

/// Nur Unordnung oder schon in Auflösung

## WIE STEHT ES UM DIE INTERNATIONALE ORDNUNG?

**HANNS W. MAULL** /// lehrte von 1991 bis 2013 Internationale Beziehungen und Außenpolitik an der Universität Trier. Im nachfolgenden Interview analysiert er die derzeitigen Umwälzungen der Weltpolitik sowie deren Konsequenzen für die Internationale Ordnung. Er geht dabei der Frage nach, ob die Weltordnung gar in Auflösung ist. Auch sein derzeitiges Buchprojekt „The Growth and Demise of the Liberal International Order“ beschäftigt sich mit diesem Thema.

**Politische Studien:** Lassen Sie uns mit einer grundsätzlichen Frage beginnen. Sie haben in der neuen Veranstaltungsreihe der Hanns-Seidel-Stiftung einen Vortrag zum Thema „Weltordnung in Auflösung?“ gehalten. Wie definieren Sie in abstrakter Form den Begriff der „Internationalen Ordnung“?

**Hanns W. Maull:** Die Internationale Ordnung ist gewissermaßen das Regierungssystem

der Welt. Sie umfasst bestimmte Grundprinzipien und Wertvorstellungen wie etwa das Gewaltverbot und das Prinzip der Souveränität im Umgang der Staaten miteinander oder die allgemeinen Menschenrechte sowie Institutionen wie die Vereinten Nationen mit ihren zahlreichen internationalen Organisationen und Regelwerken zum Umgang mit den Weltproblemen. Die Internationale Ordnung besteht aus vielen einzelnen Teilen und wird von den politischen

”

Die Internationale Ordnung ist gewissermaßen das Regierungssystem der WELT.



### Wird China die USA als weltpolitische Ordnungsmacht ablösen können?

Ordnungen der Nationalstaaten getragen. Das Weltregieren funktioniert freilich nur teilweise und unvollkommen, so, wie es die Prinzipien, Werte und Regeln dieser Ordnung vorsehen. Auch das gehört zur Internationalen Ordnung, ihre ausgeprägte Unvollkommenheit sowie Mängel und Defizite.

**Politische Studien:** In Ihrem Vortrag haben Sie die Internationale Ordnung bildhaft beschrieben und dabei zwischen drei Aggregatzuständen unterschieden, nämlich dem Eisblock, der Verflüssigung und dem Gasförmigen. Könnten Sie dies noch etwas genauer erklären?

**Hanns W. Maull:** Ich meine, dass wir derzeit aufgrund des rasanten technologischen Wandels und der von ihm getriebenen Prozesse der Globalisierung

grundlegende Veränderungen in der Politik erleben und zwar über ihr gesamtes Spektrum hinweg, von der Lokalpolitik über die nationalstaatliche und die regionale bis hin zur Weltpolitik. Diese grundlegenden Veränderungen in der Qualität des Politischen versuche ich, mit diesem Vergleich zu verdeutlichen. Vor 50, noch vor 30 Jahren war die Politik vergleichsweise verfestigt, manchmal vielleicht geradezu erstarrt. Der Ost-West-Konflikt dominierte nicht nur die Internationale Ordnung, sondern in vielen Staaten auch die Innenpolitik. Seither haben das Ende des Kalten Krieges und die Globalisierung diese Verfestigungen aufgelöst. Die Politik wird heute von rasanten Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft im Weltmaßstab vorangetrieben. Dabei entstehen

immer wieder neue, unvorhergesehene Herausforderungen und Chancen. Die internationalen Beziehungen bekommen etwas Fließendes, Unberechenbares, auf das die Politik nur mühsam reagieren kann. Diese Entwicklung könnte sich bis hin zu einer weiteren Veränderung des Aggregatzustandes der Politik fortsetzen, wenn die noch bestehenden Elemente der Internationalen Ordnung der letzten Dekaden wie etwa die internationale Handelsordnung der WTO weiter zersetzt würden. Dann könnte es zu einem „synchronen Versagen“ der Internationalen Ordnung kommen, bei dem viele einzelne Krisen- und Erosionsphänomene in Teilen zusammenwirken und sich gegenseitig hochschaukeln. Dadurch könnte die internationale Politik insgesamt so chaotisch und gewalttätig werden, dass wir dies mit dem Aggregatzustand des Wasserdampfes vergleichen könnten.

