

Ein finanzieller Bankrott, schrieb Ernest Hemingway in seinem Roman „Fiesta“, könne sich auf zwei Arten abspielen: erst allmählich, dann plötzlich. Das gilt auch für das Ende internationaler Ordnungen. Die Pax Britannica des 19. Jahrhunderts begann mit dem Aufstieg Deutschlands und der Vereinigten Staaten zu wanken und zerfiel abrupt im Ersten Weltkrieg. Das sowjetische Modell, nach marxistisch-leninistischer Sicht das Endziel der Geschichte, torkelte eine Dekade lang, bevor es 1991 binnen weniger Monate kollabierte.

Heute setzen Moskau und Peking auf den Zusammenbruch der seit dem Ende des Kalten Krieges dominierenden liberalen Ordnung. Seit Jahren werden sie nicht müde zu verbreiten, wie dekadent, kraftlos und ohnmächtig der Westen geworden sei. Brexit, Trump-Präsidentschaft, Afghanistan-Fiasko und ängstliche Reaktionen auf militärische Provokationen bestärken Russland und China in ihrem Glauben. Mehr noch: Wladimir Putin und Xi Jinping befördern den Abstieg dieser Ordnung, so gut es nur geht. Sie säen Zwietracht in und zwischen Demokratien, erpressen Staaten mit wirtschaftlichen Instrumenten und weiten ihren Einflussbereich wie in der Ukraine und im Südchinesischen Meer mit Gewalt aus.

Aber warum wollen die beiden Mächte das liberale Modell vernichten? Wieso nutzen sie dazu unterschiedliche Mittel? Und was kann der Westen tun, um seine Ordnung zu stärken?

Zunächst ein paar allgemeine Überlegungen. Internationale Ordnungen regeln das Zusammenleben einer Gruppe von Staaten, einschließlich ihrer Prinzipien und Institutionen. Hinter diesen Ordnungen stehen Länder, die dazu die nötigen Fähigkeiten besitzen – politische, militärische, ökonomische und technologische, aber auch kulturelle. Ohne Macht keine Ordnung. Und Macht bestimmt, wie weit die Ordnung reicht. So waren es die beiden Siegerstaaten des Zweiten Weltkriegs, die USA und die Sowjetunion, die ihr Modell auf weite Teile des internationalen Systems ausdehnen konnten.

Macht ist also die Voraussetzung internationaler Ordnungen, doch nicht deren einzige Währung. Der Charakter der Ordnungen wird geprägt von einem Wechselspiel von Macht und Ideen. Während Moskau während des Kalten Krieges seinen Einfluss auf Besatzungstruppen, Totalüberwachung und kommunistischen Allmachtsanspruch stützte, bot Washington anderen Ländern des Westens Schutzgarantien, Demokratie und offene Märkte. Tatsächlich versuchen die Stifter dieser Ordnungen, die Welt um sich herum so zu gestalten, wie es ihnen zu Hause erprobten Praktiken und Werten entspricht. Mit diesen wurden ihre Eliten sozialisiert, mit diesen kennen sie sich aus. Vor allem sichern internationale Ordnungen, die nach eigenem Abbild errichtet wurden, das heimische Herrschaftsmodell. Die Pax Americana spiegelt also Regierungssystem und politische Praxis der USA, die Pax Sovietica reflektierte die der UdSSR.

Die Eckpfeiler der Ordnung, die Washington nach 1945 etabliert hat, sind die Anerkennung des Existenzrechts der anderen Staaten, der weitgehende Ausschluss von Gewalt als Instrument der Politik, die Achtung von Regeln und Beschlüssen, die unter Gleichberechtigten vereinbart wurden, die Lösung von Konflikten durch Kompromisse, dazu Selbstbestimmung, gemeinsame Institutionen, freier Handel. Der Clou: Die Amerikaner brauchten dafür keine Blut- und Eisen-Politik. Vielmehr erwiesen sich diese Prinzipien in Kombination mit der amerikanischen Sicherheitsgarantie als so reizvoll, dass sich viele Länder ihnen freiwillig anschlossen.

