

# **Die Ordnung der Welt durch die Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter und die Kontrolle der globalen Allmenden**

von Ulrich Menzel

In der Nummer 44 (Herbst 2004) der WeltTrends habe ich unter dem Titel „Anarchie der Staatenwelt oder hegemoniale Ordnung?“ einen Beitrag zur Weltordnungsdebatte geliefert, der als eine Art Zwischenbericht eines langfristig angelegten Projekts gedacht war, das den ursprünglichen Arbeitstitel „Hegemonie in der Weltgesellschaft“ und später den präziseren Arbeitstitel „Imperium oder Hegemonie?“ getragen hat. Das Projekt ist mittlerweile abgeschlossen. Das Ergebnis liegt vor.<sup>1</sup> Dessen Kurzfassung in derselben Zeitschrift zu veröffentlichen, in der der Zwischenbericht erschienen ist, bietet sich an. Ein Fragezeichen hinter dem Titel ist nicht mehr nötig. Den nachfolgenden Ausführungen liegt eine etwa zehnjährige intensive Forschungstätigkeit zugrunde, deren Quellen und Belege hier den Rahmen des zur Verfügung stehenden Platzes sprengen würden. Sie konzentrieren sich auf den theoretischen Ertrag. Die empirische Basis bleibt dem großen Text vorbehalten.<sup>2</sup>

## **1 Anarchie versus Hierarchie der Staatenwelt**

Die „Anarchie der Staatenwelt“ als Ausfluss des Souveränitätsprinzips gilt als nicht weiter hinterfragbares Axiom in der Lehre von den Internationalen Beziehungen. Alle Staaten stehen gleichberechtigt nebeneinander und sind keiner überstaatlichen Instanz untergeordnet oder gar rechenschaftspflichtig. Wie mit

---

<sup>1</sup> Es wird im Frühjahr 2013 unter dem Titel „Die Ordnung der Welt“ im Berliner Suhrkamp Verlag erscheinen und einen Umfang von etwa 1000 Seiten haben. Ein weiterer Zwischenbericht ist unter dem Titel „Die Hierarchie der Staatenwelt. Historisch-komparative Untersuchungen zu einer Theorie der internationalen Ordnung“ in der Zeitschrift für Weltgeschichte 11.2010,2. S. 161-191 erschienen.

<sup>2</sup> Der interessierte Leser ist deshalb auf die in Fußnote 1 zitierte Veröffentlichung verwiesen bzw. auf die Forschungsberichte aus dem genannten Projekt, die unter [www.ulrich-menzel.de](http://www.ulrich-menzel.de) einsehbar sind. Darunter befindet sich auch eine umfassende Bibliographie zum Thema.

der Anarchie umzugehen ist, wie der zwischenstaatliche Regelungsbedarf bedient wird, wie trotz der Anarchie eine Ordnung der Welt zustande kommt, ist eine der grundlegenden Fragen, mit der sich die Disziplin auseinandersetzt. Die Antworten, die das idealistische und das realistische Paradigma liefern, lauten Kooperation bzw. Selbsthilfe. Nun lehrt die Geschichte, dass die Kooperation der Staaten in Krisenzeiten immer wieder an Grenzen stößt, wenn es um die großen Fragen von Krieg und Frieden, von Protektionismus und Freihandel und neuerdings wenn es um das Thema Umwelt geht. Die Selbsthilfe schließt sich für kleine Staaten in der Regel aus, weil Ihnen dazu die Macht und die Ressourcen fehlen. Wenn große Mächte zur Selbsthilfe greifen, auch das lehrt die Geschichte, führt diese immer wieder zu konfliktträchtigen Konstellationen, in denen die Anarchie aufgrund des immer lauernernden Sicherheitsdilemmas noch weiter angefacht wird.

Um die Anarchie zu überwinden oder mindestens deren Folgen einzudämmen, bietet sich an, auf ein anderes Axiom der Lehre von den Internationalen Beziehungen, die „Hierarchie der Staatenwelt“, zurückzugreifen, das zum strukturalistischen Paradigma gehört. Es ist zwar richtig, dass es als Konsequenz des sich seit dem Westfälischen Frieden (1648) schrittweise durchsetzenden Souveränitätsprinzips keine den Staaten übergeordnete Instanz mehr gibt, die über ein internationales Gewaltmonopol verfügt, doch sind die Staaten keineswegs gleich und gleichberechtigt, wie es der Logik des nach den westfälischen Vertragsorten Münster und Osnabrück benannten Westfälischen Staatensystems entspricht. In Wirklichkeit waren und sind die Staaten ungleich in jeder Hinsicht, gleichviel ob man ihre Macht, ihren Wohlstand, ihre Bevölkerung, ihre wissenschaftlich-technische Leistungsfähigkeit, ihre Ressourcenausstattung, ihre geopolitische und geoökonomische Ausgangssituation, ihre Geschichte, ihre Kultur betrachtet. Die Staaten stehen nicht nur nebeneinander, sondern auch übereinander und bilden

in nahezu jeder Hinsicht eine pyramidenförmige Hierarchie. Damit stehen ihnen auch in ganz unterschiedlicher Weise Möglichkeiten zur Verfügung, ihre Interessen gegenüber anderen Staaten wahrzunehmen, den Bedarf nach internationalen Beziehungen zu decken, für die Ordnung der Welt zu sorgen. Da es seit dem phasenverschobenen Zerfall der großen und kleinen Imperien und Kolonialreiche (1. und 2. Britisches Empire, Spanien und Portugal, Osmanisches Reich und Österreichisch-Ungarn, Frankreich, Russland/Sowjetunion u.a.) immer mehr Staaten auf der Welt gibt und da der Prozess der Bildung neuer wie der Prozess des Zerfalls alter Staaten auf absehbare Zeit noch lange nicht abgeschlossen ist, wird die Hierarchie der Staatenwelt eher zu- als abnehmen. Diese Feststellung schließt keineswegs aus, dass es innerhalb der Hierarchie eine Aufwärts- und Abwärtsmobilität gibt. Sie betrifft gerade die großen Mächte, die alle einem Zyklus von relativem (ggf. sogar von absolutem) Auf- und Abstieg gegenüber anderen Mächten unterworfen waren und sind.

