

Alexander Siedschlag

Weltordnung zwischen Hypermacht und Konsensbildung?

Kommentar zum Beitrag von Thomas Risse in: *Welttrends*, Nr. 39, 2003

Erscheint in: *Welttrends*, Nr. 40, 2003

Spätestens seit Woodrow Wilsons 14-Punkte-Plan von 1917 ist bekannt, dass Weltordnungs-Entwürfe real nichts bringen, insbesondere dann nicht, wenn eine ganze *Weltordnungspolitik* das Ziel ist. Für den Realismus sind sie seit jeher sowieso nicht wünschenswert: Zu groß wiegt die Gefahr, dass einzelne mächtige Nationen "ihr eigenes Streben und Handeln in den Mantel universeller sittlicher Ziele [...] hüllen."¹ Ob die *politikwissenschaftliche* Auseinandersetzung mit "Weltordnung" prinzipiell nützlich sein kann, ist weiterhin umstritten, ebenso wie der analytische Status des Konzepts selbst. Anders als in Risses Überlegungen kann das Weltordnungs-Konzept aus neorealistic Sicht jedenfalls nicht dazu dienen, Machtpositionen und daraufhin Machtungleichgewichte zu identifizieren und zu evaluieren. Vielmehr bezeichnet Weltordnung hier schlicht das globale Konstellationsbild, das sich in einer bestimmten Epoche ergibt.

Analytisch relevant ist Weltordnung im Neorealismus insoweit, als sie (und zum Beispiel auch Global Governance) immer selbstorganisiert ist: ein *emergentes* Phänomen ohne direkte Abhängigkeit von den jeweiligen Akteuren, Strukturen und Prozessen des internationalen Systems.² Deswegen kann ein dominanter Staat zum Beispiel in die Situation geraten, seine "capabilities" unversehens mit einer bestimmten Strukturausprägung der Weltpolitik (Hegemonie, Gleichgewicht usw.) verknüpft sehen zu müssen. Aber er kann solche Zustände nicht intentional schaffen oder beenden.³

Insofern liegt Risses Ausgangspunkt beinahe außerhalb der Logik, die aus realistischer Perspektive kommentierbar ist. Die Vereinigten Staaten können sich unserer Sicht nach nicht *allein und direkt* aufgrund einer spezifischen Außenpolitik als "Weltord-

1 Hans J. Morgenthau: *Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik*. Gütersloh: Bertelsmann, 1963, S. 56.

2 Klassisch Kenneth N. Waltz: *Theory of International Politics*. New York u.a.: McGraw-Hill, 1979, S. 121 sowie ders.: *The Emerging Structure of International Politics*, in: *International Security* 18 (1993), Nr. 2, S. 44-79. In systemtheoretischer Modell-Logik ausgearbeitet bei Alexander Siedschlag: *Neorealismus, Neoliberalismus und Postinternationale Politik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997, S. 409-412.

3 Der Neorealismus insgesamt hat sich weitestgehend ausdrücklich von der analytischen Prädominanz "außenpolitischer Verhaltensstrategien" (so allenfalls noch Gottfried-Karl Kindermann: *Neorealismus und Analyse*, in: *Internationale Politik*, Nr. 8/1996, S. 21-28) abgewendet, weil das ein viel zu voluntaristisches Bild der Weltpolitik zeichnet, das bestenfalls dem fachlichen Wissenstand der 1950er-Jahre entspricht. Auch in der für den amerikanischen Realismus weiterhin typischen historisch-politischen Analyse sind die "state strategies" nur noch ein Faktor unter anderen, vor allem systemischen Bedingungen außenpolitischen Handelns, siehe z.B. Ethan B. Kapstein/Michael Mastanduno (Hg.): *Unipolar Politics. Realism and State Strategies after the Cold War*. New York: Columbia University Press, 1999.

nungsmacht" etablieren (ebenso wenig wie sich Europa als "Zivilmacht" etablieren kann), sondern sich nur in dieser Position wieder finden oder (um der möglichen Differenz zwischen Selbstpositionierung und Selbstwahrnehmung Rechnung zu tragen) wieder "sehen". Insofern ist jede nationale Dominanz und gleichermaßen jede nationale oder regionale "Ohnmacht" aus realistischer Perspektive zunächst einmal "melianisch" - d.h. so unvermittelt und so moralextern wie Thukydides die Athener ihre nicht im Willen begründeten, sondern durch die Struktur des Systems induzierten Ansprüche auf das Herrschaftsgebiet der Melier vorbringen lässt.⁴

