

## Die Stunde des B-Teams

Nach der Wahl Donald Trumps stehen andere in der Verantwortung

**Ulrich Speck | Die USA wollen ihre Rolle als Garant der internationalen liberalen Ordnung nicht mehr spielen. Das zeigt sich mit der Wahl Donald Trumps ganz deutlich. Doch eine von Russland und China bevorzugte multipolare Struktur ist keine echte Alternative. Deshalb sollten nun andere Staaten mehr Verantwortung übernehmen, darunter auch Deutschland.**

Mit der Präsidentschaft von Donald Trump könnte das bestehende internationale System, das die USA in den vergangenen Jahrzehnten aufgebaut haben, seinem Ende entgegengehen. Russland und China haben sich als Gegenkräfte positioniert, mit einer aggressiven Außenpolitik in ihrer Nachbarschaft. Doch solange Amerika seine Mission darin sah, die liberale internationale Ordnung machtpolitisch zu stützen, blieb das System zumindest in seinen Grundfesten intakt. Sollten die USA unter Trump diese Rolle nicht mehr wahrnehmen wollen, wäre diese Ordnung existenziell bedroht. Die Schlüsselfrage lautet: Sind die reichen liberalen Demokratien, die in der amerikanisch geführten Ordnung prosperiert haben, bereit, selbst stärker in die Rolle von machtpolitischen Garanten dieser Ordnung einzutreten – auch ohne amerikanische Führung?

Amerikanische Führung war über Jahrzehnte entscheidend für den Aufbau einer liberalen internationalen

Ordnung. Die Antwort Amerikas auf die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs bestand darin, ein kraftvolles internationales System zu schaffen, in das die Staaten, insbesondere die Alliierten in Europa und Asien, eingebettet werden sollten. Politische und wirtschaftliche Kooperation sollten an die Stelle von Machtkonkurrenz treten.

„Liberal“ ist diese Ordnung in doppelter Hinsicht. Sie beruhte auf der Überzeugung, die liberale Demokratie sei die einzig legitime und auf Dauer auch die einzig stabile Staatsform, weil sie auf der freien Selbstbestimmung des Individuums beruht und diese in ein produktives, konstruktives Verhältnis zur Gesellschaft zu bringen beansprucht. Zudem definiert die liberale Ordnung Staaten nach dem gleichen Prinzip wie Individuen im Staat: als freie, selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilnehmer der politischen Ordnung, die auf die Bewahrung der Freiheit und Förderung des Gemeinwohls abzielt.

Obwohl dieses System auf internationale Institutionen – von den Vereinten Nationen bis zur Welthandelsorganisation – aufgebaut ist, beruht es doch im Kern auf dem politischen Willen Amerikas, seine immense Macht zum Erhalt und Ausbau dieses Systems einzusetzen. Dass die stärkste Macht im internationalen System nicht einfach auf Unterwerfung anderer aus war, sondern den Anspruch hatte, eine liberale Ordnung zu schaffen, war eine historische Anomalie. Traditionellerweise bauen Vormächte kein zumindest dem Anspruch nach egalitäres System auf, sondern eine hierarchische Ordnung mit sich selbst an der Spitze. Die USA hingegen, durch einen von Deutschland ausgehenden Krieg in die Position der Vormacht des Westens katapultiert, schufen eine kooperative, sich selbst tragende Ordnung.

Der Grund: Die Vereinigten Staaten von Amerika waren geboren als revolutionäre, emanzipatorische Macht, die ihre innere Antriebskraft aus dem Widerstand gegen das britische Imperium gezogen hatte. Dieser Impuls transformierte sich in ein dauerhaftes Selbstverständnis einer liberalen Mission: die Welt sicher für Demokratie zu machen, wie Woodrow Wilson es 1917 ausdrückte. Es war diese Haltung, die Amerika dazu bewegte, die Verlierer des Zweiten Weltkriegs Deutschland und Japan nicht einfach zu unterwerfen, sondern in den Aufbau neuer Staatlichkeit zu investieren. Durch die Einbettung in eine liberale Ordnung sollten die Herausforderer und Zerstörer des internationalen Systems dauerhaft transformiert werden: von aggressiven, auf Eroberung und Vernichtung hin orientierten autoritären Machtstaaten zu liberalen Demo-

kratien, die ihre Energie ganz auf die Verbesserung ihrer Lebensumstände im Rahmen von Marktwirtschaft, Demokratie und internationaler Kooperation konzentrierten.