Die paradigmatischen Varianten des Strukturalismus, die nicht vom Axiom der Anarchie, sondern vom Axiom der Hierarchie der Staatenwelt ausgehen und darauf eine Theorie über die Ordnung der Welt begründen, lauten Hegemonie<sup>3</sup> und Imperiumstheorie.<sup>4</sup> Letztere ist nicht zu verwechseln mit Imperialismustheorie. Der wesentliche Unterschied ergibt sich bereits aus der Klärung der Begriffe. Hegemonie kommt aus dem Griechischen und meint hier **Führung**. Imperium stammt aus dem Lateinischen und meint hier **Herrschaft**. Führung setzt Gefolgschaft voraus und beinhaltet ein Element von Akzeptanz und Freiwilligkeit. Der Gegenbegriff zu Herrschaft lautet Knechtschaft, setzt also ein

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu Stefan Topp, Qualifikationsattribute von Hegemonialmächten. Internationale und innerstaatliche Voraussetzungen der Bereitstellung internationaler Kollektivgüter durch hegemonial geführte Kooperationsstrukturen. Frankfurt 2004; Elisabeth Schmitt, Hegemonie und Konsens. Bedingungen für Entstehung und Stabilität von Kooperationsbereitschaft auf Seiten von Sekundärstaaten. Frankfurt 2004. Einen kritischer Überblick zur Hegemonietheorie liefert Mark R. Brawley, Political Leadership and Liberal Subsystems: The Constraints of Structural Assumptions. In: Canadian Journal of Political Science 28.1995,1. S. 85-103.

<sup>4</sup> Ein aktueller Beitrag ist Ulrich Leitner, Imperium. Geschichte und Theorie eines politischen Systems. Frankfurt 2011.

Zwangsverhältnis voraus, das auf Befehl und Gehorsam beruht. Die hier zu entfaltende These lautet: Die Hierarchie der Staatenwelt, sowohl in der hegemonialen wie in der imperialen Variante, bietet die Möglichkeit, die Anarchie der Staatenwelt zu überwinden, weil die großen Mächte, die an der Spitze der Hierarchie stehen, zu ihrer großen Zeit in der Lage sind, quasi stellvertretend für den nichtvorhandenen Weltstaat den Bedarf nach zwischenstaatlicher Verregelung zu decken, für internationale Ordnung zu sorgen, indem sie Weltstaatsfunktionen übernehmen. Sie sind dazu in der Lage, weil sie am ehesten über die notwendigen Ressourcen verfügen und sie sind dazu bereit, weil sie selber das größte Interesse an internationaler Ordnung haben. Würden sie diese Funktion nicht wahrnehmen, täte es keiner. Insofern befinden sich große Mächte immer im klassischen Freiwilligendilemma. Die These unterscheidet sich grundlegend von der Annahme Buzans,<sup>5</sup> dass große Mächte nur ein Phänomen des Kalten Krieges, allenfalls noch des 19. Jahrhunderts waren. Große Mächte haben, seit es sie gibt, besonders seit der Herausbildung des vormodernen Weltsystems in der Ära der Pax Mongolica (ca. 1250–1350) für internationale Ordnung gesorgt und werden dies auch in Zukunft tun.<sup>6</sup> Imperium und Hegemonie unterscheiden sich allerdings fundamental durch die Art und Weise, **wie** und in welcher Absicht sie diese Weltstaatsfunktionen wahrnehmen.

Große Mächte verfügen im Unterschied zu kleinen allerdings immer über die Alternative des Isolationismus, weil sie aufgrund ihrer großen Bevölkerung, ihrer eher kompletten Ressourcenausstattung, ihres Binnenmarkts, ihres Machtpotentials eine solche Politik verfolgen können, während kleine Mächte grundsätzlich internationalistisch orientiert sein müssen. Insofern hängt die Frage, ob große Mächte eine internationale Ordnungs-

---

<sup>5</sup> Barry Buzan, The Inaugural Kenneth N. Waltz Annual Lecture A World Order without Superpowers: Decentred Globalism. In: International Relations 25.2011,3. S. 3–25.

<sup>6</sup> Vgl. dazu Janet Abu-Lughod, Before European Hegemony: The World System A.D. 1250–1350. New York 1989.

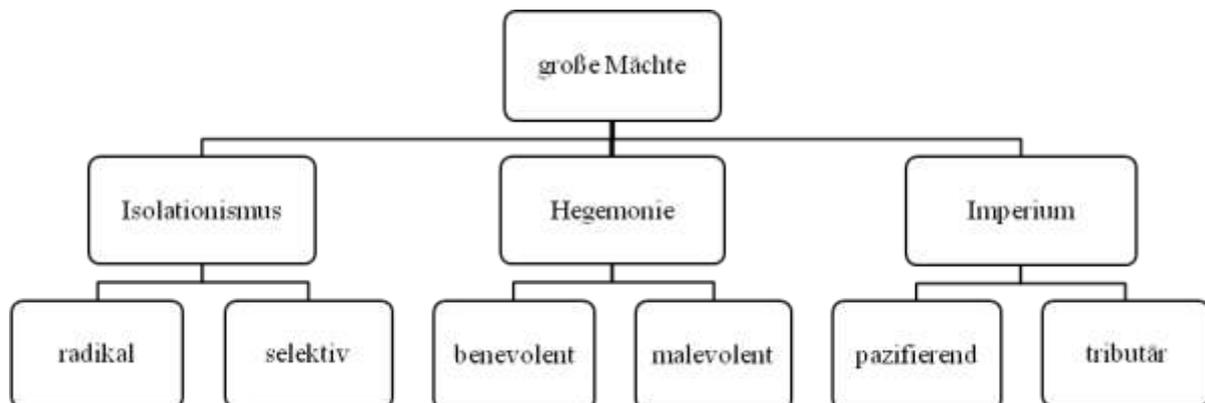
funktion wahrnehmen, nicht nur von den strukturellen Voraussetzungen, sondern auch davon ab, ob ihre Interessen eher durch eine isolationalistische oder eine internationalistische Orientierung bedient werden können. Da es in der Regel eine heterogene Interessenlage und Anhänger von beiden Positionen gibt, hängt die Frage, ob große Mächte eine internationale Ordnungsfunktion wahrnehmen, letztlich von den Kräfteverhältnissen im Innern ab. Gerade die USA und China bieten im Verlauf ihrer Geschichte immer wieder Beispiele für harte innenpolitische Kontroversen und radikale Kurswechsel zwischen Isolationismus und Internationalismus. Ein möglicher Kompromiss ist eine selektive Form des Isolationismus. Die USA z.B. verhielten sich im langen 19. Jahrhundert gegenüber Europa isolationistisch, was sie aber nicht hinderte, auf dem nordamerikanischen Kontinent, in der Karibik, im Pazifik und an der asiatischen Gegenküste expansiv und damit internationalistisch zu agieren. China ist seit der Ming-Dynastie bis in die Volksrepublik ein Beispiel für den mehrfachen Wechsel von einer radikalen zu einer selektiven Variante des Isolationismus, während die Internationalisten immer in der Minderheit waren.

