

Die Liberale Internationale Ordnung Hat es die je gegeben?

In führenden internationalen Medien wird seit einiger Zeit immer wieder beklagt, dass die seit 70 Jahren bestehende liberale internationale Ordnung, wobei oft noch hinzugefügt wird, sie wäre „rule-based“ gewesen, zur Zeit zerstört wird. Zahlreiche Artikel dazu erschienen in der „New York Times“; und in der „Financial Times“; im „Economist“ oder in „Foreign Affairs“, wobei die Schuld dafür den amerikanischen Präsidenten Donald Trump gegeben wird, weil er sich nicht an die bisher praktizierten Spielregeln hält. Im selben Sinne äußerten sich auch eminente Wissenschaftler wie Joseph Nye, G. John Ikenberry oder Jonathan Cook und viele andere.

Die Argumentation in dieser Abhandlung hingegen ist, dass Donald Trump die liberale, internationale, „law-based“ Ordnung nicht zerstören kann, weil es diese, zumindest in der nunmehr dargestellten idealistischen Form, nie gegeben hat. Es geht dabei nicht darum, den amerikanischen Präsidenten in irgendeiner Form zu verteidigen, sondern darum, einer Legendenbildung entgegenzutreten.

Sicherlich hat es nach dem Zweiten Weltkrieg Vorstellungen und auch Bemühungen hinsichtlich einer friedlichen neuen Weltordnung gegeben, verkörpert durch die Vereinten Nationen. Die politische, militärische und wirtschaftliche Realität war aber dann, bestimmt durch den Kalten Krieg, durch Wettrüsten und durch Kriege zwischen den Blöcken, zumindest an der Peripherie. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion sprach dann US-Präsident George H.W. Bush von einer „neuen Weltordnung“, wobei als Vorbild offensichtlich der erste Golfkrieg des Jahres 1991 dienen sollte, bei dem das Konzept der kollektiven Sicherheit unter amerikanischer Führung durchaus zum Tragen kam. Die Realität war aber dann wieder eine andere: in den USA erkannte man einen „unipolar moment“ der ausgenutzt werden sollte, um die alleinige politische, militärische und wirtschaftliche Vorherrschaft weltweit zu sichern. Egon Matzner, ein brillanter Vordenker, hat dies schon sehr bald erkannt und richtig dargestellt.

Die neue Weltordnung nach 1945

Die Vereinten Nationen und das Konzept der kollektiven Sicherheit

Aufbauend auf den hehren Grundsätzen der „Atlantic Charta“ von 1941 zur Abwehr künftiger totalitärer Bedrohungen, wurden im Herbst 1944 in einem Herrenhaus in Dumbarton Oaks, einem Vorort von Washington, Konzepte ausgearbeitet, wie nach den Schrecken des Zweiten Weltkriegs eine künftige Weltordnung aussehen sollte. Aufbauend auf der Herrschaft des Rechts sollte die internationale Sicherheit durch kollektive Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft gewährleistet werden; die Staaten sollten in Zukunft auf den Einsatz von Gewalt verzichten; Streitigkeiten friedlich beigelegt und die Menschenrechte gefördert werden.

Gemäß der Gründungsversammlung der Vereinten Nationen im Juni 1945 sollte die dort beschlossene Charta tatsächlich Grundlage einer künftigen „liberalen, auf rechtsstaatlichen Grundsätzen aufbauenden“ internationalen Ordnung bilden. Zahlreiche Sonderorganisationen in wirtschaftlichen und sozialen Bereichen sollten die Verwirklichung dieser Ziele fördern. Aber wie blockiert das ganze System vom Anfang an war, sieht man daran, wie oft die beiden Supermächte zwischen 1945 und 1989 im Sicherheitsrat von ihrem Veto-Recht Gebrauch machten: die Sowjetunion 116 mal (davon 100 mal bis 1962); und die USA 60 mal, dabei nie vor 1970).