Die liberale internationale Ordnung war eine Antwort auf das, was als Versagen der dreißiger Jahre gesehen wurde. Ein amerikanischer Präsident, Woodrow Wilson, hatte Europa neu entworfen als Konfiguration von liberal-demokratischen Nationen, überwölbt vom friedenserhaltenden Völkerbund. Der US-Kongress jedoch hatte sich geweigert, dieses neue System mit amerikanischer Macht abzustützen; Amerika trat dem Völkerbund nicht bei. Frankreich und Großbritannien waren allein zu schwach, die Versailler Ordnung gegen das revisionistische Deutschland aufrechtzuerhalten. Das Ergebnis war der Zweite Weltkrieg.

Um eine stabile Ordnung zu schaffen, die die Fehler der Post-1919-Ära vermied, bedurfte es zweierlei: eines über internationale Institutionen abgesicherten Systems und eines machtvollen Wächters, der das System steuerte und für die Einhaltung der Regeln sorgte. Diese Rolle übernahmen die Vereinigten Staaten. Dass sich Amerika nicht nach einigen Jahren wieder aus der Verantwortung für das System zog, lag nicht nur an den Lehren, die es aus dem Zweiten Weltkrieg gezogen hatte, sondern auch an der Furcht, die Sowjetunion könnte in der Macht- und Systemkonkurrenz des Kalten Krieges triumphieren. Eine Auseinandersetzung, die Amerika und seine Alliierten gewannen: Mit dem Fall der Mauer hatte das liberale System des Westens, dessen Zen-

**Die USA wollten  
die Welt sicher für  
Demokratie machen**

trum in Amerika lag, nicht nur gegen den Faschismus, sondern auch gegen den anderen Totalitarismus, den sowjetischen so genannten Sozialismus, triumphiert.

Die USA haben in den vergangenen Jahrzehnten internationale Institutionen und Regeln oft gestützt. Aber zugleich haben sie auch immer Ausnahmen für sich in Anspruch genommen und damit den fundamenta-

len Grundsatz der Gleichheit der Nationen verletzt. Sie begründeten dies mit ihrer Rolle als Architekt und Wächter der Ordnung. Diese offenkundige,

in den Augen vieler Kritiker empörende Ungleichheit hat das internationale System immer wieder geschwächt. Doch zugleich haben Amerikas Alliierte und Partner diese Ungleichheit zumindest stillschweigend akzeptiert als Preis für Amerikas Rolle als Ordnungsmacht.

Trotz aller Kritik und Unzufriedenheit, und trotz abnehmender relativer Macht sind die USA bis heute im Zentrum des internationalen Systems geblieben. Das liegt nicht nur an der machtpolitischen Stärke Amerikas. Es liegt vor allem daran, dass die USA öffentliche Güter zur Verfügung stellen, für die es eine Nachfrage gibt: Sie haben mit liberaler Demokratie und Marktwirtschaft ein funktionierendes, attraktives Modell für politische Ordnung innerhalb des Staates bereitgestellt; und sie haben eine diesem Modell korrespondierende internationale Ordnung aufgebaut und abgesichert. Die besondere Attraktivität dieser Ordnung besteht darin, dass sie Räume eröffnet, in denen sich Menschen und Gruppen nach eigenen Vorstellungen und Interessen entfal-

ten können. Anders als die Ordnungen von Totalitarismus und Autokratie, bei denen es um eine vertikale Ausrichtung von Herrschaft und Unterwerfung, von Befehl und Gehorsam geht, ist die liberale Ordnung in ihrem Wesenskern horizontal orientiert, über Assoziation und Kooperation unter weitgehend Gleichen.

Die von Amerika geführte liberale internationale Ordnung hat sich weltweit durchgesetzt, nicht etwa weil sie von den USA aufgezwungen wurde, sondern weil sie drei fundamentale Leistungen erbracht hat: Sie hat Frieden im Zeitalter der Nuklearwaffen bewahrt, politische Freiheit unterstützt sowie materiellen Wohlstand für Teilhaber an der Globalisierung ermöglicht. An dieser Trias sind die totalitären Gegenentwürfe gescheitert. Das sowjetische Imperium ist 1989/91 nicht zusammengebrochen, weil amerikanische Truppen einmarschiert sind, sondern weil es nicht in der Lage war, gleichermaßen öffentliche Güter bereitzustellen.

