seiner Grenzen. Irgendwann allerdings ist das Zentrum – sei es aus wirtschaftlichem Niedergang, kultureller Dekadenz oder ähnlichen Gründen – nicht mehr in der Lage, die Stabilität der Ausdehnung zu gewährleisten. In der Folge zerfällt das Imperium von den Rändern her, neue Mächte entstehen und füllen das Vakuum. Kennedys Clou bestand darin, seine zutreffenden historischen Beobachtungen in einem knappen Schlusskapitel auf die USA des Jahres 1987 zu projizieren – enorme Staatsverschuldung, soziale Spannungen, der Iran-Contra-Skandal und geopolitische Erfolge der Sowjetunion ließen die „imperiale Überdehnung“ der USA plausibel erscheinen und befeuerten eine umfassende akademische und öffentliche Diskussion des amerikanischen Niedergangs.

Kennedy wurde noch zügiger widerlegt als andere Propheten des *decline*. Nur zwei Jahre nach Veröffentlichung seines Buches fiel die Berliner Mauer; für die USA begann eine Dekade beispielloser internationaler Dominanz, einschließlich einer völligen Umkehrung der Haushaltszahlen. Kennedy verschloss sich diesen Tatsachen nicht und erklärte 2002 in einem Zeitungsbeitrag, dass er sich geirrt habe und Amerikas Qualitäten sich von denen aller vergleichbaren historischen Vorbilder unterschieden.¹²

Nur zwei Jahre nach Veröffentlichung des Buches Kennedys fiel die Berliner Mauer; für die USA begann eine Dekade beispielloser internationaler Dominanz.

Obwohl anzunehmen ist, dass Kennedy heute seinen womöglich verfrühten Widerruf bereut, lässt sich aus diesen Zyklen der Niedergangsdebatte eine eindeutige Lehre ziehen: Die Regenerations- und Beharrungskräfte der Vereinigten Staaten sind nicht zu unterschätzen. Die Argumente für einen

10 | Charles A. Kupchan, *The End of the American Era. U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*, New York 2002, und Andrew Hacker, *The End of the American Era*, New York 1970.

11 | Lieber, „Declinism“, S. 49. Paul M. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York 1987.

12 | Vgl. Paul M. Kennedy, „The Eagle Has Landed“, *Financial Times London*, 1. Februar 2002.

machtpolitischen Abstieg der USA sind heute strukturell nicht anders als vor vierzig oder zwanzig Jahren. Die Argumente für eine Fortsetzung der amerikanischen Vormachtstellung sind ebenfalls gleich geblieben und haben bislang stets die Oberhand behalten. Im Wesentlichen lassen sich diese Quellen amerikanischer Stärke in drei Komponenten zusammenfassen.

An erster Stelle steht die schon erwähnte militärische Übermacht, die auf absehbare Zeit keinen ernsthaften Herausforderer fürchten muss und im Prinzip von einem überparteilichen innenpolitischen Konsens getragen wird. Dabei sind zwei Aspekte besonders bemerkenswert. Zum einen bleiben die USA der einzige Staat, der seine militärische Macht global projizieren kann – die amerikanische Flugzeugträgerflotte

Die USA verfügen über einen welthistorisch einmaligen Vorsprung in (militär-)technologischer Kompetenz.

und andere Voraussetzungen der *deployability* sind konkurrenzlos. Zum anderen verfügen die USA über einen welthistorisch einmaligen Vorsprung in (militär-)technologischer Kompetenz.

Daher werden andere Staaten, selbst wenn sie wirtschaftlich allmählich zu den USA aufschließen, auf sehr lange Sicht noch hinter deren militärischen Möglichkeiten zurückbleiben.