Aber auch das Außenverhalten von Imperium und Hegemonie lässt sich differenzieren. Spricht man von Pax Romana, Pax Britannica, Pax Mongolica oder Pax Osmanica, meint man seine pazifizierenden Aspekte, die es auch für die Beherrschten attraktiv machte, Teil eines Imperiums zu sein, weil unter seinem Schutz Rechtssicherheit und innerer Friede gewährleistet waren und Handel und Wandel gedeihen konnten. Spricht man von tributären Imperien, steht im Vordergrund, dass die Kosten imperialer Expansion wie imperialer Herrschaft den Unterworfenen in Form des Tributs, den sie zu entrichten haben, auferlegt wird. Das spanische Imperium in Amerika wie in den Niederlanden ist dafür das klassische Beispiel. Auch der Begriff Hegemonie lässt sich durch die Attribute benevolent und malevolent differenzieren. Der benevolente Hegemon orientiert sich (auch) an den

Interessen der Gefolgschaft, der malevolente Hegemon nur am Eigeninteresse.

Ob große Mächte eine radikale oder eine selektive Variante des Isolationismus verfolgen, welche Variante von imperialer oder hegemonialer Politik sie praktizieren, hängt auch davon ab, ob sie sich in der Aufstiegs-, Zenit- oder Abstiegsphase ihres Machtzyklus befindet. Damit ergeben sich sechs Grundtypen großer Mächte, wobei in der Realität die Grenzen fließend sind. Sie bilden von links nach rechts ein Spektrum ab über das Ausmaß, in dem sie in der Welt agieren und auf andere Staaten einwirken. Aus der Perspektive der Rangordnung in der Hierarchie der Staatenwelt könnte man auch dem Imperium die Mittelposition und der Hegemonie die rechte Außenposition zuweisen. Diese Perspektive ist wichtig für das Ausmaß der Hierarchie und die Reichweite und Dimensionalität einer internationalen Ordnungsfunktion.

**Abb. 1: Außenverhalten großer Mächte**



Kleine Mächte haben diese sechs Alternativen in der Regel nicht, sind aufgrund ihrer geringen Bevölkerung, ihrer inkompletten Ressourcenausstattung, ihres kleinen Binnenmarkts, ihres beschränkten Machtpotentials immer auf Außenorientierung, auf Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung, auf die Kooperation mit den anderen, auf die Gefolgschaft zu einem

Hegemon, im Extremfall sogar auf die Unterordnung unter ein Imperium angewiesen. Isolationismus kann in ihrem Fall nur mit außerordentlichen gesellschaftlichen Kosten erkaufte werden, wie aktuelle (z.B. Nordkorea) oder vergangene historische Beispiele belegen. Das Vertrauen auf die Selbsthilfe würde für kleine Mächte trotz hohen Aufwands zu schlechten Politikergebnissen führen. Es sei denn, es handelt sich um kleine Mächte, die eine außerordentliche Leistungsfähigkeit und eine sehr spezialisierte Interessenlage besitzen, die einen solchen Aufwand möglich und auch vertretbar gemacht haben. Man denke nur an die Stadtstaaten Venedig und Genua oder die Kleinstaaten Portugal und Niederlande zu ihrer jeweils großen Zeit. Aus der Hierarchie der Staatenwelt resultiert also ein Angebot internationaler Ordnung auf Seiten der Großen wie eine Nachfrage nach internationaler Ordnung auf Seiten der Kleinen, die durchaus zur Deckung gebracht werden können.

Im historischen Verlauf, so eine weitere These, lässt sich zeigen, dass die Zyklen von Auf- und Abstieg der großen Mächte sich überlappen, so dass sich idealtypisch eine Kette der großen Zeiten der großen Mächte bilden lässt. Deren Glieder markieren die Phasen der großen Mächte im Zenit, wenn sie ihre größte Macht entfaltet haben und die größte Leistungsfähigkeit besitzen, eine internationale Ordnung wahrzunehmen. Wenn die Abstiegsphase der einen großen Macht sich kreuzt mit der Aufstiegsphase einer anderen großen Macht, kommt es zum imperialen bzw. hegemonialen Übergang, bei dem auch die Ordnungsfunktion weitergereicht wird. Dieser Übergang kann friedlichen wie kriegerischen Charakter haben. Für beide Varianten gibt es reichlich historische Beispiele. Je länger die Übergangsphase dauert und je weniger friedvoll sie verläuft, desto weniger kann die alte absteigende bzw. die neue aufsteigende große Macht ihre Ordnungsfunktion wahrnehmen. Deshalb gab es immer wieder kürzere oder längere Phasen in der Weltgeschichte, in der die Kette unterbrochen wurde, in der die Anarchie der

Staatenwelt zurückgekehrt ist. Am Ende solcher Ausscheidungskämpfe wird die neue Macht, die an die Spitze aufgerückt ist, eine „neue Weltordnung“ errichten, die ihren Fähigkeiten und Interessen entspricht. Deshalb kommt es am Ende der großen Kriege in der Weltgeschichte, die hier als imperiale und/oder hegemoniale Transformationskriege verstanden werden, zu Konferenzen, die weit mehr sind als bloße Friedenskonferenzen, weil auf ihnen Weltordnungen verabredet werden. Welchen Bestand diese haben, hängt nicht nur von der neuen Garantiemacht ab, sondern auch von der Frage, inwieweit die Interessen der übrigen, gerade auch der im Ausscheidungskampf unterlegenen, berücksichtigt werden.