Doch um auf die konkrete politische Herausforderung der Gegenwart zu sprechen zu kommen: Die USA als "Hypermacht" zu definieren, ist meistens als Hinweis auf die Gefahr künftiger globaler Ungleichgewichte gemeint. Risse kann sich glaube ich nicht ganz entscheiden, ob er nun solche eine These zur Grundlage seiner Argumentation machen oder sie aber als Konstrukt entlarven will (weil, wie er unterstreicht, der Hypermacht-Charakter nur im Militärischen zum Tragen komme und demzufolge internationale Politik unzulässig verenge - was im Übrigen auch neorealistisch völlig d'accord ist)⁵.

Positiv gesehen bedeutet die Gefahr einer US-Hypermacht immerhin zugleich, dass ein noch vor wenigen Jahren befürchteter neuer Isolationismus eben nicht bevorsteht.⁶ Zugleich findet die reale Chance zur Ausübung einer weltpolitischen Führungsrolle der USA bereits in deren eigener Strategie (also sogar im Bereich militärischer "Macht") klare Begrenzungen.⁷ Amerika hat kein nationales Interesse daran formuliert, überhaupt eine Hypermacht sein zu wollen, sondern legt bei aller Präemptions-Rhetorik Wert auf "strategic restraint"⁸, auf wohl bedachte Selbstbeschränkung. Zwar erheben die USA für ihre Werte globalen Geltungsanspruch, definieren jedoch recht strikte Bedingungen für mögliche präemptive Militäroperationen: Die eigenen Interessen und Werte müssen ernsthaft in Gefahr sein. Gleiches stand schon in der von Präsident Clinton erlassenen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 1995, und ebenso gilt das seinerzeit festgelegte Prinzip weiter: "Together where we can, alone where we must." Die nachhaltige Forderung der USA gegenüber den europäischen NATO-Partnern, ihre militärischen Fähigkeiten zu verbessern, kann in diesem Licht sogar als eine spezielle Form von

4 Der peloponnesische Krieg. Bremen: Schönemann, 1975, 5. Buch.

5 Der gegenwärtige Neorealismus baut natürlich auf dem Stand der Neorealismus-Neoliberalismus-Debatte der 1980er/1990er-Jahre auf und differenziert Machtpotenziale demzufolge je nach ihrer Fungibilität, siehe z.B. Carlo Masala: Von der hegemonialen zur balancierten Allianz - Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen und die NATO, in: Reinhard C. Meier-Walser/Susanne Luther (Hg.): Transatlantische Beziehungen im Spannungsfeld zwischen Regionalisierung und Globalisierung. München: Olzog, 2002, S. 351-365, dort S. 353; Alexander Siedschlag: Internationale Politik als skeptische Gegenwartswissenschaft und die Münchner Schule des Neorealismus, in: ders. (Hg.): Realistische Perspektiven internationaler Politik. Opladen: Leske + Budrich, 2001, S. 13-66, dort S. 54f.

6 Im Folgenden greife ich einige Gedanken aus meinem Beitrag Hypermacht USA?, in: IFDT - Information für die Truppe, Nr. 2/2003, S. 10-15, auf.

7 Siehe z.B. die militärpolitische Strategieanalyse von Jörk-Eckart Reschke: Amerikas Blick auf die Welt und Europa, in: Der Mittler-Brief, Nr. 1/2003.

8 G. John Ikenberry: After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

Multilateralismus im Prozess der wachsenden erweiterten Wirkungsmächtigkeit der Atlantischen Allianz gesehen werden.