Die Westeuropäer bildeten die Vorhut. Im asiatischen Raum traten alle Demokratien wie Australien und Neuseeland, aber auch neue wie Japan und später Südkorea, die Philippinen und Taiwan der Pax Americana bei. Zum ersten Mal in der Geschichte entstand ein „Empire by invitation“, ein Imperium durch Einladung, wie es der norwegische Historiker Geir Lundestad 1986 formulierte. Das Ende des Kalten Krieges brachte der liberalen Ordnung den nächsten Schub. Auch die ehemaligen Satelliten Moskaus in Mittel- und Osteuropa und viele ehemalige sowjetische Republiken wollten ihr unbedingt angehören. Sie versprachen ihnen Freiheit, Souveränität und Wohlstand und damit alles, was sie im Zwangssystem des Kremls nie hatten.

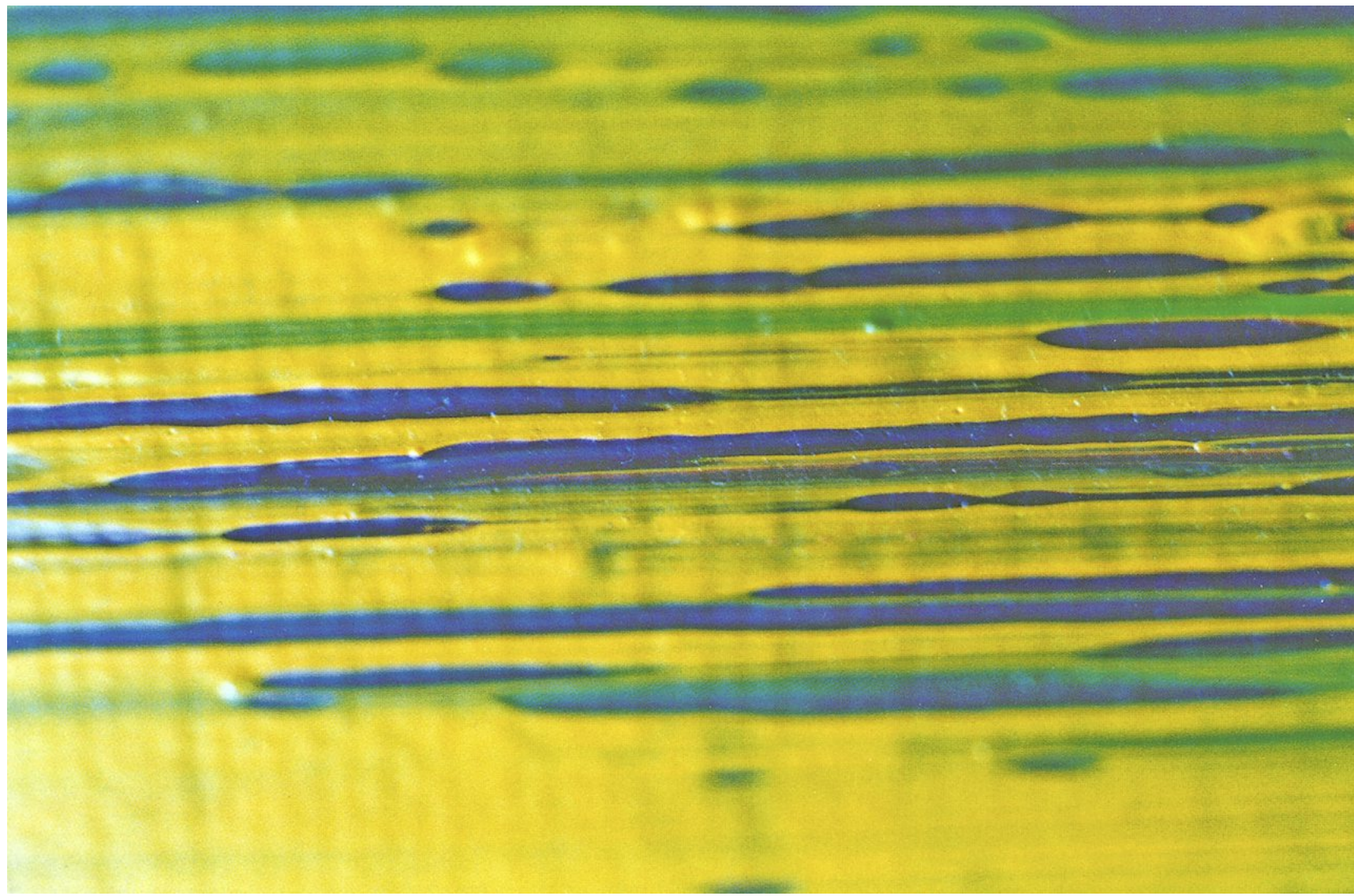
Das westliche Modell, internationale Politik zu organisieren, breitete sich bis in die Jahre nach der Jahrhundertwende stetig aus. Die Zahl der Demokratien wuchs, mehr und mehr Länder drängten in die NATO und die Europäische Union. Die Diktatur hatte vermeintlich ausgedient. Der Mix aus Macht und Moral, also die materielle Überlegenheit der Vereinigten Staaten plus die Kraft der liberalen Ideen, verurteilte jede offene Opposition gegen diese Ordnung zum Scheitern. Selbst revisionistische Staaten wie Russland und China waren in dieser Phase militärisch und ökonomisch zu schwach und hatten weltanschaulich zu wenig zu bieten, um den Westen direkt in die Schranken zu weisen.