## **2 Internationale öffentliche Güter und regionale Clubgüter**

Wie die beiden Typen großer Mächte für internationale Ordnung sorgen, lässt sich anhand der Gütertheorie demonstrieren. Hegemonialmächte kommen ihrer Weltstaatsfunktion über die Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter mit globaler Reichweite nach, Imperialmächte über die Bereitstellung von Clubgütern mit regionaler Reichweite. Die Gütertheorie<sup>7</sup> unterscheidet vier Güterarten: Private Güter, Öffentliche Güter, Clubgüter und Allmende- bzw. Kollektivgüter. Alle vier Güterarten sind definiert durch die Kombination der Kriterien Rivalität und Ausschließbarkeit.

### **Abb. 2: Die Definition der vier Güterarten**

---

<sup>7</sup> Einen guten Überblick liefert Alexander Kocks, Die Theorie der globalen öffentlichen Güter. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 17.2010,2. S. 235-266.

		Rivalität	
		ja	nein
Ausschließbarkeit	ja	private Güter	Clubgüter
	nein	Allmendegüter	öffentliche Güter

Rivalität heißt, dass der Konsum eines Gutes oder einer Dienstleistung durch den einen zu Lasten eines anderen geht. Ausschließbarkeit liegt vor, wenn jemand vom Konsum eines Gutes oder einer Dienstleistung ausgeschlossen werden kann. Wenn man die beiden Kriterien in ihren Varianten „ja“ oder „nein“ miteinander kombiniert, ergibt sich eine Vierfeldertafel, in die die vier Güterarten eingetragen werden können.

Bei der Kombination Rivalität und Ausschließbarkeit handelt es sich um private Güter. Die Flasche Milch, die jemand getrunken hat, steht einem anderen nicht mehr zur Verfügung. Hat jemand kein Geld, eine Flasche Milch zu kaufen, ist er vom Konsum ausgeschlossen. Bereit gestellt werden private Güter von privaten Akteuren. Regulierungsinstanz für Angebot und Nachfrage ist der Markt. Bei der gegenteiligen Kombination Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit handelt es sich um öffentliche Güter. Niemand kann von der Nutzung einer Straße ausgeschlossen werden. Die Nutzung durch den einen Autofahrer schmälert nicht die Nutzung durch den anderen. Bereit gestellt werden öffentliche Güter durch den Staat, der auch die Regeln ihrer Nutzung, in diesem Fall die Straßenverkehrsordnung, bestimmt.

Ist nur eines der beiden Kriterien erfüllt, handelt es sich um Sonderfälle. Liegt Ausschließbarkeit, aber keine Rivalität vor, spricht man von Clubgütern. Die Einrichtungen eines

Sportvereins können nur von den Mitgliedern genutzt werden. Die Nutzung des einen Mitglieds beeinträchtigt nicht die Nutzung durch ein anderes Mitglied. Sie wird durch die Satzung des Vereins geregelt. Pay-TV ist ein anderes Beispiel für die Offerierung eines Clubguts. Hier gibt es einen (privaten) Anbieter, der die Konditionen der Nutzung bestimmt. Liegt Rivalität vor, aber keine Ausschließbarkeit, handelt es sich um Allmende- oder Kollektivgüter. Sie werden von der Natur als freie Gabe bereit gestellt. Die gemeinsame Dorfweide (oder die Alm einer Talschaft) kann von allen Dorfmitgliedern genutzt werden. Das Gras, das das Vieh des einen Bauern gefressen hat, steht dem Vieh des anderen nicht mehr zur Verfügung. Der Ertrag kommt jedem Mitglied des Dorfes (oder der Talschaft) alleine zu. Allmendegüter zu verregeln, ist eine komplexe Angelegenheit und basiert auf historisch gewachsenen Kollektivvereinbarungen.<sup>8</sup>

Während Regelverstöße in den ersten drei Varianten leicht zu identifizieren und auch zu sanktionieren sind (durch den Markt, den Staat, den Club), ist dies im vierten Fall schwierig. Deshalb droht hier die „Tragödie des Gemeindelandes“.<sup>9</sup> Jeder Hirte sucht so viel Vieh wie möglich auf die gemeinsame Weide zu schicken, weil der Milch- oder Käseertrag nur ihm alleine zugutekommt, die drohende Überweidung aber von allen anteilig zu tragen ist. Solange der individuelle Nutzen den Anteil am kollektiven Nachteil übersteigt, ist es rational, sich so zu verhalten. Verhalten sich alle im Sinne dieser Rationalität, kommt es zur Überweidung. Alle Hirten verlieren ihre Lebensgrundlage! Empfohlen wird deshalb die Einhegung (Privatisierung) des Gemeindelandes oder dessen Verstaatlichung, um die Tragödie aufzuhalten. Innerhalb der Grenzen eines Staates ist beides prinzipiell möglich.

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu grundlegend Elinor Ostrom, Die Verfassung der Allmende. Tübingen 1999.

<sup>9</sup> Garrett Hardin, The Tragedy of the Commons. In: Science 162.1968, 3859. S. 1243-1248.