Gegen diese Feststellung wird eingewendet, dass das amerikanische Militär durch die schwierigen Kriege im Irak und in Afghanistan schon heute an der Grenze seiner Leistungsfähigkeit stehe und diese Interventionen im Übrigen verdeutlicht hätten, dass militärische Übermacht in der Welt des 21. Jahrhunderts insofern bedeutungslos sei, als dass sie kaum noch in politischen Einfluss umgemünzt werden könne. Beide Einwände haben ihre Berechtigung, übertreiben aber in ihren Schlussfolgerungen. Denn erstens ist das amerikanische Militär trotz der zwei parallelen Kriege immer noch hoch leistungsfähig und jederzeit fähig zur Verlagerung seiner Einsätze. Dies gilt insbesondere, wenn man bedenkt, dass der weitgehende Abzug aus dem Irak, den schon Bush im Sinne des erfolgreichen Strategiewechsels geplant hatte, von Obama

Man kann nur davor warnen, die Bedeutung militärischer Macht in den eigenen politischen Überlegungen zu vernachlässigen.

im kommenden Jahr verwirklicht werden wird. Zweitens kann man nur davor warnen, die Bedeutung militärischer Macht in den eigenen politischen Überlegungen zu vernachlässigen. Natürlich bedeutet militärische Übermacht

nicht automatisch die Durchsetzbarkeit politischer Ziele, wie die USA es ja auch schon lange vor George W. Bush erfahren

mussten. Aber sie bleibt die harte Währung, nach der sich in der internationalen Politik Sicherheit und Einfluss bemessen.

Die zweite Komponente amerikanischer Macht ist die wirtschaftliche Stärke des Landes. Die USA haben schwerere Wirtschafts- und Finanzkrisen überstanden als die gegenwärtige, die mancher Expertenmeinung zufolge bereits wieder ihrem Ende zugeht.¹³ Ökonomen können lange darüber streiten, inwiefern eine geringe Sparquote, das Handelsbilanzdefizit und die massive Verschuldung gerade gegenüber dem chinesischen Staat Anzeichen für eine längerfristige und strukturelle Krise der amerikanischen Wirtschaft sind. Unter dem Strich lassen sich jedoch zwei Beobachtungen nicht widerlegen: China wird seinen erheblichen Vorteil bei den Staatsanleihen nicht zur signifikanten politischen Einflussnahme auf die USA nutzen können, da seine Abhängigkeit vom amerikanischen Markt zu groß ist. Und die wirtschaftliche Dynamik der USA, deren wichtigste Ursachen Forschungsdrang und Unternehmergeist, Produktivität und ordnungspolitische Flexibilität sind, wird auch in Zukunft neue Märkte erschließen und Prosperität ermöglichen – wie zuletzt in den neunziger Jahren im Zuge der Revolution in Informations- und Kommunikationstechnologien. Aus der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Untergang der angelsächsischen Spielart des Kapitalismus zu schließen, ist daher völlig abwegig.¹⁴

Die wirtschaftliche Dynamik der USA, deren wichtigste Ursachen Forschungsdrang und Unternehmergeist, Produktivität und ordnungspolitische Flexibilität sind, wird auch in Zukunft neue Märkte erschließen und Prosperität ermöglichen.

Damit in engem Zusammenhang steht die dritte Komponente amerikanischer Stärke, die Kultur. Auch sie ist ein ökonomischer Faktor, wie die fortdauernde Dominanz amerikanischer Ideen von Hollywood bis zum iPod belegt. Wichtiger aber noch ist die mit ihr einhergehende zivilisatorische Attraktivität Amerikas. So leidet das weltweite Ansehen der USA zwar unter bestimmten politischen Entscheidungen, wie sie etwa für die Reagan-Jahre und die Amtszeit George W. Bushs kennzeichnend waren. Aber dies ist ein recht oberflächlicher Effekt – schon wenige Wochen nach Amtsuber-

13 | So z.B. Ben Bernanke, der Vorsitzende der US-Notenbank, bereits am 5. Mai 2009 in seiner Aussage vor dem Joint Economic Committee des US-Kongresses. (<http://www.federalreserve.gov/newsevents/testimony/bernanke20090505a.htm>)

14 | Zur Beständigkeit der amerikanischen Marktorientierung vgl. Stormy Mildner, „Abschied vom Markt?“, *SWP-Aktuell*, November 2008.

nahme Obamas wird Amerika wieder deutlich positiver bewertet.¹⁵ Darüber hinaus ist die Wahl Obamas zum Präsidenten, kaum zwei Generationen nach Aufhebung der Rassentrennung in den USA, als deutlicher Beweis der politischen

Die gelungene Balance zwischen politischer Stabilität und ständiger Erneuerung, die der letzte Präsidentschaftswahlkampf auf mitreißende Weise zum Ausdruck brachte, macht Amerika unter den Anwärtern auf die globale Führungsrolle einzigartig.

