Krieg oder Frieden

Überlegungen zu einer neuen internationalen Ordnung

Sicher ist nur, dass nichts sicher ist. Die bekannte liberale Weltordnung scheint an ihr Ende gekommen zu sein. Die ökonomische und politische Macht wird neu verteilt. Das ist nicht zuletzt deshalb brisant, weil damit auch das Risiko kriegerischer Auseinandersetzungen wächst. Michael Zürn entwirft ein mögliches Szenario.

Michael Zürn

Internationale Ordnungen strukturieren und regulieren Gewalt, sie können sie aber nicht ausschließen. Seit der Entstehung eines internationalen Staatensystems in Europa war keine internationale Ordnung kriegsfrei. Im Europa des 17. und 18. Jahrhunderts standen alle Großmächte in rascher Folge als Allianzpartner und als Gegner auf dem Schlachtfeld. Alleine in der Ära von Ludwig XIV. hat sich jeder größere Staat in Europa mindestens einmal mit Frankreich gegen andere Staaten verbündet oder mit anderen Staaten gegen Frankreich gekämpft. Krieg war ein normales Mittel der Außenpolitik. Zwar blieben diese Kriege meist „Kabinettskriege", also weitgehend auf die Soldaten und Söldner beschränkt, doch mit den Napoleonischen Kriegen wandelte sich der Charakter: Kriege zogen Gesellschaften heftig in Mitleidenschaft. Sie wurden zunehmend „absolut". Nach den Napoleonischen Kriegen ordnete der Wiener Kongress Europa neu. Es galt nun, Kriege zu verhindern und sie als Mittel der Politik zu delegitimieren. Das System stabilisierte den Kontinent für Jahrzehnte – nicht zuletzt, weil die Großmächte in einem abgestimmten Gleichgewicht agierten. Parallel dazu nahmen allerdings die kolonialen Expansionen zu, oft mit extremer Gewalt – etwa in Algerien oder im Kongo.

Die Weltkriege des 20. Jahrhunderts brachten Gewalt in nie dagewesenen Dimensionen. Der Zweite Weltkrieg war ein Zivilisationsbruch. Erst nach 1945 institutionalisierten die Vereinten Nationen das Gewaltverbot und die Achtung territorialer Integrität. Doch der Kalte Krieg brachte neue Gewaltformen: Stellvertreterkriege wie in Korea, Vietnam oder Afghanistan forderten Millionen Opfer. Erst mit dem Ende des Kalten Kriegs entstand eine liberale Ordnung, die Gewalt effektiv begrenzte. Die 1990er- und 2000er-Jahre waren, gemessen an zwischenstaatlichen Kriegen und Opferzahlen, vergleichsweise friedlich. Kriege gab es aber immer noch. Und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erlaubte Gewalt, wenn es darum ging, humanitäre Katastrophen, wie etwa in Bürgerkriegen, zu verhindern oder Menschenrechte und die Demokratie zu schützen.

Internationale Ordnungen sind also kein Garant für Frieden. Unterschiedliche Ordnungen haben allerdings unterschiedliche Auswirkungen auf Gewalt und Kriege, sie haben unterschiedliche Kriegsträchtigkeiten. Gegenwärtig ist offen, wohin sich die internationale Ordnung entwickelt. Genauso offen ist, welche Rolle Kriege dabei spielen werden. Für tastende Antworten auf beide Fragen ist es hilfreich, zunächst die Merkmale zu betrachten, die internationale Ordnungen seit der Entstehung moderner Staaten kennzeichnen.

Der Krieg bricht in den Alltag ein. Wohnzimmer im ukrainischen Butscha, nachdem russische Besatzer es verlassen haben (April 2022).
Foto: © Sebastian Wells/OSTKREUZ, alle Rechte vorbehalten.

Weltpolitik mag kompetitiv und oft hart umkämpft sein – dennoch kann ihr erstens eine gewisse Normativität zugrunde liegen. Für den britisch-australischen Politikwissenschaftler Hedley Bull macht das eine Gesellschaft aus: Während in einem System die Handlungen der Akteure lediglich mehr oder weniger regelmäßig aufeinander einwirken, haben in Gesellschaften die sozialen Akteure gemeinsame Normen und Institutionen. Im Gegensatz zu den „Realisten" argumentiert Bull, die „internationale Gesellschaft" sei durch eine übergeordnete Grundnorm gekennzeichnet: das Prinzip der Souveränität. Ein Staat wird demnach nur dann zum Staat, wenn er von anderen Staaten als solcher anerkannt wird. Die Souveränitätsnorm hat sich im Laufe der Entwicklung des modernen Staatensystems langsam in die Praxis eingeschrieben.