Komplexer wird die Konstellation bei internationalen Gütern. Im ersten Fall der privaten Güter ist der Weltmarkt die Regelungsinstanz. Im zweiten Fall müsste es analog der Weltstaat sein, den es aber nicht gibt. Wer also soll internationale öffentliche Güter offerieren, für die ein Bedarf entsteht? Die Antwort lautet: Internationale (globale) öffentliche Güter wie z.B. Sicherheit auf den Seerouten vor Piraterie, ein Nuklearschirm, die Aufrechterhaltung einer liberalen Weltwirtschaftsordnung, die Funktion des letzten Kreditgebers, die Bereitstellung eines internationalen Zahlungsmittels (Weltgeld) oder eines GPS-Systems kann am ehesten und am besten der Hegemon bereit stellen. Er stellt sie bereit, weil er über die notwendigen Ressourcen verfügt und weil er selber das größte Interesse daran hat. Würde er es nicht tun, täte es keiner. Dafür kann er immerhin die Regeln der Nutzung, die Ordnung der Welt, bestimmen. Alle anderen sind (mehr oder weniger) Freerider oder zumindest Cheaprider, weil sie keine oder nur geringe Beiträge zur Bereitstellung und damit zur internationalen Ordnung in den jeweiligen Politikfeldern leisten. Aus dem Kalkül, eine solche Aufgabe nicht wahrnehmen zu können bzw. dafür einen außerordentlichen Aufwand treiben zu müssen, resultiert die Akzeptanz des Hegemons von Seiten der Gefolgschaft. Hegemonialmächte wie deren Gefolgschaft verhalten sich aus dieser Perspektive rational.

Internationale Clubgüter werden nicht von Hegemonialmächten, sondern von Imperien bereit gestellt. Da hier das Kriterium Ausschließbarkeit vorliegt, stehen sie nicht allen offen, sondern nur denjenigen, die zum „Club“ des Imperiums gehören, weil sie in dessen Herrschaftsbereich fallen. Insofern handelt es sich nicht um globale Güter, sondern um Güter mit regionaler Reichweite, die an den Grenzen des Imperiums endet. Auch die Sowjetunion offerierte nukleare Sicherheit wie die USA, nur dass diese nur den Ländern des Warschauer Pakts diene, während unter dem Nuklearschirm der USA auch Nicht-NATO-

Mitglieder (z.B. die Schweiz) oder asiatische Länder wie Japan, selbst die VR China auf dem Höhepunkt des sowjetisch-chinesischen Konflikts Ende der 1960er Jahre gestanden haben. Die Clubmitglieder sind keine Freerider wie die Gefolgsleute des Hegemons. Als Beherrschte sind sie zwangsweise Mitglieder des Imperiums und haben Mitgliedsbeiträge in Form des Tributs zu errichten, der zur Finanzierung der von der imperialen Macht errichteten Ordnung verlangt wird. Die Hegemonialmacht spielt ihre internationale Rolle aufgrund eigener überragender Leistungsfähigkeit, die imperiale Macht, weil sie in der Lage ist, die Beherrschten zu substantiellen Beiträgen zu zwingen. Imperien stoßen deshalb nicht per se auf Akzeptanz. Sie bedürfen nicht des Moments der Freiwilligkeit, weil das Imperium auf Zwang setzen kann. Dennoch kann es vorteilhaft sein, zu einem Imperium zu gehören, weil es nicht nur Zwang ausübt, Tribut verlangt, sondern auch eine Gegenleistung in Form der Clubgüter offeriert. Die kollaborierende Elite der Clubmitglieder zieht aus der Mitgliedschaft zudem besondere Privilegien.

Wie verhält es sich im vierten besonders heiklen Fall, den internationalen Allmendegütern, die aus der Nutzung der Hohen See, der grenzüberschreitenden Flußsysteme, der Polargebiete, des Luftraums, des erdnahen Weltraums und neuerdings des Cyberspace resultieren? Die globalen Allmendegüter werden von der Natur als freie Gabe bereit gestellt und sind für alle nutzbar. Niemand kann vom Fischfang auf hoher See, vom Tiefseebergbau ausgeschlossen werden. Allerdings geht die Nutzung des einen immer zu Lasten eines anderen. Eine kooperative Verregelung auf lokaler Ebene, die die Nachhaltigkeit der Allmende gewährleistet, ist mühsam aber möglich, wie Elinor Ostrom gezeigt hat. Insofern greift hier das idealistische Paradigma. Auf globaler Ebene ist Kooperation zur nachhaltigen Verregelung der Nutzung kaum zu erzielen, wie die mühsamen und wenig erfolgreichen Verhandlungen in der globalen Umweltpolitik im-

mer wieder deutlich machen. Die Privatisierung der Allmende, die im nationalen Rahmen praktiziert wurde (z.B. durch die Einhegung des Gemeindelandes in England) ist genauso wenig möglich wie deren Verstaatlichung, die zudem in den sozialistischen Ländern die Tragödie des Gemeindelandes noch verschärft hat, wie sich z.B. an der Katastrophe des Aralsees durch die Übernutzung der ihn speisenden Flußsysteme für den Baumwollanbau zeigen lässt. Wenn wegen des Zusammentreffens von Rivalität und Nichtausschließbarkeit Kooperation zur Verregelung der globalen Allmende so wenig Erfolge zeigt, wenn die Selbsthilfe zur Tragödie führt, wenn das Imperium als Regelungsinstanz ausfällt, weil es sich nicht um ein Clubgut handelt, dann bleibt nur noch der Hegemon als Regulierungsinstanz. Jedenfalls ist er als einziger in der Lage, diese z.B. durch seine Flotte zu kontrollieren.<sup>10</sup> Eine imperiale Macht wäre dazu nur in der Lage, wenn sie die globale Allmende beherrschte, also den Weltstaat durch Welteroberung begründet hätte.