Die politische Realität: der Kalte Krieg

1945 fand aber nicht nur die Konferenz von San Franzisko statt, sondern einige Monate vorher jene von Jalta. Dort trafen sich im Liwadija-Palast der Premier der Sowjetunion, Joseph Stalin; der Premierminister des Vereinigten Königreichs, Winston Churchill; und der US-Präsident Franklin D. Roosevelt. Auch hier ging es um die künftige Nachkriegsordnung, vor allem in Europa. Die „Rote Armee“ stand damals bereits 65 km vor Berlin und besetzte bereits jene Länder Ost- und Mittel-Europas, in denen die Wehrmacht besiegt worden war. Das Ergebnis war jedenfalls nicht, „im kommenden Frieden die Einigkeit der Alliierten zu erhalten“, wie es noch im Schlussdokument von Jalta hieß; es kam vielmehr zu einer politischen, ideologischen und militärischen Teilung Europas. Ein „Eiserner Vorhang“ trennte im Kalten Krieg West- und Ost-Europa; das System der kollektiven Sicherheit kam nicht zum Tragen, sondern jenes der Regionalpakete.

Stalin hatte schon 1942 seinen Verbündeten erklärt, er werde keine unfreundlichen Regierungen an seinen Grenzen dulden; und in diesem Sinne wurden ab 1943 Beistandspakte mit der Tschechoslowakei; mit Rumänien; Ungarn und Bulgarien abgeschlossen. Unter Führung der USA wurde dann 1945 die NATO (North Atlantic Treaty

Organization) gegründet, deren Aufgabe es nach den Worten ihres ersten Generalsekretärs sein sollte, „to keep the Russians out; to keep the Americans in; and to keep the Germans down“. In anderen Gegenden der Welt entstanden andere Pakt-Systeme, wie der ANZUS- Pakt im Südpazifik; SEATO in Südost- Asien; oder der Bagdad- Pakt im Nahen Osten. Im Jänner 1956 beschrieb der damalige amerikanische Außenminister John Forster Dullas seine Politik so: es sei eine „erstrebenswerte Kunst, am Rande eines Krieges zu gelangen (verge of war), ohne in einen einzutreten“. Das kann wohl schwerlich die Beschreibung für eine „liberale, internationale, law-based Ordnung“ gewesen sein.

Die militärische Realität

Der Kalte Krieg war ein Krieg der Ideologien auf machtpolitischer Basis. Gläubige Kommunisten waren davon überzeugt, dass der Endsieg des Kommunismus einem Naturgesetz entspricht. Mit militärischer Stärke sollte man bei der Erfüllung dieser Gesetzmäßigkeit nachhelfen. Kein Wunder, dass der „freie Westen“ bemüht war, die kommunistische Expansion zumindest einzudämmen. Das Ergebnis im militärischen Bereich war jedenfalls ein Wettrüsten, das, wohl verbunden mit einer gewaltigen Eigendynamik, ungeahnte Dimensionen annahm. Auf beiden Seiten gab es nicht nur riesige Arsenale an konventionellen Waffen, auch die Atomrüstung, verbunden mit Raketen aller Art, führte zu einer Situation, die im Fall eines Krieges zu einer „sicheren gegenseitigen Vernichtung“ geführt hätte, mit der englischen Abkürzung als MAD, also wahnsinnig, bezeichnet.

Der große Atomkrieg zwischen den Supermächten blieb aus, aber es gab Kriege mit insgesamt Millionen von Toten in Korea; im Nahen Osten; am indischen Subkontinent; in Vietnam und Afghanistan. Dazu kamen die Befreiungsbewegungen in Afrika; und die Stellvertreterkriege in Lateinamerika. Jeder Supermacht wurde praktisch das Recht zugestanden, in der eigenen Interessensphäre ihre Machtansprüche durchzusetzen: die Sowjetunion schlug Aufstände in der DDR (1953) und in Ungarn nieder (1956); und marschierte 1968 in der Tschechoslowakei ein. Die USA intervenierten in verschiedenen Ländern, um genehme Regierungen einzusetzen, manchmal auch militärisch; so im Iran (1953); in Guatemala (1954); im Libanon (1958); in Vietnam (1964-1973); in der Dominikanischen Republik (1965); in Griechenland (1967); in Kambodscha (1970) oder in Chile (1973).