Ordnung wird wirkmächtiger, wenn sie zweitens mit einem übergeordneten Ziel verbunden ist – der Politikwissenschaftler (und A.SK-Preisträger) John Ruggie sprach von einem „sozialen Zweck". Die liberale Ordnung nach 1945 beispielsweise zielte auf wirtschaftliche Öffnung, demokratische Entwicklung und den Schutz der Menschenrechte. Ohne diesen Rahmen wäre der Siegeszug der liberalen Demokratien nach dem Kalten Krieg kaum erklärbar.

Um eine internationale Ordnung zu bestimmen, ist drittens ein Blick auf die konkrete Form internationaler Institutionen erforderlich. Dabei ist das Ausmaß institutionalisierter internationaler Autorität besonders wichtig. Internationale Autorität heißt, dass es Mechanismen gibt, um das Konsensprinzip der internationalen Politik zu durchbrechen. Dies kann in Form von Mehrheitsentscheidungen geschehen, wie beispielsweise im Internationalen Währungsfonds, oder durch die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an internationale Agenturen.

Schließlich und viertens wäre es weltfremd, die Entwicklung und Gestaltung der internationalen Ordnung ohne Rückgriff auf die zugrunde liegenden Machtverhältnisse zu analysieren. Die beiden Phasen ausgeprägter amerikanischer Hegemonie – eine nach dem Zweiten Weltkrieg und eine nach dem Ende des Kalten Krieges – zeichneten sich durch rasche Institutionalisierungsprozesse aus. Die Entwicklung internationaler Autorität und eines Systems der Global Governance geht generell häufig einher mit der Ausbildung von Hierarchien

Michael Zürn ist Direktor der Abteilung Global Governance am WZB, Professor für Internationale Beziehungen an der Freien Universität Berlin und Principal Investigator des Exzellenzclusters „Contestations of the Liberal Script" (SCRIPTS).
michael.zuern@wzb.eu
Foto: © WZB/Valerie Schmidt, alle Rechte vorbehalten.

zwischen Staaten. Die Staaten an der Spitze der Hierarchie sind nämlich nur dann bereit, starke internationale Institutionen und ihre Bindungswirkung zu akzeptieren, wenn ihnen eine privilegierte Rolle in der Entscheidungsfindung eingeräumt wird. So haben die USA und die Sowjetunion die Möglichkeit bindender Entscheidungen nur deshalb akzeptiert, weil sie ein Vetorecht erhielten.

Anhand dieser vier Merkmale lässt sich die vertiefte liberale internationale Ordnung, die nach 1990 entstand, erfassen. Mit der Sowjetunion zerfiel das letzte Imperium, das Prinzip der kollektiven Selbstbestimmung in Form von souveränen Territorialstaaten (Souveränitätsnorm) war nun vollständig universalisiert. Die neue Ordnung war deutlich liberal geprägt. Sie verfügte über ein historisch einzigartiges Maß an internationaler Autorität und kann daher als „liberales Global-Governance-System" bezeichnet werden. Gleichzeitig wies das System ein hohes Maß an institutionalisierter Ungleichheit auf, mit den USA als unangetasteter Hegemon. Im historischen Vergleich zeigte es sich als kriegs- und gewaltarm, vermutlich nicht zuletzt wegen der Interventionspraxis des UN-Sicherheitsrats etwa im Kosovo oder in Osttimor. Diese Praxis war freilich selektiv: Ruanda oder Syrien blieben unbeachtet. Besonders im Globalen Süden wuchs so das Gefühl, Doppelstandards ausgesetzt zu sein.

Der 11. September 2001 und die Reaktionen darauf markierten einen Wendepunkt. Die US-ge-

führte Intervention im Irak 2003 fand ohne UN-Mandat statt und untergrub die Glaubwürdigkeit der Ordnung. Gleichzeitig gewann China wirtschaftlich und geopolitisch an Einfluss, und Russland begriff sich immer mehr als Gegner des Westens. Eine neue Ordnung entstand. Die Abkürzung BRIC, geprägt vom Ökonomen Jim O'Neill, brachte auf den Punkt, wer die aufsteigenden Kräfte waren: Brasilien, Russland, Indien und China. Das ist über zwanzig Jahre her, aber noch immer ist offen, welche Ordnung der Wandel bringt. Und wie kriegsträchtig sie sein wird.