### **3 Landmächte versus Seemächte**

Diese Feststellung führt zu dem typologischen Unterschied von Land- und Seemächten. Landmächte erobern Territorien und kontrollieren deren Grenzen, ggf. sogar durch besondere Befestigungen wie z.B. den Römischen Limes. Dabei stützen sie sich auf die Armee, deren Operationsfähigkeit durch entsprechende Infrastruktur (Kasernen, Militärstraßen, Eisenbahnen) flankiert werden muss. Dennoch ist die Armee ein schwerfälliges Vehikel mit begrenzter Reichweite. Alle Logistik kann letztlich die Unbilden der Natur nicht überwinden. Die Grenze der mongolischen Kavallerie war erreicht an der Grenze der eurasischen Steppe, da es jenseits der Steppe am Futter für die Pferde mangelte. Die Grenze des Operationsradius der französi-

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu Barry R. Posen, *The Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony*. In: *International Security* 28.2003, 1. S. 5-46.

schen oder deutschen Armeen in Russland (wie auch der japanischen Armee in China) war erreicht durch die Tiefe des Raums, die Härte des Winters und die Probleme des Nachschubs.

Seemächte hingegen stützen sich auf die Flotte und auf Häfen, Werften, Arsenalen und überseeische Stützpunkte. Sie besetzen nicht die Fläche, sie erobern keine Räume, sondern kontrollieren, da sie in der globalen Allmende der Hohen See operieren, die Verbindungslinien und Knoten eines Netzes. „Command of the Sea“ hieß im britischen Verständnis, die Schifffahrtsrouten zu sichern, Meerengen oder Häfen zu blockieren, fernab der Heimat in Übersee Landunternehmen durchzuführen zu können.<sup>11</sup> Armeen kosten viel und nützen im Frieden wenig, wenn sie in der Kaserne liegen. Flotten kosten zwar auch viel, nützen aber auch im Frieden, weil sie für die Handelsmarine das internationale öffentliche Gut Sicherheit offerieren, an der auch die Handelsmarinen der anderen Länder partizipieren. Deshalb sind Hegemonialmächte immer Seemächte, weil sie eine globale Reichweite beanspruchen und die globale Allmende der Weltmeere zu kontrollieren haben. Im Fall von Imperialmächten genügt es, Landmacht zu sein, geht es doch nur um die Eroberung und Beherrschung begrenzter Territorien und um die Offerierung von Clubgütern für die Mitglieder des Imperiums.

Die Hohe See war die erste globale Allmende, die es von Hegemonialmächten zu kontrollieren und verregeln galt. Die Durchsetzung des Prinzips Freiheit der Meere (mare liberum) war deshalb eines der ersten internationalen öffentlichen Güter, für das die Niederländer im 17. Jahrhundert gefochten haben, um den mare clausum-Anspruch der Portugiesen und Spanier im Anschluss an den Vertrag von Tordesillas (1494) zu brechen. Niemand solle von der Nutzung der Hohen See ausgeschlossen werden. Dieses Prinzip durchzusetzen, hieß aber auch, die Nut-

---

<sup>11</sup> Clark G. Reynolds, *Command of the Sea: The History and Strategy of Maritime Empires*. New York: William Morrow 1974.

zung der Hohen See zu sichern durch die Offerierung des internationalen öffentlichen Guts Sicherheit. Der Kampf gegen die Piraterie stand deshalb immer ganz oben auf der Agenda der großen Seemächte, weil sie aufgrund ihrer Handelsmarine ein besonderes Interesse hatten. Die Niederländer waren sogar die ersten, die die konsequente Trennung von Kriegs- und Handelsmarine vornahmen, weil so die Transaktionskosten der Reeder gesenkt werden konnten. Alle Handelsschiffe anderer Länder kamen als Freerider in den Genuss dieses öffentlichen Guts.

Luftmächte sind die konsequente Weiterentwicklung von Seemächten, weil sie eine zweite globale Allmende, den Luftraum, kontrollieren, der sich ebenso wie die Hohe See nicht beherrschen lässt. Die Luftwaffe dient aus dieser Perspektive nicht zur Unterstützung der Armee wie im Fall der Landmacht, sondern der Marine. Der Flugzeugträger ist die konsequente Hybridisierung von See- und Luftmacht. Der erdnahe Weltraum war die nächste Allmende, die ins Visier geriet, und durch Satelliten und Raumstationen kontrolliert wird. Seit einigen Jahren gehört dazu auch der Cyberspace, der nicht nur wirtschaftliche, sondern auch militärische Perspektiven eröffnet.<sup>12</sup> Zur Kontrolle des Cyberspace ist die Vernetzung von Rechnern und Satelliten notwendig. Das „Cyber Command“ ist folglich eine Unterabteilung des „Strategic Command“, der Raketenstreitkräfte der USA. Wieder geht es um Ströme und Netzknoten und nicht um die Fläche und deren Grenzen.

Eine weitere Unterscheidung leisten die Begriffe Handelsmacht und Militärmacht. Handelsmächte sind international besonders wettbewerbsfähig, sind in der Lage, die internationale Arbeitsteilung zu bestimmen, haben nicht nur im Warenhandel, sondern auch im internationalen Handel mit Dienstleistungen (Transport, Versicherung, Finanzierung) eine starke Position

---

<sup>12</sup> Vgl. dazu die „Global Commons“-Internetseite der NATO „Assured Access to the Global Commons“ unter: <http://www.act.nato.int/mainpages/globalcommons>.

und verfügen über eine große Handelsmarine. Militärmächte sind militärisch besonders leistungsfähig, verfügen über eine große Armee, eine militärische Infrastruktur, sind ggf. auch in den anderen Waffengattungen stark, die die Armee unterstützen. Hegemonialmächte sind immer beides, Handels- und Militärmächte, weil sie überall besonders leistungsfähig sind und eine Führungsposition einnehmen. Imperiale Mächte können, müssen aber nicht beides sein, sind aber immer Militärmächte.