### **China und Russland wehren sich**

Nach 1989 sah es so aus, als würde sich die liberale Ordnung weltweit durchsetzen. Für den Bereich der Wirtschaft gilt das tatsächlich: Selbst China und Russland haben sich in großen Teilen in die westliche Marktordnung integriert. In beiden Ländern sind die Eliten von der wirtschaftlichen Interaktion mit den liberalen Demokratien des Westens abhängig.

Im Bereich der politischen Herrschaft dagegen haben sich diese Eliten erfolgreich gegen die Übernahme liberaler Ordnungsmodelle gewehrt, sie herrschen ohne demokratische Legitimation. Das bringt Moskau und Peking in eine prekäre Lage; sie müs-

## **Die liberale Ordnung brachte Frieden, Freiheit und Wohlstand**

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

sen andere Formen der Legitimation finden, weil sie sich der global anerkannten Norm widersetzen. Eine Methode besteht darin, mit Kontrolle, Zwang und Propaganda zu versuchen, die ihre Herrschaft destabilisierenden Ideen der liberalen Demokratie fernzuhalten. Die zweite Methode besteht darin, Wohlstand zu generieren. Die chinesische Elite tut das, indem sie auf wirtschaftliches Wachstum durch Integration in die globalen Wertschöpfungsketten setzt. Die russische Elite musste sich dieser Anstrengung nicht unterziehen; sie hat von den lange Zeit erheblich steigenden Einnahmen aus natürlichen Ressourcen profitiert, die vom Machtzentrum monopolisiert und zentral umverteilt wurden, ähnlich wie in den Ölstaaten des Mittleren Ostens.

Der dritte Weg der Machtsicherung besteht in einer aggressiven Außenpolitik. Die russische wie die chinesische Führung beanspruchen Oberhoheit nicht nur über das eigene

Territorium, sondern auch über ihre Nachbarschaft. Beide wollen das Konzept der privilegierten Einflusszone zum Kernprinzip einer neuen multipolaren internationalen Ordnung machen, in der einige wenige Supermächte die regionalen Räume kontrollieren und alle anderen sich ihrer Oberherrschaft zu fügen haben. Dabei übersetzen sie das Herrschaftsprinzip, das im Inneren gilt – Autokratie –, in eine außenpolitische Ordnung. Mit imperialer Machtprojektion gewinnen sie zugleich Legitimität im Inneren, weil sie ihre Länder als Benachteiligte einer amerikanisch dominierten Ordnung präsentieren können und sich selbst als Speerspitze des Widerstands gegen diese Ungleichheit.

Obwohl die herrschenden Eliten in Russland und China ein Bollwerk gegen die liberale Ordnung aufgebaut haben, blieben sie in ihren Bemühungen bisher isoliert. Es gelang ihnen nicht, einen kohärenten, auf anderen Prinzipien beruhenden Ge-

genentwurf zu entwickeln. Und ihre in den vergangenen Jahren wachsende außenpolitische Aggressivität hat nicht zur Unterwerfung anderer Staaten geführt, sondern zu deren erhöhter Gegenwehr.

In der Nachbarschaft Russlands wie Chinas haben kleinere, um ihre Souveränität besorgte Staaten sich darum bemüht, Sicherheitsgarantien von Amerika zu erhalten, was die USA zu ihrem „pivot to Asia“ veranlassten. Chinas Abkehr von der Strategie des „friedlichen Aufstiegs“ hat die Nachbarn motiviert, sich selbst militärisch robuster aufzustellen. Und mit dem Krieg gegen die Ukraine hat Russland nicht mehr, sondern weniger Einfluss im Lande bekommen – und zugleich der NATO neues Leben eingehaucht.