Doch wirklich universell wurde diese Ordnung nie, obgleich selbst ihre Gegner mit den Prinzipien zu liebäugeln schienen. Die Globalisierung der Wirtschaft machte Peking und Moskau deutlich, dass der Weg zu Wohlstand und Stärke über Markt und internationalen Handel führte. Deshalb übernahmen sie aus dem westlichen Erfolgspaket allein jenen Part, der ihnen den machtpolitischen Wiederaufstieg ermöglichen sollte. Beide buhlten um Auslandsinvestitionen und Transfer von Wissen,

Die liberale Ordnung und ihre Feinde

Das westliche Modell, internationale Beziehungen zu organisieren, gründet auf Freiheit, Souveränität und Gleichberechtigung. Deshalb wollen es Russland und China mit allen Mitteln zerstören. Doch das ist nicht so einfach, wie sie glauben.

Von Professor Dr. Stephan Bierling und PD Dr. Gerlinde Groitl



beide streben in die Welthandelsorganisation (WTO) – mit Erfolg. Innerhalb von zwanzig Jahren avancierte China zum größten Warenexporteur und Russland zu einem der wichtigsten Energielieferanten der Welt. Der Westen jubilierte. Es schien, als ob die beiden Staaten Teil der liberalen Ordnung würden. Fast alle westlichen Politiker, insbesondere deutsche, gaben sich dem Selbstbetrug hin, ökonomische Kooperation werde deren Regime demokratisieren.

Dabei wollten Moskau und Peking nichts weniger als das. Weder das staatskapitalistische China noch die russische Petroleokratie akzeptierten den normativen Kern der Marktwirtschaft: die Geschäftsbeziehungen freier Bürger und Unternehmer ohne politische Einflussnahme, dazu Vertragssicherheit und Chancengerechtigkeit. Moskau und Peking reduzierten den Markt auf seine Effizienz und unterwarfen die Ökonomie im Zweifel dem Primat der Politik. Wirtschaftlicher Erfolg diente der herrschenden Elite stets nur dazu, sich selbst zu bereichern, ihre Macht zu festigen und das Land für den unvermeidlichen Zusammenprall mit der liberalen Ordnung zu rüsten.