Selbstheilungskräfte des Landes zu interpretieren. Die gelungene Balance zwischen politischer Stabilität und ständiger Erneuerung, die der letzte Präsidentschaftswahlkampf auf mitreißende Weise zum Ausdruck brachte, macht Amerika unter den Anwärtern auf die globale Führungsrolle einzigartig. Diese besondere Stärke lässt Amerika zugleich als Vorbild und

als Zumutung erscheinen. Denn die USA waren stets die Speerspitze der Modernisierung, die heute Globalisierung heißt. Das macht sie zum Wegweiser in die Zukunft, aber auch zum lästigen Störenfried des Status quo.

Man könnte daher sogar argumentieren, dass die USA heute noch besser aufgestellt sind, ihre Führungsrolle zu verteidigen, als in früheren Phasen des abgewendeten Niedergangs. So zeigt Anne-Marie Slaughter, Professorin für Politikwissenschaft in Princeton und Leiterin des Planungstabs in Hillary Clintons Außenministerium, dass im Zeitalter der Globalisierung bestimmte Qualitäten darüber entscheiden, ob ein Staat erfolgreich sein kann. Vor allem die Fähigkeit zur Vernetzung ist dabei maßgeblich, aber auch Innovationsfreude, kulturelle Integrationsfähigkeit und Transparenz spielen eine große Rolle. Da die USA aufgrund ihres politischen Systems und ihrer kulturellen Tradition in einem Maße über diese Qualitäten verfügen wie kaum ein anderes Land, werden wir vielleicht bald vom „zweiten amerikanischen Jahrhundert“ sprechen.¹⁶

Dies ist auch der Grund, warum der Mythos vom *American exceptionalism* nicht etwa anachronistischer Ballast ist, sondern – richtig verstanden – Quell amerikanischer Stärke bleiben wird. Die ideologischen Schlachten, die um den Begriff des Exzeptionalismus geschlagen werden, müssen an dieser Stelle nicht nachvollzogen werden. Aber es sei doch darauf hingewiesen, dass Amerika in seiner Gründungsgeschichte

15 | Vgl. The Pew Global Attitudes Project, „Confidence in Obama Lifts U.S. Image around the World“, 23. Juli 2009. (<http://pewglobal.org/reports/pdf/264.pdf>)

16 | Vgl. Anne-Marie Slaughter, „America’s Edge. Power in the Networked Century“, *Foreign Affairs*, Januar/Februar 2009, S. 94–113.

tatsächlich ein unvergleichliches politisches Experiment darstellt, aus dem sich ein Staatswesen entwickelt hat, das sich stärker als jedes andere davor oder danach über eine Idee definiert. Oder besser: ein Bündel von Ideen, die allesamt in der Tradition der Aufklärung Lockescher Prägung wurzeln.¹⁷ Diese Besonderheit macht Amerika auch im 21. Jahrhundert so attraktiv und leistungsfähig – und rechtfertigt und begründet zudem den amerikanischen Gestaltungs- und Führungswillen innerhalb der internationalen Gemeinschaft.¹⁸

Die USA – ein Staatswesen, das sich über eine Idee definiert. Oder besser: ein Bündel von Ideen, die allesamt in der Tradition der Aufklärung Lockescher Prägung wurzeln.

Für die Ordnung der Welt und die Stabilität des internationalen Systems bleiben die USA auch im 21. Jahrhundert unverzichtbar; aufgrund ihrer eigenen Kraft zur Erneuerung und der Schwächen ihrer potenziellen machtpolitischen Herausforderer werden die Vereinigten Staaten zumindest mittelfristig der zentrale Akteur der internationalen Politik bleiben.¹⁹ Aber was bedeutet dies für die tatsächliche politische Ausgestaltung der Weltordnung, und wie wird sich der offenkundige, relative Machtzuwachs anderer Staaten in diese Ordnung einfügen?

AUF DEM WEG ZU EINER MULTIPOLAREN ORDNUNG?