Die wirtschaftspolitische Realität

Die Wirtschaft in Europa lag nach dem Zweiten Weltkrieg in Trümmern; was übrig geblieben war, war sehr stark von den Vereinigten Staaten dominiert, die alleine die Hälfte der Weltwirtschafts- Produktion erzeugten. Amerika hatte die absolute Führungsrolle in

allen wesentlichen Bereichen inne, ob Industrie, Handel oder Landwirtschaft. Die USA kamen für zwei Drittel der weltweiten Öl- und für die Hälfte der gesamten Kohlenförderung auf; in den USA erzeugte man damals jährlich 95 Millionen Tonnen Stahl, während die UdSSR, die an zweiter Stelle lag, gerade 20 Millionen Tonnen erzeugte. Auch in anderen Bereichen wie Aluminium, Autos und Flugzeuge erzeugte Amerika alleine mehr als der Rest der Welt zusammen; die Arbeitsproduktivität war damals in den USA viermal höher als in Europa.

Es liegt auf der Hand, dass Washington unter diesen Bedingungen bemüht war, ein weltweites Wirtschaftssystem zu errichten, das den amerikanischen Interessen entsprach. Das war auch durchaus legitim, hatte man doch gerade einen Weltkrieg gewonnen. Die Vorstellungen dazu wurden bereits 1944 in Bretton-Woods ausgearbeitet, wobei es vor allem darum ging, die nach dem Ersten Weltkrieg begangenen katastrophalen Fehler zu vermeiden; gleichzeitig sollten die in Bretton-Woods entworfenen Institutionen, der Internationale Währungsfonds und die Weltbank, das politische System der Vereinten Nationen ergänzen. Das System war vielleicht nicht so einfach, wie es aussah; denn schon John Maynard Keynes, ein wesentlicher Mitgestalter, sagte „eigentlich war die Bank ein Fonds und der Fonds war eine Bank“; wie auch immer, den Ländern Nordamerikas und Westeuropas wurde durch das neue System ein ungeahnter wirtschaftlicher Aufschwung ermöglicht.

Das Bretton-Woods System untermauerte die Vorherrschaft des Dollars durch feste Wechselkurse; gleichzeitig wurde der wirtschaftliche Handlungsspielraum der Europäer eingengt. Jedoch wurden durch den überbewerteten Dollar die europäischen Exporte gefördert, was zu einem Ungleichgewicht in den Währungsreserven führte. Als dann die USA 1971 zum ersten Mal ein Handelsbilanz-Defizit hatten, wurden die fixen Wechselkurse aufgehoben; genauso wie die Umtauschmöglichkeit des Dollars in Gold, ohne dass die europäischen Partner von Washington gefragt worden wären. War dieses System liberal? Wohl bis zu einem gewissen Punkt; war es „law-based“? ; auch, aber die Regeln bestimmte nur einer: die USA.

Der Zusammenbruch der UdSSR und die Welt nach 1991

Der Zusammenbruch der Sowjetunion

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hätte die Möglichkeit bestanden, eine „law-based“ liberale Ordnung auf der Grundlage von Werten wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit aufzubauen. Immerhin ist das kommunistische Imperium in sich zusammengebrochen, nicht nur weil es der westlichen Konkurrenz nicht gewachsen war, sondern auch, weil die Jugend im Osten die westliche Lebensweise wesentlich attraktiver fand als die eigene. Die Attraktivität der westlichen Bluejeans hat beim Zusammenbruch

des Kommunismus vielleicht eine größere Rolle gespielt als die riesigen Waffenarsenale, die ohnehin nicht eingesetzt werden konnten.