Denn dieses Modell bedroht durch seine schiere Existenz das Wesen des russischen wie des chinesischen Herrschaftssystems: die Diktatur nach innen wie die Dominanz nach außen. Tatsächlich sehen sich beide Regime schon lange in einem Abwehrkampf gegen die Ideen der liberalen Ordnung, nämlich dass Bürger unveräußerliche Rechte gegenüber dem Staat und alle Staaten souveräne Gleichheitsrechte untereinander besitzen. Die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten haben diese Prinzipien nach dem Kalten Krieg immer stärker in den Institutionen und der Praxis der internationalen Politik verankert – etwa in Form einer Schutzverantwortung der Vereinten Nationen für den Fall, dass ein Staat seine Bürger nicht vor schweren Menschenrechtsverstößen bewahrt.

2011 kam diese Verantwortung erstmals zur Geltung, als der UN-Sicherheitsrat während des Bürgerkriegs in Libyen den Schutz der Zivilbevölkerung anordnete. Für Moskau und Peking war diese Entwicklung gefährlich, streben doch beide danach, ethnische Gruppen in ihrem Herrschaftsgebiet kulturell oder gar physisch auszulöschen: Krimtataren und Ukrainer, Tibeter und Uiguren.

Bei allen Unterschieden zwischen dem russischen und dem chinesischen Regime ist nicht zu übersehen, dass beide die Diktatur international verankern, vermeintliche Ungerechtigkeiten der Geschichte revideieren und ihren „legitimen“ Platz als globale Ordnungsmächte zurückerobern wollen. Beide fürchten nichts mehr als das Virus der Freiheit, und sie verabscheuen

die Schranken, die ihnen die liberale Ordnung mit ihren Normen, Institutionen und Verträgen auferlegt. Es ist kein Zufall, dass sich die Propaganda Moskaus und Pekings tagtäglich an den USA abarbeitet. Sie sind der Anker des westlichen Systems. Gelänge es, Washington und die Europäer zu spalten, hätten Russland und China das wichtigste Etappenziel ihres Kampfes gegen die liberale Ordnung erreicht.

Für dieses Ziel arbeiten die beiden Länder seit Jahren immer intensiver zusammen. Ihre jeweilige Machtposition und ihre Zukunftsaussichten erzwingen allerdings unterschiedliche Strategien. Russland ist trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs in den 2000er-Jahren dank steigender Öl- und Gaspreise ein kranker Staat. Seine Bevölkerung schrumpft seit 1991 kontinuierlich auf heute 145 Millionen, allein im Jahr 2021 überstieg die Sterbe- die Geburtenzahl um eine Million. Die Lebenserwartung russischer Männer lag 2020 bei 67,3 Jahren und damit auf Platz 129 von 193 Ländern – hinter Ruanda, Kambodscha und dem Irak. Von 2012 bis 2019 verließen zwei Millionen Hochqualifizierte das Land. Die Wirtschaft lebt von fossilen Energieträgern, bis auf Waffen verfügt das Land kaum über exportfähige Industrieprodukte. Der amerikanische Senator John McCain nannte es schon nach dessen erstem Überfall auf die Ukraine „eine von der Mafia betriebene Tankstelle, die sich als Staat tarnt“. Selbst das Bruttoinlandsprodukt von Kanada, Australien oder des amerikanischen Bundesstaates Texas war 2020 größer als das Russlands.

Moskau kämpft also aus innerer Schwäche gegen die liberale Ordnung. Dazu kommt sein unattraktives Herrschaftsmodell. Russland ist eine faschistische, korrupte Diktatur, deren internationale Macht auf dem ererbten ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat, auf militärischem Drohpotential und politischer Ruchlosigkeit basiert. Der Kreml mag für bedrängte Tyrannen in Syrien und Belarus Partner der Wahl sein. Um freilich eine internationale Ordnung nach seinen Wünschen zu gestalten, fehlt ihm die Fähigkeit, Gefolgschaft zu mobilisieren und öffentliche Güter wie ein gemeinsames Verteidigungs- oder Freihandelsystem bereitzustellen.