### **Müde Ordnungsmacht**

Die liberale internationale Ordnung hat bis heute überlebt, weil sie von den meisten wichtigen Staaten unterstützt wird und weil Amerika auch nach Ende des Kalten Krieges bereit war, seine Rolle als Garant dieser Ordnung zu spielen. Dazu gehören insbesondere Sicherheitsgarantien für Alliierte, damit verbunden die Verantwortung für regionale Sicherheit und die Bereitschaft, Gefährdungen dieser Sicherheit entgegenzutreten. Des Weiteren: die Bereitschaft zum Multilateralismus, also die eigene Macht weitgehend im Kontext internationaler Institutionen und Koalitionen auszuüben; der Einsatz für das Regelwerk und die Institutionen der wirtschaftlichen Globalisierung sowie die Sicherung der Infrastruktur der Globalisierung und eine Führungsrolle bei globaler Gefahrenabwehr. In vie-

ler Hinsicht haben sich die USA wie eine „De-facto-Weltregierung“ (Michael Mandelbaum) verhalten.

Die innenpolitische Begründung aber, eine solch weitreichende globale Rolle zu spielen, ist immer schwächer geworden. Es gibt keine Bedrohung Amerikas mehr wie es einst die Sowjetunion war. Weder China noch der radikale Islam taugen als Motiv, Ressourcen wie im Kalten Krieg bereitzustellen. Deshalb wächst der innenpolitische Druck auf amerikanische Regierungen, sich aus dieser äußerst kostspieligen Rolle zurückzuziehen. Die Kriege in Afghanistan und vor allem im Irak haben diesen Druck noch erhöht.

Dennoch haben die USA immer wieder gezögert, ihre Rolle als Garant der liberalen internationalen Ordnung aufzugeben. Zum einen ziehen sie selbst erhebliche Vorteile daraus, weil sie als gestaltende, zentrale Macht eine Sonderrolle in dieser Ordnung spielen. Zum anderen ist unklar, ob diese Ordnung ohne Amerika als Garant nicht einfach implodiert, mit desaströsen Folgen für strategisch wichtige Regionen und für die Globalisierung insgesamt. Das hätte Folgen, denen sich die USA trotz ihrer Größe und ihrer wachsenden Autonomie (insbesondere im Energiebereich) nicht entziehen könnten.

Solche Erwägungen haben Präsident Barack Obama, der mit dem Programm eines Rückzugs aus geopolitischen Verwicklungen und Konflikten angetreten ist, immer wieder zögern lassen: hin- und hergerissen zwischen denen in seinem Team, die eine expansive Rolle der USA befürworteten, und jenen, die auf einen Bruch mit den Rezepten der traditionellen US-Außenpolitik drängten. Am liebs-

## **Der innenpolitische Druck steigt, Verantwortung abzugeben**



ten hätte Obama Amerika aus den Fragen der Geopolitik ganz herausgezogen und sich auf die „weichere“ globale Agenda konzentriert mit Klimawandel und Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle.

Konfrontiert mit den möglichen Folgen eines amerikanischen Abzugs aus den drei strategisch wichtigsten Regionen, hat Obama sich jedoch immer wieder für ein beschränktes militärisches Engagement entschieden: für den „pivot to Asia“, um Chinas Nachbarn zu beruhigen; für Maßnahmen der Rückversicherung und Abschreckung an der NATO-Ostflanke; für die Eindämmung des IS im Nahen Osten und den Kampf gegen islamistischen Terrorismus weltweit, oft mithilfe von Drohnen. Weil Obama dies aber in einer halbherzigen, ambivalenten Weise getan hat, wurden seine Ziele nur teilweise erreicht. Doch immerhin hat er damit die amerikanische Position alles in allem gehalten, sie nicht aufgegeben.

Das könnte jetzt anders werden. Mit Trump ist ein Präsident an die Macht gekommen, der keinerlei Verständnis für Amerikas Rolle als Garant der liberalen internationalen Ordnung gezeigt hat. Statt globalem Engagement scheint er Abschottung zu bevorzugen. Amerika muss geschützt werden vor äußeren Feinden: Einwanderern aus Mexiko, wirtschaftlicher Konkurrenz aus China, Terroristen aus Syrien. Sicherheit wird definiert durch das Errichten von Grenzen und Mauern und durch die Verfügung über ein starkes Militär. Alliierte und Partner sind eine teure Last und internationale Institutionen überflüssig. Trumps Instinkte stehen in eklatantem Widerspruch zu Amerikas Rolle als Garant der libera-