**Politische Studien: Welche konkreten Entwicklungstrends destabilisieren derzeit die Internationale Ordnung?**

**Hanns W. Maull:** Die beiden wichtigsten Trends, die sie unter Druck setzen, sind die Globalisierung und die globalen Machtveränderungen. Globalisierung bewirkt, dass sich für Wirtschaft und Gesellschaft überall auf der Welt immer neue Chancen, aber auch Risiken erge-

ben, auf die die internationale Politik mit ordnungspolitischen Maßnahmen reagieren muss. Zugleich ergeben sich dadurch, dass Unternehmen, Volkswirtschaften und Gesellschaften auf diese Chancen und Risiken unterschiedlich reagieren, Veränderungen in den Zuwachsraten des Wirtschaftswachstums zwischen den Staaten und dadurch auch Machtverschiebungen. Das dramatischste Beispiel dafür ist der Aufstieg Chinas, das in der Vergangenheit statistisch über drei Jahrzehnte hinweg ein durchschnittliches jährliches Wirtschaftswachstum um die 10 % erzielte und dadurch auf dem Weg ist, die USA als größte Volkswirtschaft der Welt zu überholen. Das hat natürlich auch machtpolitische Konsequenzen, die sich in den letzten Jahren immer deutlicher herauschälen. Von diesen Machtverschiebungen profitieren auch andere Staaten, generell die des Südens mehr als die alten Industriestaaten des Westens, der insgesamt immer mehr in die Defensive geraten ist.

Aber mindestens genauso wichtig wie diese Machtverschiebungen sind Prozesse der Machtdiffusion, also der Ausbreitung und Ausdünnung von Macht. Denn mit der weltweiten Bildungs-, Wissens- und Kommunikationsrevolution haben sich die Möglichkeiten des Einzelnen sowie sozialer Gruppen, ihre gemeinsamen Interessen oder Ideen voranzubringen, im Ver-



**Mit der weltweiten Bildungs-, Wissens- und Kommunikationsrevolution haben sich die Möglichkeiten, Interessen oder Ideen VORANZUBRINGEN, deutlich vergrößert.**

gleich zu den Machtpotenzialen der Staaten relativ deutlich vergrößert. Nichtstaatliche Akteure, ja manchmal sogar einige wenige oder einzelne Individuen, haben inzwischen immer wieder Einfluss auf den Gang der Weltpolitik ausüben können. Ich denke da im Positiven etwa an den Nobelpreisträger Mohammed Yunus, der mit seinem Konzept der Mikrokredite die Entwicklungspolitik revolutioniert hat. Im Negativen denke ich an Osama bin Laden und seine Terrororganisation al Qaida.

**Politische Studien: Die EU befindet sich seit einigen Jahren in einer schweren Krise, nicht nur wegen des anstehenden Brexit. Trauen Sie den Brüsseler Institutionen noch zu, eine global stabilisierende Rolle zu spielen, obwohl sie bereits Probleme haben, Frieden an der eigenen geopolitischen Peripherie zu schaffen?**

**Hanns W. Maull:** Ja, die Hoffnung habe ich. Aber in der Tat ist das ohne weitreichende Veränderungen in ihren Binnenstrukturen wie auch in der Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik GASP, die in der Praxis ja leider nur selten eine tatsächlich „gemeinsame“ Politik ist, kaum vorstellbar. Dass die EU das Potenzial zu einer solchen Politik hat, wurde in der Vergangenheit aber gelegentlich doch durchaus erkennbar, etwa bei der Befriedung des ehemaligen Jugoslawien nach den Kriegen in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre, beim Atomabkommen mit dem Iran oder in der Krise um die russische Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim und der Unterstützung durch den Kreml bei den Sezessionsbestrebungen in der Ostukraine.