Die von Russland gegründeten internationalen Institutionen, die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) und die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), haben nur eine Handvoll Mitglieder und keinerlei Strahlkraft. Letztlich dienen sie Moskau als Instrumente, um in Kasachstan, Belarus, Armenien, Kirgisistan und Tadschikistan die Zügel zu führen. Im Januar 2022 entsandte Russland im Rahmen der OVKS Truppen nach Kasachstan, um Proteste gegen den dortigen Machthaber niederzuschlagen.

Die ökonomische und ideelle Schwäche übt einen doppelten Druck auf Russlands Strategie aus, die liberale Ordnung zu zerstören. Erstens ist Eile geboten, weil die eigene Machtposition erodiert. Und da Moskau kaum über politische und kulturelle Ausstrahlung verfügt, muss es sich, zweitens, auf indirekte und direkte Gewalt stützen. Es setzt daher auf Difamierung, Desinformation, Drohung, Bruch von Normen und verschleierte Operationen bis hin zur militärischen Aggression. Wie die Mittel, so ist auch die Vision für die vom Kreml angestrebte internationale Ordnung rückwärts auf Ideen des 19. Jahrhunderts gerichtet. Im selbsterklärten nahen Ausland des ex-sowjetischen Raums soll gemäß dem imperialen Selbstbild nur eine Regel gelten: Unterwerfung wie im Zarenreich und in der UdSSR. Außerhalb seiner Einflusszone will Russland als starke und unabhängige Großmacht über die Welt-politik mitbestimmen.

In China liegen die Dinge anders. Auch die Volksrepublik fühlt sich durch die liberale Ordnung bedroht. Auch die Volksrepublik arbeitet systematisch daran, dieses Modell zu zerstören. Aber China hat die Chancen der Globalisierung genutzt, um binnen weniger Jahrzehnte zu einem Industriegiganten zu werden. Dabei flirteten die Kommunisten in Peking nicht einmal mit westlichen Werten, wie es Russland unter Boris Jelzin in den frühen 1990er-Jahren getan hatte. Stattdessen erstickte Peking freiheitliche Ideen im Keim und schreckte sogar vor Massenmord wie beim Tiananmen-Massaker 1989 nicht zurück. Bis heute versteht es die KP, ihr Machtmonopol zu verteidigen. Dabei nutzt sie alle neuen Technologien von Gesichtserkennung bis Internetzensur, um die totale Überwachung und Kontrolle umzusetzen.

Noch nie in der Geschichte ist ein Staat so schnell so reich geworden wie China. Heute ist es nach Kaufkraftparität die größte Volkswirtschaft und die stärkste Exportnation der Erde. Außerdem hält es die höchsten Währungsreserven. Das Land ist für 130 Staaten der wichtigste Handelspartner, darunter fast aller Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas. Chinas Wachstumsprognosen übertreffen die der westlichen Staaten. Obwohl das Land den Amerikanern militärisch nach wie vor unterlegen ist, rüstet Peking vor allem bei Raketen und Nuklearsprengköpfen massiv auf. Seine Marine verfügt mittlerweile über mehr Schiffe als die amerikanische.

Chinas breites Arsenal an machtpolitischen Instrumenten ermöglicht es ihm, andere Strategien als Russland zu verfolgen, um die liberale Ordnung zu unterminieren. Das Land muss nicht primär auf Gewalt setzen, sondern kann auf po-

litische und wirtschaftliche Mittel zurückgreifen. Dabei ist China überzeugt, dass die Zeit sein Verbündeter ist.

Bis zum hundertsten Geburtstag der Volksrepublik 2049 will die KP den „chinesischen Traum“, nämlich eine „nationale Wiedergeburt“ als Weltmacht, realisieren. In einer von den USA dominierten, von liberalen Prinzipien durchzogenen internationalen Ordnung lässt sich dieses Ziel nicht erreichen – schließlich erfordert die Wiedergeburt die Annexion Taiwans und die territoriale Expansion im Südchinesischen Meer sowie die Hegemonie in Ostasien und darüber hinaus.