len Ordnung: „Amerikanismus, nicht Globalismus ist unser Credo.“

Was daraus für Trumps Handeln als Präsident folgt, ist noch unklar: Wird er seinen Worten wirklich entsprechende Taten folgen lassen? Mit seiner Wahl haben die Amerikaner ein klares Zeichen gesetzt. Hillary Clinton hat es nicht genützt, dass sie sich für ein international präsenten Amerika eingesetzt hat, das weiterhin die bestehende Weltordnung absichert. Und Trump hat es nicht geschadet, dass er eine protektionistische, nationalistische Agenda präsentiert hat. Die Wahl Trumps hat erneut deutlich gemacht, dass Amerika sich in seiner Rolle des Garanten des internationalen Systems immer unwohler fühlt, dass es sie als Bürde empfindet.

**Trump will statt globalem Engagement die USA abschotten**

### Wo sind neue Garanten?

Die Frage nach einer postamerikanischen Welt wird damit immer dringlicher: Was passiert, wenn Amerika sich aus der Rolle des Garanten des internationalen Systems herauszieht, die es seit Ende des Zweiten Weltkriegs innehatte? Bricht das System dann zusammen? Oder gibt es andere Akteure, die Amerikas stabilisierende Rolle zumindest partiell übernehmen könnten?

Klar ist, dass Russland und China für diese Rolle nicht infrage kommen: Die herrschenden Eliten beider Länder sind gegenüber wesentlichen Aspekten der liberalen internationalen Ordnung feindselig eingestellt. Sie profitieren ökonomisch von einer amerikanisch geführten Weltordnung. Aber dieselbe Ordnung droht auch die Machtstellung der autokratischen Eliten zu unterminieren. Mos-

kau und Peking stellen sich eine internationale Ordnung vor, die auf Dominanz und Unterwerfung aufgebaut ist – eine multipolare Ordnung, mit wenigen Großmächten an der Spitze, die die Welt in Herrschaftszonen aufteilen.

Wenn Amerika ganz oder teilweise die Rolle eines Garanten der liberalen internationalen Ordnung aufgibt, dann muss sich das B-Team stärker engagieren: jene liberalen Demokratien, die ein existenzielles Interesse am Erhalt dieser Ordnung haben, weil sie in den vergangenen Jahrzehnten massiv von ihr profitiert haben – und die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft eine Rolle in der Oberliga spielen können. Das sind nicht wenige. Unter den ökonomisch stärksten 15 Ländern finden sich neben den USA zwölf weitere liberale Demokratien; das sind, nach Wirtschaftskraft geordnet: Japan, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Indien, Italien, Brasilien, Kanada, Korea, Australien, Spanien und Mexiko.

Alle zwölf Länder sind Alliierte und Partner der USA, die in Bezug auf Sicherheit und Wohlstand in den vergangenen Jahrzehnten ganz erheblich von der amerikanisch garantierten Ordnung profitiert haben. Gemeinsam haben sie ein BIP von 25 739 Milliarden Dollar, mehr als die USA (18 561) und mehr als China (11 391) und Russland (1267) zusammen (12 658). Fünf von den zwölf Ländern sind europäisch: Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien und Spanien (gemeinsam 11 735), vier liegen im pazifischen Raum: Japan, Indien, Korea und Australien (gemeinsam 9640), zwei in

Lateinamerika: Brasilien und Mexiko (gemeinsam 2832), eines gehört zu Nordamerika: Kanada (1532).

Vor allem auf die beiden wirtschaftsstärksten Staaten dieser Gruppe von liberalen Demokratien, Japan und Deutschland (gemeinsam 8224 Milliarden Dollar), würde es ankommen. Sie sind besonders stark eingebettet in die amerikanisch geführte internationale liberale Ordnung und haben als exportorientierte Nationen von ihr profitiert wie kaum ein anderer. Beide waren die großen Verlierer des Zweiten Weltkriegs, und beide wurden von den USA neu aufgebaut als „postmoderne“, pazifistisch orientierte Länder, die ihre machtstaatliche Identität aufgegeben haben und sich seit Jahrzehnten vor allem auf ihre Wirtschaft konzentrieren.