Eine letzte typologische Unterscheidung betrifft die zwischen Hardpower und Softpower.<sup>13</sup> Hardpower meint harte Macht im Sinne von militärischer und/oder wirtschaftlicher Macht. Softpower meint zivilisatorische Ausstrahlungskraft, die sich auf die Hochkultur der Eliten wie die populäre Massenkultur erstrecken kann. Insofern verfügten das kaiserliche China, das absolutistische Frankreich oder die USA heute über ein großes Maß von Softpower, die ggf. in der Lage ist, nachlassende Hardpower zu kompensieren. Die Attraktivität und Akzeptanz von Hegemonialmächten resultiert also nicht nur aus dem rationalen Kosten-Nutzen-Kalkül des Freeriders, weil sie Garanten einer internationalen Ordnung durch die Offerierung internationaler öffentlicher Güter sind, sondern auch aus der Faszination, die der Konfuzianismus, die *civilisation française* oder der *american way of life* auf andere ausüben. Das Beispiel des Imperium Romanum zeigt, dass auch Imperien zivilisatorische Ausstrahlungskraft besitzen können, dass es attraktiv ist, Teil des Imperiums zu sein, weil damit Clubgüter wie z.B. die Vorteile des römischen Bürgerrechts verbunden waren. Softpower ist für imperiale Mächte im Unterschied zu Hegemonialmächten keine Bedingung, sondern nur eine Kann-Dimension. Die mangelnde Attraktivität des Imperiums kann durch die Erzeugung von Furcht und Schrecken ersetzt werden.

### **Abb. 3: Sowjetunion und USA im idealtypischen Vergleich**

---

<sup>13</sup> Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York 2004.

	Imperium	Hegemonie	
Landmacht	Sowjetunion		Militärmacht
Seemacht		USA	Handelsmacht
	Hardpower	Softpower	

Ein Vergleich der USA und der Sowjetunion während des Kalten Krieges illustriert die typologischen Unterschiede. Die Sowjetunion war wie Russland zuvor typologisch ein Imperium. Seine nichtrussischen Bestandteile waren von den Zaren erobert bzw. von der Roten Armee nach 1945 besetzt worden. Sie war (wie Russland) eine typische Landmacht, deren militärische Stärke auf ihrer Armee und kaum auf ihrer Flotte beruhte. Sie war eine typische Militärmacht, die alle verfügbaren Ressourcen auf den militärischen Sektor konzentrierte und darüber den zivilen Sektor sträflich vernachlässigte. Sie konnte die USA militärisch herausfordern, war aber wirtschaftlich nicht konkurrenzfähig, weil sie keine Handelsmacht war, die internationale Arbeitsteilung nicht bestimmen konnte. Sie lieferte Rohstoffe und importierte Fertigwaren. Man denke nur an das Gas-Röhrengeschäft damals wie heute. Sie verfügte über alle Instrumente der harten Macht (Militär, Polizei, Geheimdienst) nach außen wie nach innen. Trotz ihres deklamatorischen Internationalismus' und ihrer Militär- und Wirtschaftshilfe verfügte sie nur über wenig und dazu noch nachlassende Attraktivität im Sinne von Softpower, auch wenn die Vordenker der Kommunistischen Internationale etwas anderes im Sinn gehabt haben mochten. Insofern war Wilson mit seinen 14 Punkten und der Idee vom Völkerbund und ILO der eigentliche Antipode von Lenin, der über viel mehr Softpower gebieten konnte, weil die Attraktivität des american way of life die Attraktivität der kommunistischen Verheißung übertroffen hat.

Die USA hingegen sind typologisch eine Hegemonialmacht, die eine Führungsrolle in jeder gesellschaftlichen Dimension beansprucht und ausfüllt. Sie sind Seemacht, weil der nordamerikanische Halbkontinent gegenüber der eurasischen Landmasse geopolitisch eine ferne Insel ohne mächtige Nachbarn ist, ein Land, das bis zum Ersten Weltkrieg fast ohne Armee auskam und dessen Stärke auf der Macht der sechs Flotten, der Luftwaffenbasen weltweit, der Raumfahrt und der Daten- und Informationstechnik (Internet, GPS) beruht, die die globalen Allmenden in allen Dimensionen zu ihrem Operationsgebiet nehmen. Trotz nachlassender internationaler Wettbewerbsfähigkeit sind sie immer noch eine überragende Wirtschaftsmacht, auch wenn diese sich von der Industrie in Richtung Dienstleistungen verlagert hat. Sie verfügen über ungebrochene Softpower in allen nur denkbaren Facetten (Film, Musik, Mode, Sport, Fastfood, Computerspiele, Facebook etc. etc.) Es ist schwer zu entscheiden, ob die Niederlage der Sowjetunion im Kalten Krieg auf die enormen Kosten des Rüstungswettlaufs zu Lasten des zivilen Sektors oder auf die Faszination der amerikanischen Massenkultur in den Ländern des sowjetischen Imperiums zurückzuführen ist. Der Eiserne Vorhang quer durch Europa war kein Grenzwall nach außen zur Abwehr äußerer Feinde wie die Chinesische Mauer (Mongolen) oder der Römische Limes (Germanen), sondern ein Grenzwall nach innen, um den Ausbruch aus dem Imperium zu verhindern. Insofern war das kaiserliche China, soweit sein Territorium auf den han-chinesischen Kern diesseits Großen Mauer beschränkt war, auch kein Imperium, sondern eine Hegemonialmacht mit großer zivilisatorischer Ausstrahlungskraft auf die asiatischen Nachbarn. Die Tributstaaten erwarteten Schutz, ihre Gesandtschaften kamen freiwillig nach Peking, um den Kotau zu leisten und am Tributhandel teilzunehmen. Die Aufwendungen des Tributsystems waren für China vermutlich höher als dessen Nutzen. Der Hegemon ließ sich seine Führungsrolle etwas kosten.

#### **4 Eine Typologie von Imperium und Hegemonie**

Aufgrund dieser Überlegungen lässt sich eine Typologie von Imperium und Hegemonie aufstellen.