Eine Möglichkeit ist, dass erneut ein systemischer Konflikt entsteht. Der Kalte Krieg zwischen den Supermächten USA und UdSSR war ein Kampf nicht nur um Macht, sondern auch um das richtige Gesellschaftsmodell. Die Kontrahenten standen für antagonistische Konzepte der inneren Ordnung und der internationalen Politik. Kommunismus und kapitalistische Demokratien standen sich gegenüber, beide mit einer offen universalistischen Ambition. Der bipolare Machtwettbewerb war somit eingebettet in eine ideologische Konfrontation.

Seit den 2010er-Jahren nahmen die Anzeichen eines neuen systemischen Konflikts zu. Der atemberaubende Machtanstieg Chinas brachte das Land näher an die USA, seine erneute Autokratisierung raubte zugleich jegliche Hoffnung auf eine weitere Liberalisierung. Stattdessen wurde die Rhetorik im Bezug auf Taiwan immer selbstbewusster. Auf dem europäischen Kontinent waren die russische Besetzung der Krim und Putins internationale Interventionen zugunsten autokratischer Herrscher von entscheidender Bedeutung. Das wachsende Selbstbewusstsein des autoritären China und der verstärkte Einsatz von Gewalt auf russischer Seite signalisierten einen vehementen Angriff auf die etablierte liberale internationale Ordnung. Mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, der Unterstützung Russlands durch China und Indien, der Erklärung einer autoritären Freundschaftsachse und der Haltung der Biden-Regierung, die von einem Krieg zwischen Demokratie und Autoritarismus sprach, beschleunigte sich die Entwicklung.

Die Auswirkungen auf die internationale Ordnung entsprachen dem, was wir aus dem systemischen Konflikt nach dem Zweiten Weltkrieg kennen. Die geteilten normativen Prinzipien schwächten sich wieder deutlich ab, der Einfluss liberaler internationaler Institutionen auf Menschenrechte, Handel und Finanzpolitik schwindet. Formal bleiben die meisten internationalen Organisationen unverändert, in der Praxis werden sie zunehmend ignoriert. Gleichzeitig nahm die Zweiteilung des Systems wieder zu. Regionale Integrationsvorhaben erhielten wieder mehr Aufmerksamkeit als globale Institutionen. In Europa kam es zunächst zur Wiederbelebung der bereits „hirntoten NATO" (Macron). Die damit verbundene Remilitarisierung deutet darauf hin, dass zwischenstaatliche Kriege vermehrt auftreten und wieder als möglich erachtet werden. Die Kriegsträchtigkeit nähme in einer internationalen Ordnung des systemischen Konflikts wieder zu, allerdings könnte sie durch die gegenseitige nukleare Abschreckung der beiden Lager möglicherweise eingedämmt werden.

Das liberale System der Global Governance hat nicht nur auf internationaler, sondern auch auf nationaler Ebene Herausforderer hervorgebracht. Globalisierung und Öffnung der Grenzen führten zum Aufstieg neuer Parteien, die sich im Laufe der Zeit radikalisierten. Man kann sie als autoritäre populistische Parteien bezeichnen. Wenn sie an die Regierung kommen, streben sie einen Regimewechsel an. Neben die bürokratisch-autoritären Staaten wie China und Vietnam tritt eine neue Form des Autoritarismus, während Militärdiktaturen und der sozialistische Autoritarismus kaum noch eine Rolle spielen. Diese Neuaufstellung im autoritären Lager verweist auf die Möglichkeit einer dreigeteilten Welt:

Sie ist mit der Wiederwahl von Donald Trump wahrscheinlicher geworden. Die Trump-Regierung wird ihre Position gegenüber China sicherlich verhärten und verstärkt in den militärischen und den wirtschaftlichen Wettbewerb treten. Der Machtkampf zwischen diesen beiden Staaten wird noch stärker in den Vordergrund rücken – aber von den ideologischen Untertönen befreit werden. Dieser Machtkampf würde damit eher den hegemonialen Konfrontationen vor dem 20. Jahrhundert ähneln.