Auch wenn die Vormachtstellung der USA noch auf absehbare Zeit erhalten bleiben wird, kann kein Zweifel daran bestehen, dass das internationale machtpolitische Gefüge seit Ende des Kalten Krieges zunehmend in Bewegung geraten ist. Relative Einflussgewinne aufstrebender Staaten – China allen voran, aber auch Indien oder Brasilien wären zu nennen – sind ebenso zu verzeichnen wie Grenzen der amerikanischen Durchsetzungs- und Gestaltungsfähigkeit, etwa im Nahen Osten. Auch die Entstehung neuer internationaler Foren wie der G-20 ist nicht nur eine Reaktion auf zeitlich begrenzt-

17 | Vgl. hierzu ausführlich: Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*, New York 1996 und Peter H. Schuck / James Q. Wilson (Hg.), *Understanding America. The Anatomy of an Exceptional Nation*, New York 2008.

18 | Die Fundamente dauerhafter amerikanischer Vormacht analysiert die vorzügliche Studie von Robert J. Lieber, *The American Era. Power and Strategy for the 21st Century*, Cambridge 2005.

19 | Vgl. dazu ausführlich: Heinrich Krefz, „Die USA im Abstieg? It's Still the Indispensable Nation, Stupid!“, *Politische Meinung*, Januar 2009, S. 23–27.

te Krisen, sondern sie bildet fundamentale machtpolitische Trends ab, die das einfache Bild von der *American primacy* oder gar der Unipolarität des internationalen Systems infrage stellen.

So fällt es den Theoretikern der Internationalen Politik derzeit schwer, die Beschaffenheit dieses Systems zu beschreiben. Richard Haass, Präsident des Council on Foreign Relations, hat beispielsweise das Schlagwort der „nonpolaren Ordnung“ eingeführt, und meint damit doch nichts anderes als eine heraufziehende Multipolarität, in der eine wachsende Zahl ähnlich starker Mächte um die Durchsetzung ihrer Ordnungsvorstellung und Interessen buhlt.²⁰ Wie die schlaglichtartige Analyse der amerikanischen Beherrschungskraft und der Schwächen des wichtigsten Herausforderers gezeigt hat, ist eine solche Darstellung allerdings noch weniger zutreffend als die einer fortgesetzten amerikanischen Unipolarität. (Von ihrer theoretischen Fragwürdigkeit einmal ganz abgesehen – im Strukturellen Realismus, dem Haass' Begriff der Polarität entstammt, ist ein internationales System ohne Pole nicht denkbar.)

Multipolarität, in der eine wachsende Zahl ähnlich starker Mächte um die Durchsetzung ihrer Ordnungsvorstellung und Interessen buhlt.

Differenzierter ist das Konzept des verstorbenen Politikwissenschaftlers Samuel Huntington, der von einer uni-multipolaren Ordnung sprach.²¹ Demnach bleiben die USA die einzige Macht, die eine wirklich globale Führungsrolle innehat. Jedoch stehen ihr einige Führungsmächte gegenüber, die in ihren Weltregionen durchaus auf gleicher Augenhöhe mit den USA agieren. Allerdings bleibt fraglich, welcher Staat eine solche regionale Führungsrolle beanspruchen könnte. China ist der wahrscheinlichste Kandidat, aber noch keineswegs eine asiatische Hegemonialmacht. Die EU ist zu uneinig, um solch eine Rolle auszufüllen, einzelne europäische Staaten sind – ähnlich wie Iran oder Brasilien in ihren Regionen – zu schwach.

Huntingtons Kollege in Harvard, Joseph Nye, hat diesen Ansatz sinnvoll weiterentwickelt. Ihm zufolge gleicht das internationale System einem dreidimensionalen Schach-

20 | Vgl. Richard N. Haass, „The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance“, *Foreign Affairs*, Mai/Juni 2008, S. 44–56.

21 | Vgl. Samuel P. Huntington, „The Lonely Superpower“, *Foreign Affairs*, März/April 1999, S. 35–49.