Die EU kann also in ihrer Nachbarschaft durchaus entschlossen handeln und etwas bewirken, aber sie muss sich

anstrengen und besser organisieren als das bislang der Fall war. Dabei ist das entscheidende Problem, dass die Mitgliedsstaaten eigentlich ja gar nicht wollen, dass die EU eine eigenständige Außenpolitik betreiben kann. Was die Regierungen tatsächlich wollen, ist eine EU, die ihre eigenen außenpolitischen Ziele ohne Wenn und Aber unterstützt. Das gilt durchaus auch für Berlin. Auch Deutschland ist, bei Licht besehen, keineswegs so pro-europäisch, wie wir uns das selbst gerne zugute halten.

**Politische Studien: Die USA und Russland gehören zu den zentralen Mächten der Gegenwart. Sehen Sie eher Unterschiede oder eher Gemeinsamkeiten in den internationalen Ordnungsvorstellungen von Wladimir Putin und Donald Trump?**

**Hanns W. Maull:** Ich weiß gar nicht, ob Donald Trump überhaupt internationale Ordnungsvorstellungen hat. Ich sehe da nur einige wenige eher instinktive Konstanten wie das Prinzip des „America first“. In der Regel agiert der Präsident außenpolitisch in geradezu verantwortungsloser Weise unberechenbar, nicht aus strategischer Raffinesse, wie viele vermuten, sondern weil er in diesem Amt heillos überfordert ist. Russlands Präsident Wladimir Putin dagegen hat klare ordnungspolitische Vorstellungen zur Weltpolitik. Das ist der wohl wichtigste Unterschied zwischen den beiden Staaten in der Außenpolitik. Nach Putins Sichtweise ist Russland eine Großmacht mit dem Anspruch, die Weltpolitik mit zu gestalten und in seinem eigenen Umfeld als Vormacht zu schalten und zu walten.

Ein anderer wichtiger Unterschied in den Außenpolitiken der beiden Staaten gehört derzeit eher der Vergangenheit

an. Die traditionelle Orientierung der amerikanischen Außenpolitik an den liberalen menschenrechtlichen und demokratischen Idealen der amerikanischen Verfassung wurde unter Trump weitgehend aufgegeben und das betrifft in diesem Falle nicht nur den Präsidenten selbst, sondern auch die außenpolitischen Apparate und die Diplomatie insgesamt. Natürlich hat die Praxis der amerikanischen Außenpolitik diesen hehren Idealen nur selten völlig entsprochen, aber die Aufgabe dieses Anspruchs unter der jetzigen US-Regierung ist doch bemerkenswert und ungewöhnlich. Ich erwarte, dass sich das in der Zukunft wieder ändern wird. Die amerikanische Außenpolitik kann und wird sich von ihren Grundüberzeugungen nicht auf Dauer verabschieden.

**Politische Studien: Es wird viel über ein künftig stärkeres internationales Gewicht Chinas gesprochen. Dabei scheinen einige Beobachter die Hoffnung zu haben, dass Peking dort Gestaltungsmacht aufbauen könnte, wo sich Washington wie z. B. in der Klimapolitik zurückzieht. Ist ein solches Szenario realistisch?**

**Hanns W. Maull:** Ich glaube, dass die chinesische Regierung dies durchaus so sieht und es als Chance begreift, ihren weltpolitischen Einfluss auf Kosten der USA auszubauen. Allerdings sehe ich

noch nicht, dass China dabei auch wirklich nachhaltige und belastbare Erfolge erzielt hätte. Die Schuhe, die die USA als weltpolitische Ordnungsmacht inzwischen abzulegen gewillt scheinen, sind für China noch viel zu groß. Und die Volksrepublik hat noch nicht wirklich verstanden, dass unter den gegenwärtigen Voraussetzungen der Globalisierung und der Machtdiffusion in den internationalen Beziehungen die Rolle einer hegemonialen Weltordnungsmacht nur mit der Zustimmung von und im Zusammenwirken mit anderen Mächten und Akteuren ausgeübt werden kann. Das hatte Präsident Obama sehr genau realisiert, Präsident Xi aber noch nicht hinreichend. China bemüht sich derzeit vor allem darum, andere Staaten von sich abhängig zu machen und sie in seinem Sinne zu beeinflussen. Wirkliche Freunde macht es sich damit nicht. Außerdem gehören zu einer erfolgreichen Weltmacht in den Zeiten der Globalisierung auch ein gewisses Maß an Großzügigkeit und die Bereitschaft, die Unterhaltskosten für die Internationale Ordnung wesentlich selbst zu bestreiten und dafür auch Anpassungsleistungen im eigenen Land zu erbringen. Davon ist China noch weit entfernt. Inzwischen haben sich aber leider auch die USA aus dieser Verantwortung teilweise davongestohlen, und Präsident Trump scheint fest entschlossen, diese Demontage der Internationalen Ordnung weiter voranzutreiben.