### **Eine Agenda für das B-Team**

Um sich gemeinsam in Garanten der liberalen internationalen Ordnung zu transformieren, müssten diese zwölf Länder mindestens fünf Dinge tun:

1. Sie müssten eine weitaus aktivere Außenpolitik betreiben, sich weniger als Rezipienten von Ordnung, sondern selbst als Ordnungsmächte verstehen. Dazu gehört auch eine militärische Dimension. Diese zwölf Länder müssten in der Lage sein, ihre eigene Sicherheit weitgehend selbst zu garantieren und kleineren Ländern Schutz zu gewähren. Dazu bieten sich insbesondere bestehende Allianzen an.

2. Sie müssten erkennen, dass in ihrem Interesse keine multipolare Ordnung liegt, wie sie Russland und China vorantreiben, sondern vielmehr der Erhalt der liberalen internationalen Ordnung. Die Zwölf müssten bereit sein, auf Konfrontationskurs

## **Zwölf Demokratien könnten mehr Verantwortung übernehmen**

mit Russland und China zu gehen, wenn diese die Grundlagen der liberalen internationalen Ordnung bedrohen. Zugleich müssten die Zwölf sich stärker als Garanten für das institutionelle Gefüge und die materielle Infrastruktur der Globalisierung verstehen und in diesem Sinne agieren.

3. Diese zwölf Staaten müssten sich untereinander stärker vernetzen, statt sich primär in Richtung Washington zu orientieren; sie müssten in der Lage sein, auch ohne Washington gemeinsame Ziele zu definieren und durchzusetzen. Sie müssten untereinander echte strategische Partnerschaften schließen: orientiert auf gemeinsame regionale und weltpolitische Strategien. Denkbar wäre auch ein festes Format mit einem jährlichen Gipfel, an dem die USA ebenfalls teilnehmen.

4. Die Zwölf müssten eine aktive Führungsrolle in ihrer Region anstreben und kleinere, aber gleichgesinnte liberale Demokratien für das Projekt einer Stabilisierung der liberalen internationalen Ordnung an Bord holen, um noch mehr kritische Masse zu gewinnen. Regionale Organisationen wie die EU oder ASEAN könnten dabei als Vehikel dienen.

5. Die zwölf Länder müssten als Paradigma akzeptieren, dass ihre eigene Sicherheit, Freiheit und Prosperität auf längere Sicht davon abhängen, dass andere Staaten demokratisch regiert werden. Die liberale internationale Ordnung gründet auf der Dominanz der liberal-demokratischen Ordnung; beide bedingen einander. Autokratische Eliten sind aus Interesse des Machterhalts dieser Ordnung teilweise feindlich gesinnt (sie profitieren ökonomisch von der Globalisierung, werden zugleich aber

politisch von der liberalen internationalen Ordnung bedroht). Festigung und Weiterverbreitung von demokratischer Ordnung liegen demgemäß im Interesse der Zwölf: Eine liberale internationale Ordnung kann es nur geben, wenn sie von mächtigen liberalen Demokratien garantiert wird.

Die liberale internationale Ordnung wird ganz ohne Amerika auf Dauer nicht bestehen können. Doch die Vereinigten Staaten könnten sich in den nächsten Jahren weiter aus der Rolle eines Garanten dieser Ordnung zurückziehen – und Trump könnte diesen Prozess beschleunigen. Die genannten zwölf Länder, deren Stabilität, Wohlstand, Freiheit und Sicherheit in den vergangenen Jahrzehnten von dieser Ordnung gesichert wurden, stehen damit vor der Alternative, sich als B-Team entweder selbst massiv zu engagieren oder aber dem Verfall dieser Ordnung tatenlos zuzusehen. In einer multipolaren Ordnung, wie sie Russland und China anstreben und wie sie auch die USA unter Trump akzeptabel finden könnten, hätten die Zwölf schlechte Karten: Sie würden sicherheitspolitisch zum Spielball der großen Mächte, und das Geflecht der Globalisierung, von dem sie ökonomisch abhängen, würde zerfallen.

**In einer multipolaren Ordnung würden die Zwölf nur verlieren**



**Dr. Ulrich Speck**  
ist Senior Research Fellow beim Elcano Royal Institute in Brüssel.