Aber um die Neuordnung zu verwirklichen, wäre es notwendig gewesen, Russland, den Nachfolgestaat der Sowjetunion, in die Neuordnung gleichberechtigt einzubeziehen. Stattdessen entschied man sich in Washington, weltweit eine amerikanische Alleinherrschaft anzustreben; die NATO zu erweitern; und die amerikanische Außenpolitik nach dem machtpolitischen Grundsatz zu führen „Foreign Policy without the backing of the military is like a baseball game without a baseball bat“. War es in Europa gelungen, seit Gründung des Europarates, nach Jahrhunderten der Kriege eine „Logik des Krieges“ durch eine „Logik der Werte und des Wohlstands“ zu ersetzen, so ist es durch die NATO Erweiterung auf dem „alten Kontinent“ zu neuen Spannungen gekommen; im Fernen Osten wurde die Auseinandersetzung mit China unter dem Aspekt „destined for war“ (ohne Fragezeichen) gesehen; und in den übrigen Gegenden der Welt führten die USA nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion Kriege wo sie wollten; wann sie wollten; und wie sie wollten.

Dabei sind die USA selber nicht gewillt, sich irgendeiner internationalen Ordnung bzw. internationalen Organisation unterzuordnen. Amerikaner wollen die Souveränität des eigenen Landes unter allen Umständen schützen und verteidigen. Es sollte keine Unterwerfung unter eine internationale Organisation geben, weshalb auch wesentliche internationale Verträge nie ratifiziert wurden, wie das Kyoto- Protokoll zum Schutz der Umwelt; auch nicht der Vertrag über das Verbot von Landminen; und jene Staaten, die die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshof unterstützten, wurden sogar mit Sanktionen bedroht.

Die politische Realität nach 1991: unipolare Bestrebungen der USA

Nach den Vorstellungen des außenpolitischen Establishments der USA sollte eine jede internationale Ordnung eine amerikanische Ordnung im amerikanischen Interesse sein, wobei auch immer wieder die Bedeutung der amerikanischen Werte für die Welt betont wird. Dabei gibt es in den USA kaum größere Unterschiede zwischen den „liberalen Interventionslisten“ und den „neokonservativen Unilateralisten“. Die einen sind für Interventionen zur Durchsetzung amerikanischer Werte in der Welt, auch um amerikanische Interessen zu schützen; die anderen wollen Interessen schützen auf der Basis von amerikanischen Werten (oder umgekehrt).

Stimmen die Vereinten Nationen bei einer von den USA durchgeführten militärischen Intervention zu, bezieht man sich darauf; stimmt die UNO nicht zu, geht man ohne völkerrechtliche Grundlage vor, wie bei der Bombardierung Serbiens 1999 oder im Irakkrieg 2003. Man ist überzeugt von der Mission des eigenen Landes. So sagte etwa

Madeleine Albright, damals amerikanische Botschafterin bei der UNO, über die Intervention in Somalia 1993, das Ziel sei es, „aus einem gescheiterten Land eine echte Demokratie“ zu machen. Ähnlich war die Argumentation der Neokonservativen, als man nach der Invasion im Irak 2003 die Massenvernichtungswaffen nicht finden konnte: es ging dann darum, im besiegten Land eine Demokratie aufzubauen, so wie 1945 in Deutschland und Japan. Offiziell wird immer wieder betont, man wolle weltweit Demokratien aufbauen, weil diese untereinander keine Kriege führen und somit den Weltfrieden sichern. Mag sein; aber tatsächlich rechnet man wohl damit, dass sich demokratisch gewählte Regierungen leichter dem Führungsanspruch der USA unterstellen, obwohl Washington in der Vergangenheit auch mit den verschiedensten Diktatoren auf allen Kontinenten zusammengearbeitet hat.

Die ganze Konzeption zeigt Analogien zu jener Weltordnung, die dem 18. Jahrhundert durch ein „Gleichgewicht der Kräfte“ den Frieden sichern sollte. Allerdings musste man dann, um ein Gleichgewicht zu erreichen, fast ununterbrochen Kriege führen. Auch heute und in Zukunft wird es immer wieder Länder geben, die man als „nicht demokratisch genug“ erachten wird, und die somit einen militärischen Einmarsch rechtfertigen. Um Missverständnisse zu vermeiden: eine Demokratie ist sicherlich anderen Staatsformen vorzuziehen; die Frage ist aber, ob man für „democracy-building“ in andere Staaten einmarschieren und Kriege führen soll, um eine „freedom agenda“ durchzusetzen. Schon 1992 wurde unter der Federführung von Dick Cheney, damals Verteidigungsminister, eine „defense policy guidance“ ausgearbeitet, in der ausgeführt wurde, die USA müssten die „einmalige Gelegenheit in der Geschichte“ ausnützen, und die Vorherrschaft möglichst lange dadurch erhalten, dass künftige Gegner mit allen Mitteln abgeschreckt werden. In diesem Sinne sollte auch „democracy building“ eingesetzt werden.