**Die amerikanische Außenpolitik kann und wird sich von ihren Grundüberzeugungen auf Dauer NICHT verabschieden,**



Deutschland ist aufgrund seiner außenwirtschaftlichen Verflechtungen auf eine gut funktionierende Internationale Ordnung **ANGEWIESEN.**

**Politische Studien:** Sie haben sich intensiv mit der Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands beschäftigt, die in den letzten Jahren eine Wandlung hin zu mehr Verantwortung durchlaufen hat. Wie sehen Sie die Rolle Deutschlands in der Internationalen Ordnung, gerade auch im Hinblick auf Donald Trump und die transatlantischen Beziehungen?

**Hanns W. Maull:** Was die Internationale Ordnung derzeit und in Zukunft dringend bräuchte, wären Mächte, die genug Gewicht in die Waagschale werfen könnten und genug Einfluss besitzen, um in Washington und Peking in weltpolitischen Fragen Gehör zu finden. Damit könnten sie verhindern, dass die nicht ungefährliche Bipolarität der Weltordnung zwischen den USA und China konflikthaft eskaliert, und zugleich auf beide, im Sinne einer nachhaltigen internationalen Ordnungspolitik einwirken. Deutschland alleine verfügt über diese Voraussetzungen wohl nicht, aber es könnte dazu beitragen, die Europäische Union entsprechend aufzustellen. Generell sollte Deutschland vor allem versuchen, für seine Ziele einer nachhaltigen und anspruchsvollen, also verregelten und verrechtlichten Internationalen Ordnung Verbündete zu finden und Koalitionen zu schmieden, wo immer sich hierfür Gelegenheiten ergeben und Partner finden lassen. Denn Deutschland ist aufgrund seiner außenwirtschaftlichen

Verflechtungen in besonders hohem Maße auf eine gut funktionierende und anspruchsvolle Internationale Ordnung angewiesen.

**Politische Studien:** Lassen Sie uns abschließend in die nahe Zukunft schauen. Wie sieht das Europa des Jahres 2030 Ihrer Meinung nach aus? Worauf hoffen Sie und was erwarten Sie?

**Hanns W. Maull:** Ich hoffe auf eine Europäische Union mit einer wirklich gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die sich zugleich im Inneren neu aufgestellt und ihre Krise überwunden hat. Es wird sicherlich noch immer ein Staatenverbund sein, in dem aber einige Aufgaben in der Außen- und der Wirtschaftspolitik effektiv vergemeinschaftet sind. Vermutlich wird diese EU im Inneren noch stärker ausdifferenziert sein als heute, mit einem Kerneuropa, das nicht nur in der Wirtschafts- und Währungspolitik, sondern auch in anderen Bereichen auf dem Weg der Vertiefung weiter vorgeschritten ist als andere Staaten. Und ich erwarte, dass Großbritannien 2030 in die EU zurückgekehrt sein wird, nachdem es feststellen musste, dass Alleingänge unter den gegenwärtigen Bedingungen der internationalen Beziehungen nicht mehr tragbar sind.

Die Fragen stellte Prof. Dr. Martin Wagner, Professor für Politikwissenschaft / Internationale Politik an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Haar bei München. ///



**/// PROF. DR. HANNS W. MAULL**

ist derzeit Senior Distinguished Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin), Senior Policy Fellow for China's Global Role des Mercator Institute for China Studies (Berlin) sowie Adjunct Professor of International Relations am Bologna Center der Johns Hopkins University.