China arbeitet deshalb daran, die liberale Ordnung von innen auszuhöhlen und durch ein eigenes Modell zu ersetzen, das viel ehrgeiziger angelegt ist als das Moskaus. Es geht Peking nicht allein um regionale Dominanz und Multipolarität, sondern um eine sinozentrische Welt. Andere Länder sind Objekte dieser Ordnung – als Rohstofflieferanten und Absatzmärkte, als Stimmvieh in den Vereinten Nationen und als Staffage bei Audienzen in Peking, die als Gipfelbegegnungen getarnt sind. In dieser Welt ordnen sich alle Staaten den Vorgaben der chinesischen KP unter, werden für Wohlverhalten belohnt und für Unbotmäßigkeit bestraft.

Das wichtigste Instrument zur Schaffung einer Pax Sinica ist die Wirtschaft. Mit seiner Belt-and-Road-Initiative kurzelt China seit 2013 Investitionen in Straßen, Schienen, Häfen, Kraftwerke, 5-G-Netze und Glasfaserkabel von mittlerweile 140 Partnern an. Dabei verspricht Peking, anders als der Westen mit seinen Sozial- und Umweltauflagen, sich nicht in die inneren Angelegenheiten der Empfängerländer einzumischen. In der Realität geschieht das Gegenteil: Wer das Unterdrücken der Uiguren oder das Zerschlagen der Demokratie in Hongkong kritisiert, wer den Dalai Lama empfängt oder Beziehungen zu Taiwan ausbaut, den trifft der Bannstrahl der KP. Zudem erfolgen Kredit- und Auftragsvergabe intransparent und ohne Rücksicht auf internationale Standards. Davon profitieren korrupte Eliten, und wenn das Geld für oft fehlgeplante und überbeuerte Projekte nicht fristgerecht zurückgezahlt wird, fallen die Einrichtungen mitunter an chinesische Firmen und Banken. Investitionen in Schlüsselindustrien der Zielländer schaffen ökonomische Abhängigkeiten und eröffnen Möglichkeiten, Kontrolle über sicherheitssensible Bereiche zu gewinnen.

Parallel unterminiert Peking die liberale internationale Ordnung, indem es neue Institutionen schafft und bestehende umzupolen versucht. So rief China 2015 die Asiatische Infrastruktur- und Investitionsbank (AIIB) mit Sitz in Peking ins Leben. Mit ihren inzwischen

89 Mitgliedern stellt sie eine direkte Konkurrenz zur westlich dominierten Weltbank dar. Die Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), gegründet 2002 und mit ihrem Sekretariat ebenfalls in Peking angesiedelt, bildet ein Gegengewicht zum Netz amerikanischer Militärbasen in Asien und ein Bündnis autoritärer Staaten gegen Farbrevolutionen. Zugleich baut China seine Macht in den Vereinten Nationen systematisch aus. Es stellt heute in vier der 15 wichtigsten UN-Organisationen den Vorsitzenden und in weiteren neun den Stellvertreter.

Peking arbeitet ebenfalls systematisch daran, internationale Kritik an seinen Menschenrechtsverstößen zu blockieren. Ein Beispiel: Im Juli 2019 forderten 24 Länder in einem Brief an den Präsidenten des UN-Menschenrechtsrats, die Unterdrückung der Uiguren in Xinjiang zu untersuchen. China antwortete mit einem ablehnenden Schreiben – unterzeichnet von 37 Staaten. Und es definiert Menschenrechte einfach um. Anstatt von Individualrechten, wie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 festgelegt, sollen künftig Kollektivrechte wie wirtschaftliche Entwicklung gelten. Auch ignoriert Peking Entscheide internationaler Gerichte. Alles das unterstreicht: China will globaler Regelsetzer und nicht Regellehner sein.