Insofern trifft hier beispielhaft der von Michael Mastanduno entworfene neorealistische Prognosebogen amerikanischer Sicherheitspolitik in der multipolaren Welt zu: von der uneingebundenen Sondermacht über ein temporäres Abdriften nahe stehender großer Mächte hin zu einer amerikanischen Akzeptanz der Unausweichlichkeit der Multipolarität, jedoch um den Preis des definitiven Abschüttelns der engen Sicherheitsgarantien aus Zeit der Bipolarisierung zugunsten einer Doktrin der Fähigkeit zur strategischen Unabhängigkeit.⁹

Im Übrigen ist nicht zu vergessen, worauf Risse ja selber zu sprechen kommt: dass die derzeit augenscheinliche Abwertung des Multilateralismus im Grunde mit der Solidarisierungswelle nach dem 11. September begonnen hat. Sie hob die USA, ob sie nun selbst wollten oder nicht, weltpolitisch in eine herausragende Position. Neorealistisch muss man deswegen auf jeden Fall fragen, inwieweit das neue amerikanische Selbstbewusstsein ein Reflex auf europäische Schwäche ist (ohne jedoch zu implizieren, dass irgendeine europäische Positionsstärkung diesen Effekt stoppen oder gar umkehren könnte). Im Ergebnis erscheint mir das mit Risses politischer Bewertung vergleichbar. Die aus dieser Problemdiagnose abgeleitete Politikempfehlung läuft wohl ebenfalls in eine ähnliche Richtung: Auch neorealistisch gesehen sollte der Ausbau der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik auf keinen Fall als "Gegenmachtbildung" zu den USA zu betreiben versucht werden. Zu groß ist Gefahr unintendierter Effekte und chaotischer Wirkungen, wenn dem Emergenz-Prinzip nicht Rechnung getragen wird. Das scheint mir übrigens Werner Link zu übersehen, der zurzeit für eine "Politik der kooperativen Balance" eines "Kerneuropa" argumentiert.¹⁰ Eine andere Frage ist wohl gemerkt, ob sich die Entwicklung der EU-Integration - wie das der Neorealismus häufig versucht - im Rahmen des *analytischen Konzepts* der Gegenmachtbildung und des Gleichgewichts schlüssig erklären und vor allem prognostizieren lässt.¹¹

Mithin: Gleichgültig, ob eine Dominanz der USA real oder imaginär ist, realpolitische Folgen hat sie in jedem Fall, und wie ich meine genau da, wo Risse sie unter anderem vermutet: in einer fortgesetzten Entwertung der multilateralen Rüstungskontrolle. Aus neorealistischer Sicht ergeben sich hierbei jedoch andere politische Handlungsempfehlungen: Es bringt nichts, das Nichtverbreitungsregime um des Regime willens zu stärken. Auch hier gilt das altbekannte Plädoyer des Realismus für eine tatsachenorientierte, nicht ideenverliebte Politik. Nonproliferation darf nicht axiomatisch gesehen werden. Sie ist keine universelle Zielgröße internationaler Sicherheitspolitik, sondern ihre Problemlösungsfähigkeit ist konstellationsabhängig. Nonproliferation eignet sich nicht zur Konfliktprävention im Fall unvermittelt auftauchender Krisen, an

9 Siehe Michael Mastanduno: Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy After the Cold War, in: Ethan B. Kapstein/ders. (Hg.), aaO. (Anm. 3), S. 138-181, dort S. 143.

10 Werner Link: Imperialer oder pluralistischer Frieden? Plädoyer für eine Politik der kooperativen Balance, in: Internationale Politik, Nr. 5/2003, S. 48-53, dort S. 53.

11 Wie etwa Werner Link: Die Entwicklungstendenzen der europäischen Integration (EG/EU) und die neorealistische Theorie, in: Zeitschrift für Politik 48 (2001), S. 302-321.

denen stark asymmetrische Akteure beteiligt sind. Die Konfliktforschung lehrt uns vielmehr: Rüstungsregime jeder Art sind ein spezielles Instrument des Peacebuilding, d.h. der mittel- bis langfristig angelegten Bearbeitung von Konfliktpotenzialen und der Entschärfung von Spannungen und Misstrauen, nicht aber der Bewältigung aktueller manifester Konfliktprozesse.¹²