Die nach dem Kalten Krieg errichtete internationale Ordnung sollte jedenfalls eine „pax americana“ sein, ihre Legitimität in der „Verantwortung des amerikanischen Volkes“ liegen und nicht bei „irgendwelchen Papieren“, womit internationale Verträge gemeint waren. So hat es jedenfalls der bedeutende Kolumnist Charles Krauthammer ausgeführt.

Die militärische Realität

Die Vereinigten Staaten geben für das Militär alleine so viel aus wie der Rest der Welt zusammen. Schon das Budget des Pentagon beträgt 2018 über \$ 700 Milliarden; dazu kommen noch die Ausgaben für Spezialeinheiten und die Forschungsausgaben in Rüstungsbetrieben. Zusätzlich haben die Kriege in Afghanistan und im Irak bis 2018 schon 1000 Milliarden Dollar, also \$ 1 Billion, gekostet.

Ganz wesentlich dabei ist eines: die USA sind auch bereit, ihre militärische Macht einzusetzen. Um nochmals Madeleine Albright zu zitieren, die, dann als Außenministerin

sagte: wozu haben wir diese wunderbaren Soldaten, wenn wir nicht bereit sind, sie einzusetzen; und tatsächlich hat sie ihren Balkan-Krieg bekommen. Gleich zu Beginn seiner Präsidentschaft bekam Barack Obama den Friedensnobelpreis. Als er 2017 aus seinem Amt ausschied, waren die USA in mehr Kriegen verwickelt, als je zuvor in ihrer Geschichte: nicht nur in Afghanistan und im Irak; sondern auch in den verschiedensten Kriegen vom Nahen Osten bis in die Sahel- Zone; und überall dort wo es galt den „war on terror“ zu führen.

In den einzelnen „National Security-Strategies“ (NSS) kann man nachlesen, welche Aufgaben dem amerikanischen Militär jeweils gestellt werden. Schon in jener des Jahres 1999, also noch unter Bill Clinton, wurden Cyber- Attacken, aber auch Terrorismus und Drogenhandel, vor allem in Verbindung mit „Schurkenstaaten“, als neue Bedrohungen aufgezeigt. Die NSS des Jahres 2002, also unter George W. Bush ging dann wesentlich weiter: darin wurde der Wille zur Vorherrschaft betont; das Recht, Präventivkriege zu führen und vor allem auch die Bereitschaft, alleine vorzugehen bzw. in einer „Koalition der Willigen“ unter amerikanischer Führung. In all diesen strategischen Programmen kommt eines klar zum Ausdruck: die tiefe Überzeugung, dass Amerika alle Probleme der Welt militärisch bzw. mit militärischer Stärke lösen kann, vom „regime change“ bis zum „nation building“, vom Kampf gegen den militanten Islamismus bis hin zum Schutz der Menschenrechte. Aber: sind das die richtigen Methoden, um eine „liberale, law based order“ aufzubauen bzw. zu schützen?

Die wirtschaftliche Realität

Die wirtschaftliche Entwicklung nach dem Fall des Eisernen Vorhangs ist wohl gekennzeichnet durch eine gewaltige Dynamik, die durch die Globalisierung von Wirtschaft und Finanzen, sowie von Technik und Kommunikation entstanden ist. Die vorher planwirtschaftlich geführten kommunistischen Länder wurden in den Weltmarkt einbezogen; vor allem China konnte seinen Anteil am Welthandel von 1985 bis 2014 von 1,2% auf 12,28% ausbauen. Gleichzeitig gelang es weltweit agierenden Konzernen, wie Amazon, Google oder Microsoft weltweite Umsätze zu erzielen, die das BIP vieler Staaten in den Schatten stellten.