brett.²² Das erste Brett entspricht der klassischen Geo- und Sicherheitspolitik, hier ist militärische Macht entscheidend. Folglich herrscht auf diesem Brett eine eindeutig unipolare Ordnung. Das zweite Brett steht für die Weltwirtschaft, und hier ist die Macht breiter verteilt. Zwar verfügen die USA noch über das größte Stück des Kuchens, aber China vergrößert seinen Anteil, und auch andere Akteure wie Europa, Japan und Indien verfügen über teilweise erheblichen Einfluss. Die Wirtschaftsordnung hat einen zentralen Akteur, aber bereits deutlich multipolare Züge. Das dritte Brett bleibt einigermäßen unscharf definiert, lässt sich aber am besten als Bereich der kulturellen Anziehungskraft und der *soft power* verstehen.²³ Hier ist die Machtverteilung laut Nye so diffus und vielschichtig, dass es keinen Sinn mache, von Polarität zu sprechen. So strittig diese letzte Auffassung auch ist, Nyes Modell macht eines sehr deutlich: Wir werden in Zukunft in einem internationalen System leben, das im Kern nach amerikanischen Vorstellungen geordnet und geschützt bleibt. Gerade im Bereich der ökonomischen Ordnung wird diese Rolle jedoch in starkem Maße auf Kompromiss und Kooperation gründen, was sich in einer stärkeren Berücksichtigung multilateraler und diplomatischer Methoden niederschlägt, die auch dem transnationalen Charakter der meisten drängenden Herausforderungen gerecht wird.

Die Wirtschaftsordnung hat einen zentralen Akteur, aber bereits deutlich multipolare Züge.

Bei diesen Überlegungen sollte die normative Dimension nicht ausgespart bleiben – nicht zuletzt, weil aus ihr politische Legitimität erwächst. Gerade in Deutschland ist die Rede von der Multipolarität oft mit einem Unterton froher Erwartung oder auch der Schadenfreude verbunden. Das ist einerseits eine Reaktion auf die Außenpolitik George W. Bushs, die hierzulande von vielen als Affront empfunden wurde. So gesehen bedeutet Multipolarität, dass die Vereinigten Staaten nicht mehr die Handlungsfreiheit haben, sich über den Willen der „Weltgemeinschaft“ (was immer das ist) hinwegzusetzen. Andererseits ist „Multipolarität“ auch aufgrund einer bestimmten nachkriegsdeutschen Sozialisation positiv konnotiert. Immerhin suggeriert

„Multipolarität“ ist auch aufgrund einer bestimmten nachkriegsdeutschen Sozialisation positiv konnotiert.

22 | Vgl. Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, New York 2002, S. 39f.

23 | Vgl. Patrick Keller, *Von der Eindämmung zur Erweiterung. Bill Clinton und die Neuorientierung der amerikanischen Außenpolitik*, Bonn 2008, S. 147f.

der Begriff eine gewisse Gerechtigkeit und Einschließlichkeit: „Multi“ bedeutet, dass nicht nur einer das Sagen hat, sondern eine größere Gleichberechtigung herrscht. Dies ist ein Grundprinzip der europäischen Integration, das bruchlos auf die globale Ebene übertragen wird.

In Wahrheit kann man sich aber gerade als überzeugter Europäer eine Multipolarität, wie sie derzeit prognostiziert oder in den chauvinistischen Zirkeln Asiens bereits konstatiert wird, keineswegs wünschen.²⁴ Denn eine echte Multi- oder zumindest amerikanisch-chinesische Bipolarität würde bedeuten, dass die Welt wieder in Einflusszonen aufgeteilt werden würde, in denen unterschiedliche Wert- und Ordnungsvorstellungen herrschen. Dies ist der Grund für die Unruhe unter Chinas Nachbarn, denn kaum jemand dort wünscht sich, unter chinesischer Hegemonie zu leben. Die liberale, amerikanische Ordnung steht demgegenüber für Freiheit, Prosperität und Stabilität. Es ist auch nicht im Sinne Europas, dass die Autokraten aus Peking auf machtpolitisch gleicher Augenhöhe mit dem Weißen Haus verhandeln, denn die zwangsläufige Ausdehnung chinesischer Herrschaftsprinzipien widerspräche nicht nur unseren Wertvorstellungen, sondern würde auch unsere Interessen verletzen.

Deutschland und Europa haben von der amerikanisch geprägten Ordnung – gemessen an ihren relativ geringen eigenen Beiträgen zur Aufrechterhaltung dieser Ordnung – überproportional profitiert.

Schließlich haben gerade Deutschland und Europa von der amerikanisch geprägten Ordnung – gemessen an ihren relativ geringen eigenen Beiträgen zur Aufrechterhaltung dieser Ordnung – überproportional profitiert, zum Beispiel in der Gewährleistung des freien Welthandels und der freien Seewege, die auf amerikanischer Macht beruht und Grundlage unseres Exports und Wohlstands ist. Es ist daher nicht verwunderlich, dass beispielsweise in der Internationalen Politischen Ökonomie eine ganze Denkschule die amerikanische Vormacht unter dem Etikett der „hegemonialen Stabilitätstheorie“ preist.²⁵ Aus dieser Perspektive ist in der Tat davon auszugehen, dass ein entstehendes multipolares System erhebliche Konflikte in Form ökonomischer, po-

24 | Vgl. Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*, New York 2008.