Positiv unterstreichen indes muss man aus neorealistischer Perspektive die Tatsache, dass die USA durch ihre Definitionsmacht auch derzeit wieder viele Probleme internationaler Politik auf einen Punkt gebracht haben, an dem keine friedenspolitischen Diskurse mehr weiterhelfen, sondern an dem internationale Entscheidungen getroffen und deshalb von den Staaten nicht nur Floskeln, sondern Interessen auf den Tisch gelegt werden müssen. Genau deshalb sollte man nicht den Fehler begehen, die Lehren aus dem jeweils letzten Konflikt (hier: Irak) automatisch als Wegweiser zur Bewältigung aller Konflikte der Zukunft und als Vorboten grundlegenden Wandels des internationalen Systems anzusehen. Unter anderem deswegen erscheint der von Risse so sehr thematisierte "Konsens" aus realistischer Sicht letztendlich als falsche Frage, zumindest ist Konsens kein Maßstab kluger Politik und reflektiert die zu bewältigenden Tatsachen nicht in optimaler Weise. Bereits schon deshalb nicht, weil man erst einmal weiter differenzieren müsste: Das transatlantische Zerwürfnis in der Irak-Frage hat vor Augen geführt, dass Wertekonsens (wie er allseits beschworen worden ist) durchaus pragmatischen Dissens nach sich ziehen kann.

Überdies kann "Konsens" als Leitmotiv dazu führen, dass man die politische Situation zu absolut sieht. Wie mächtig sie erscheinen und aufzutreten suchen - die USA können ihre nationale Sicherheit nicht durch Unilateralismus und Dominanz garantieren, sondern es ist für sie unumgänglich, sich auf internationale Kooperation und multilaterale Rückbindung einzulassen. Das ist ihnen durchaus bewusst, und die Gefahr des strategischen Auseinanderdriftens der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft findet so ziemlich schnell ihre realpolitischen Grenzen. Der selbst gewählte Primat des Kampfes gegen den Terrorismus wird die USA mittelfristig umso mehr zum Multilateralismus und zu politischen, auch machtpolitischen Zugeständnissen zwingen. So kann sich gerade für Mittelmächte eine starke Möglichkeit der Mitwirkung an der Gestaltung neuer Sicherheitspolitik im Weltmaßstab eröffnen - ohne die Herausforderung der Tatsachenbewältigung allzu sehr unter das Licht des Konsenses im politischen Diskurs zu stellen.

Neben diesen Caveats glaube ich, eine viel versprechende pragmatische Konvergenz in den Analysekonzepten einer Internationalen Politik als skeptischer Gegenwartswissenschaft beobachten zu können. So laufen Risses Ausführungen streckenweise mit zentralen Konzepten angewandter neorealistischer Politikforschung gleich, zum Beispiel dem Spannungsverhältnis zwischen Normexistenz und Normgeltung¹³, der "voice

12 Michael S. Lund: Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy. Washington, DC: United States Institute of Peace, 1996, S. 47.

13 Dieses Spannungsverhältnis bildet inzwischen eine eigenständige Kategorie in der weiterentwickelten Konstellationsanalyse; dazu: Alexander Siedschlag, aaO. (Anm. 5), S. 46.

opportunity"¹⁴ und der noch aus dem klassischen Realismus stammenden Kategorie "kluge Außenpolitik"¹⁵. Diese Konvergenz beinhaltet weiter reichenden methodologischen Wert für einen integrativen Analyseansatz, der die Schollengebundenheit des Denkens im Fach Internationale Politik vielleicht endlich aufweicht.

PD Dr. habil. Alexander Siedschlag, Humboldt-Universität zu Berlin, z.Zt. Hochschule für Politik München

14 Joseph M. Grieco: State Interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and the European Economic and Monetary Union, in: Benjamin Frankel (Hg.): Realism. Restatement and Renewal. London: Cass, 1996, S. 261-301.

15 Die realistische Definition "kluger" oder "vernunftgemäßer" Außenpolitik lautet: Sie "vermindert Gefahren, bringt maximalen Vorteil und entspricht damit dem moralischen Gebot der Vorsicht und dem politische Erfordernis des Erfolges." (Hans J. Morgenthau, aaO. [Anm. 1], S. 53). Das Konzept ist auch im deutschen Neorealismus von Bedeutung, siehe z.B. Werner Link: Handlungsmaximen deutscher Außenpolitik im neuen internationalen System, in: Jahrbuch für Politik 1 (1991), S. 77-102 .