Die Globalisierung brachte Gewinner und Verlierer hervor. Gewinner waren jene, die sich weltweit durchsetzen konnten: das galt für Länder genauso wie für Unternehmen oder Einzelpersonen. China konnte von seinen weltweiten Exporten profitieren; alleine in diesem Land konnten 300 Millionen Menschen die Armut überwinden. Google, Amazon und Microsoft profitierten davon, dass ihre Produkte weltweit gekauft wurden; und die Tennisspieler Djokovic, Federer und Nadal wurden Multimillionäre, weil ihre Spiele weltweit im Fernsehen übertragen wurden.

Gleichzeitig gab es Verlierer der Globalisierung: in Amerika und Europa wurden ganze Industriezweige geschlossen; andere wanderten in Billigländer ab. Dort mussten dann Menschen in sogenannten „Sweatshops“ unter oft unmenschlichen Bedingungen arbeiten. Vor allem aber kam es zu einer gewaltigen wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheit; bei wenigen entstand ein enormer Reichtum, während in vielen Ländern der Mittelstand ausgehöhlt wurde.

Diese Entwicklung wurde durch verschiedene Wirtschafts-, Währungs- und Spekulationskrisen verstärkt. So begann 1991 die Wirtschaft in Japan zu stagnieren; 1992 kam es zur Krise des Europäischen Währungssystems; zwei Jahre später zur „Tequila-Krise“ in Mexiko; 1997/98 erschütterte eine schwere Krise die Tiger-Staaten Südost-Asiens; 1998 musste der russische Rubel um 50% abgewertet werden; 2001 musste Argentinien den Staatsbankrott anmelden; im darauffolgenden Jahr platzte die „Dotcom-Blase“; und die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 war wohl die größte seit Generationen.

Ein wesentlicher Grund für all diese Krisen war wohl, dass vieles einfach passierte; dass die Wirtschaft eine Eigendynamik entwickelte, die niemand mehr unter Kontrolle hatte. Peter Temin und David Vines haben dies jedenfalls in ihrem Buch „The leaderless Economy- Why the World economic System fell apart“ so dargestellt. Und der frühere deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt bezeichnete diese Entwicklung als „Raubtierkapitalismus“, was wohl auch nicht die Umschreibung von „rule-based international order“ ist. Tatsächlich war gerade die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte eher anarchisch als geordnet.

Haben wir nun während der letzten 70 Jahre in einer „rule-based“, liberalen, internationalen Ordnung gelebt? Das hängt wohl mit drei weiteren Fragen zusammen:

- Kann man von „rule-based“ reden, wenn die Führungsmacht für sich in Anspruch nimmt, über allen Regeln und Gesetzen zu stehen?
- Wenn die Führungsmacht Sicherheit vor allem als militärische Sicherheit sieht und nach Belieben Kriege führt?
- Und wenn die Führungsmacht in anderen Staaten keine Partner sondern nur Vasallen sieht?

UND: das war schon lange so vor Donald Trump; das ist so unter Donald Trump; und das wird auch in der vorhersehbaren Zukunft nicht viel anders sein.

(*) Dr. Wendelin Ettmayer; Abgeordneter zum Nationalrat a.D.; Botschafter a.D.; Autor im Bereich der internationalen Beziehungen; www.wendelinettmayer.at

Literatur:

- Karl Dieter Bracher*, Internationale Beziehungen, Das Fischer Lexikon; Frankfurt 1969
James E. Cronin; Global Rules-America, Britain and a disordered World; Yale University 2014
Wendelin Ettmayer, Wem nützt, wem schadet die Globalisierung? Wie hätten wir unseren Wohlfahrtsstaat? Favorita Papers 01/2016
Joshua Goldstein u.a.; International Relations, Toronto 2007
Egon Matzner, Monopolare Weltordnung. Zur Sozioökonomie der US- Dominanz, Marburg 2000
Walter Russell Mead; God and Gold-Britain, America and the Making of the modern World, New York 2007
Christopher A. Preble; The Power Problem, Cornell University 2009
Justin Vaisse; Histoire du néoconservatisme aux Etats-Unis, Paris 2008