25 | Vgl. grundlegend: Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge 1981. Zu den Vorzügen eines US-dominierten internationalen Systems siehe Michael Mandelbaum, *The Case for Goliath. How America Acts as the World's Government in the Twenty-first Century*, New York 2005, sowie Niall Ferguson, *Colossus. The Price of America's Empire*, New York 2004.

litischer und geostrategischer Verteilungskämpfe mit sich bringen würde.

Europa läuft Gefahr, bei dieser sehr allmählichen Neuausrichtung der internationalen Politik den Anschluss zu verlieren. Denn alle Beobachter – ob sie nun von einer chinesischen oder einer amerikanischen Vormacht ausgehen – sind sich einig, dass sich der Fokus der internationalen Politik im 21. Jahrhundert vom atlantischen in den pazifischen Raum verschieben wird. Dafür sprechen wirtschaftliche, demographische und sicherheitspolitische Gesichtspunkte, und recht eigentlich ist diese Verschiebung schon seit dem Ende des Kalten Krieges deutlich festzustellen. Die USA sind ein natürlicher Akteur in dieser Region, Europa nicht. Und hört man indische oder chinesische Fachleute von Multipolarität sprechen, ist sehr klar, dass Europa in diesen Überlegungen keine Rolle spielt.

Die USA sind ein natürlicher Akteur im pazifischen Raum, Europa nicht.

Da Europas Wohlstand und Sicherheit jedoch in ganz erheblichem Maße von den hier diskutierten Entwicklungen der Weltordnung abhängen, ist den hiesigen Politikern zweierlei zu raten. Erstens müssen sie die transatlantischen Bindungen auf allen Politikfeldern stärken. Denn es ist nicht nur realpolitisch klug, sich mit dem auf absehbare Zeit stärksten Akteur im internationalen System zu verbünden, sondern es ist auch aufgrund der ideologischen und kulturellen Affinität geboten. Anders gewendet: Der amerikanische Erfolg in der Gestaltung des pazifischen Jahrhunderts ist im Interesse des Westens insgesamt. Darüber hinaus sollte Europa auch die Interessen- und Wertepartnerschaften mit geeigneten Akteuren im pazifischen Raum intensivieren – der gegenwärtige Trend zur selbstgefälligen Introspektion führt in die machtpolitische Isolation. Zweitens bedarf es, um diese Partnerschaften kraftvoll gestalten zu können, eigener Kapazitäten und Initiativen. Die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten ist daher ebenso zwingend wie die Entwicklung einer effektiven europäischen Außen- und Sicherheitspolitik.

Die neokonservativen Advokaten einer „wohlwollenden amerikanischen Hegemonie“²⁶ haben sich 1998 in Washington im „Project for the New American Century“ zusammengetan. In-

26 | William Kristol / Robert Kagan, „Towards a Neo-Reaganite Foreign Policy“, *Foreign Affairs*, Juli/August 1996, S. 18–31, hier: S. 20.

sofern war es von hoher symbolischer Bedeutung, als das PNAC 2006 seine Auflösung bekanntgab. Doch die führenden Köpfe der Regierung Obama sind nicht weniger entschlossen, das pazifische Jahrhundert nach amerikanischen Vorstellungen zu gestalten.²⁷ Auf absehbare Zeit werden die USA als *primus inter pares* dafür gute Voraussetzungen genießen; wann und ob China aufschließt, ist derzeit ungewiss. Wie sich Europa in diese Konstellation fügen wird, ob als Zuschauer, Vasall oder eigenständiger Akteur, hängt ganz wesentlich von den Richtungsentscheidungen ab, die wir heute treffen.

Das Manuskript wurde am 13. August 2009 abgeschlossen

27 | Vgl. The Princeton Project on National Security, dem viele der führenden außenpolitischen Mitarbeiter und Berater der Regierung Obama angehören. (<http://www.princeton.edu/~ppns/>)