Ideologisch könnte der bilaterale Machtkampf in eine dreiseitige Konstellation eingebettet werden. Liberale Demokratien existieren weiterhin und verfügen nach wie vor über normative Macht. Ohne eine auch militärisch starke EU bleibt dieser Block aber relativ schwach. Der bürokratische Autoritarismus hält ebenfalls an, mit China als unangefochtenem Führer. Das

dritte Lager wäre ein autoritär-populistisches, mit Russland, Indien und den USA als zentralen Akteuren. Sollte es Trump wirklich gelingen, die USA in ein autoritär-populistisches Regime zu verwandeln, das sich weiter von Europa und der EU entfernt, würden die USA diese enorm große und mächtige Gruppe anführen.

Intern würden die drei Lager sehr unterschiedlich funktionieren. Innerhalb der liberalen Demokratien ist mit starken internationalen Institutionen mit erheblicher Autorität zu rechnen. Die autoritären Populisten betonen die nationale Souveränität und lehnen internationale Institutionen ab. Es würde zwar eine Zusammenarbeit zwischen autoritär-populistischen Staaten geben, diese würde jedoch eher zu bilateralen Vereinbarungen zwischen den großen Akteuren führen als zu einer institutionalisierten Zusammenarbeit.

Auf internationaler Ebene könnte der normative Inhalt der Ordnung schwindsüchtig werden. Es ist fraglich, ob die minimalen Prinzipien, die zu Zeiten des Ost-West-Konflikts galten – einen Atomkrieg verhindern und den territorialen Status quo akzeptieren –, Bestand hätten. Wladimir Putin hat im Ukraine-Krieg seine Bereitschaft gezeigt, mit Atomwaffen zu drohen, und Trump hat zusammen mit Vizepräsident Vance dem ukrainischen Präsidenten Selenskyj vor der Weltöffentlichkeit klar gemacht, dass ein mehr oder weniger demokratischer Staat, der der Aggression eines autoritären Staates ausgesetzt ist, nicht mehr auf die USA zählen kann. Dies ist ein Aufruf zu Atomwaffenprogrammen in Südkorea, Japan und Europa. Darüber hinaus wurde die territoriale Integrität durch den Krieg in der Ukraine und die Machtspiele der Trump-Regierung in Bezug auf Grönland und Kanada in Frage gestellt. In einer Welt, in deren Zentrum ein Hegemonialkampf steht, der von einem dreigeteilten ideologischen Kampf geprägt ist, kann es keine institutionalisierte Hierarchie geben. Um die Vorherrschaft wird permanent gerungen.

Es ist nicht sicher, dass sich tatsächlich eine solche dreigeteilte Welt herausbildet. Dazu ist die amerikanische Politik zu unberechenbar. Eine Entfremdung zwischen Putin und Trump würde in eine andere Richtung deuten. Die dreigeteilte Konstellation würde neue Kooperationsräume öffnen: Eine Annäherung zwischen Westeuropa und Ostasien – etwa auf den Feldern Klimapolitik oder Freihandel – könnte ein Gegengewicht zur autoritär-populistischen Achse schaffen. Chinas Macht wäre dadurch gestärkt, die USA würden zu einer strategischen Neuausrichtung gezwungen. Der Ausgang bleibt offen.

Was jedoch absehbar ist: Die Kriegsträchtigkeit der internationalen Ordnung nimmt wieder zu. Die Welt kann sich angesichts der allumfassenden Zerstörungsgewalt moderner Waffen aber keinen Rückfall ins 18. Jahrhundert leisten. Die zentrale Frage der kommenden Jahrzehnte ist daher, ob die Kriegsträchtigkeit durch Abschreckung, Kooperation oder normativ getragene Institutionen gezügelt werden kann.

Literatur

Ikenberry, G. John: A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order. New Haven: Yale University Press 2020.

Lake, David A./Martin, Lisa L./Risse, Thomas: „Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization“. In: International Organization, 2021, Jg. 75, H. 2, S. 225–257. DOI: 10.1017/S0020818320000636.

Ruggie, John Gerard: „Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations“. In: International Organization, 1993, Jg. 47, H. 1, S. 139–174. DOI: 10.1017/s0020818300004732.

Zürn, Michael: A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation. Oxford: Oxford University Press 2018. DOI: 10.1093/oso/9780198819974.001.0001.

Zürn, Michael: „Charting Global Futures: A NALFI-Based Perspective on International Order“. In: 20th Anniversary Special Issue „International Leadership and Global Order“ of the Chinese Journal of International Politics (CJIP), 2026 (im Erscheinen).

Der Text ist gemäß der Creative-Commons-Lizenz CC BY 4.0 nachnutzbar: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/