Ist die liberale Ordnung also am Ende, wie Peking und Moskau verkünden? Tatsächlich haben sie ihre tragenden Nationen in den vergangenen zwei Jahrzehnten selbst beschädigt: durch Hybris, Selbstbezogenheit, wirtschaftliche Gier und Appeasement von Diktaturen. Aber es steckt Leben in der liberalen Ordnung. Das liegt zunächst an ihrer materiellen Stärke. Sie wird getragen von vier Dutzend Staaten mit einem Anteil von 60 Prozent an der Weltwirtschaft wie an den globalen Verteidigungsausgaben. Es liegt jedoch insbesondere an der Attraktivität ihrer Ideen, wie Ukrainer und Balten, Taiwaner und Moldauer den alten und oft verzagten Demokratien zu deren Schande demonstrieren. Weltweit streben Migranten in die USA, nach Großbritannien, Deutschland und Australien, kaum einer geht freiwillig nach Russland oder China.

Moskaus Angriff auf die Ukraine zeigt, wie eine russische internationale Ordnung aussehen würde. Das findet kaum ein Land auf der Welt attraktiv. In der UN-Generalversammlung unterstützten den Krieg gerade einmal vier Staaten: Belarus, Syrien, Eritrea und Nordkorea. Von der Zahl wie von der Bedeutung her lässt sich mit ihnen kein eigenes Ordnungsmodell begründen. Selbst wenn Putin in der Ukraine militärisch siegen sollte, ist der Preis der Aggression enorm: die Wirtschaft des Landes ist zerrütet, sein Ansehen ruiniert. Außerdem hat Russland mit seiner Invasion den Westen stärker zusammengeschiebt, als es tausend Gipfelklärungen hätten tun können. Und Geschlossenheit von Partnern ist eine mächtige Waffe.

Letzteres wird auch China zu denken geben. Nur auf den ersten Blick profitiert das Regime davon, dass sich Russland noch stärker in seine Abhängigkeit begibt und sich der Westen auf Osteuropa statt auf Ostasien konzentriert. Seit Jahren ist es Pekings Ziel, die EU auf seine Seite zu ziehen. Nicht ganz erfolglos: Ende 2020 verabschiedete der Europäische Rat unter Druck Berlins gegen den ausdrücklichen Wunsch der neu gewählten Biden-Regierung ein Investitionsschutzabkommen mit China. Doch selbst den strategisch unbedarften Deutschen wird mit dem Überfall auf die Ukraine langsam klar, wie fatal Abhängigkeit von Despoten sein kann – sei es von russischen Energielieferungen, sei es vom chinesischen Markt. Xis Unterstützung für Putins Vernichtungskrieg dürfte die Skepsis gegenüber China verstärken.

Der Westen sollte indes nicht allein auf die Selbstbehauptungskraft der liberalen Ordnung und auf die Fehler ihrer Feinde vertrauen. Vielmehr muss er sein Modell entschlossen verteidigen. Dazu sollte er alles tun, um der ukrainischen Armee zu einem Sieg über die russischen Invasoren zu verhelfen. Eine militärische Niederlage Moskaus wäre das Ende von Putins Herrschaft und seiner imperialen Fantasien. Als Nächstes bedarf es der Wiedereinführung des Koordinationsausschusses für multilaterale Ausfuhrkontrollen (Cocom), der im Kalten Krieg alle westlichen Technologieexporte in den Ostblock genehmigte. Ziel wäre diesmal neben Russland vor allem China, dem der Zugang zu strategischen Gütern und Dienstleistungen verwehrt werden muss.

Schließlich sollte der Westen versuchen, über die EU und die NATO hinaus ein globales politisches Gremium zu etablieren. In ihm könnten die großen Demokratien Nordamerikas, Europas und Asiens die liberale Ordnung revitalisieren. Zu den bisherigen G-7-Mitgliedern USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Kanada sollten Südkorea, Australien, Polen, Spanien und die Skandinavien mit einem Sitz stoßen. Eine solche Gruppe der 12 würde die Vereinigten Staaten entlasten und die Bürde der Führung verteilen. Gelänge all dies, könnte es lange dauern, bevor Hemingways Bankrott-Diktum auf die liberale Ordnung zutrifft.



Die Autoren lehren Internationale Politik an der Universität Regensburg. Gerhard Richter, War Cut, 2002, fotografiertes Detail des abstrakten Bildes Nr. 648-2 von 1987 © Gerhard Richter 2022