**Abb. 4: Typologie von Imperium und Hegemonie**

	<b>Imperium</b>	<b>Hegemonie</b>
geopolitische Dimension	Landmacht	Seemacht, Luftmacht, Weltraummacht, Cybermacht
Region	Eurasien	„äußerer Halbmond“, Welt, globale Allmende
Reichweite	begrenzt	offen
Kontrolle von Dimensionen	Räumen, Grenzen	Strömen, Netzknoten
Herrschaftskosten	eindimensional (militärisch)	mehrdimensional (alle)
Zahl der Akteure	hoch	niedrig
Aufstiegs- und Niedergangsphase	wenige	viele
Ursachen des Aufstiegs	kurz	lang
Ursachen des Niedergangs	militärische Innovationen	breite Innovationstätigkeit
Leistungen	imperiale Überdehnung	nachlassende Innovationskraft
finanzielle Grundlage	Clubgüter	Öffentliche Güter
Wirtschaftspolitik	Rente	Profit
Finanzierung der intern. Ordnung	protektionistisch, autark, selbstbezogen	liberal, arbeitsteilig, offen
Dilemma	Tribut	eigene Ressourcen
Mechanismus der Ordnung	zwischen Aufwand und Ertrag	zwischen Positions- und Statusverlust
Status der Mitglieder	Zwang, Hardpower	Vorbild, Akzeptanz, Softpower
Motive der Mitglieder	Untertanen, Kollaborateure	Cheaprider, Freerider, Gefolgschaft
Wechsel der Ordnung	Opportunismus, Furcht, Privilegien	Eigennutz, Faszination, Loyalität
Wiederaufstieg	gewaltsam, schnell	friedlich, langsam
	ausgeschlossen	möglich

Beginnen wir mit der geopolitischen Dimension. Imperien beruhen auf Herrschaft, die am Boden und in der Fläche ausgeübt wird. Deshalb handelt es sich um Landmächte, wie sie immer wieder im Laufe der Geschichte auf der eurasischen Landmasse aufgetreten sind. Sie stützen sich auf die Armee, gleichviel ob Infanterie, Kavallerie oder Panzertruppen, und haben eine begrenzte Reichweite, die durch die Logistik bestimmt wird. Die anderen Waffengattungen spielen nur eine unterstützende oder flankierende Rolle. Die Luftwaffe soll die Bodentruppen unterstützen, die Rüstungsindustrie des Gegners ausschalten und ggf. dessen Bevölkerung durch Angriffe auf zivile Ziele zermürben.

Hegemonie beruht auf Führerschaft, die in der Tendenz weltweit ausgeübt wird, was auch immer darunter zur jeweiligen Zeit verstanden wurde. Dazu ist es notwendig, die globale Allmende (ursprünglich die Meere) zu kontrollieren. Deshalb sind und waren Hegemonialmächte immer Seemächte. Seit es gilt, die neuen Allmenden (Luftraum, Weltraum, Cyberspace) zu kontrollieren, bekommen die neuen Waffengattungen (Luftwaffe, Raumfahrt, Cyber Command<sup>14</sup>) einen entsprechenden Stellenwert. Der Flugzeugträger gilt deshalb nicht zufällig als aktuelles „Hauptkampfschiff“<sup>15</sup> der Marine. Die Logistik bietet in den Räumen der globalen Allmende eine geringere Hürde als auf der auf Nationalstaaten aufgeteilten (eurasischen) Landmasse, zumal keine Staatengrenzen zu überwinden sind. Hegemonialmächte sind deshalb eher Küstenstaaten, Inselstaaten und Hafenstädte. Selbst der historisch letzte Fall einer Hegemonialmacht, die USA, gehören aus eurasischer Sicht zum äußeren Halbmond.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> United States Cyber Command ist eine Waffengattung, die den strategischen Streitkräften unterstellt ist und in Fort Meade, Maryland ihren Sitz hat.

<sup>15</sup> George Modelski/William R. Thompson, *Seapower in Global Politics, 1494-1993*. Houndmills 1988.

<sup>16</sup> Halford J. Mackinder, *The Geographical Pivot of History*. In: *The Geographical Journal* 23.1904,4. S. 421-444; ders., *The Round World and the Winning of the Peace*. In: *Foreign Affairs* 21.1943,4. S. 595-605.

Demgemäß besitzen Imperien eine begrenzte und klar definierte Reichweite. An der Grenze des Imperiums, etwa am Römischen Limes oder am Eisernen Vorhang, endet der Einfluss des Imperiums. Die Grenzen von Imperien müssen kontrolliert, ggf. sogar befestigt werden, um den Ausbruch der Beherrschten aus dem Imperium zu verhindern. Die äußere Bewehrung des Imperiums wird dann zur Notwendigkeit, wenn seine Expansion an eine Grenze gestoßen ist und die innere Konsolidierung zur Aufgabe wird. Doyle/Münkler nennen diesen Vorgang das Überschreiten der „Augusteischen Schwelle“.<sup>17</sup> Die Reichweite von Hegemonie ist demgegenüber prinzipiell offen, kann die ganze Welt und neuerdings auch den Weltraum betreffen, der wiederum grenzenlos ist. Um die globalen Allmenden zu kontrollieren, bedarf es nicht der Kontrolle der Grenzen oder gar deren Befestigung. Dies geschieht nur in umgekehrter Absicht wie im Fall der Imperien, wenn es gilt, die zu große Attraktivität der Hegemonialmacht zu beschneiden. So lässt sich die Kontrolle der äußeren Grenzen des Schengenraums oder der Zaun an der amerikanisch/mexikanischen Grenze deuten. Zwingend notwendig für Hegemonialmächte ist hingegen die Kontrolle der Ströme, der Verbindungslinien und Netzknoten. Also ging es zu früheren Zeiten darum, eine große Flotte und ein weltweites Netz von Flottenstützpunkten zu unterhalten, die Schlüsselstellen auf den langen Routen aus Meerengen und Kanälen (Gibraltar, Suez, Panama) zu kontrollieren und Inseln als Zwischenstationen (Kohlenstationen) oder Luftwaffenbasen (z.B. Diego Garcia, Guam) auf den großen Weltmeeren zu unterhalten. Der Flugzeugträger integriert die Kompetenzen, über die eine Hegemonialmacht verfügen muss. Neuerdings geht es darum, Datenströme zu kontrollieren, ein Netzwerk aus Rechenzentren und Satelliten zu unterhalten, Drohnen für den Cyberwar per Joystick und Bildschirm zu dirigieren. Das Internet ist wie das GPS aus militärischen Erfor-

---

<sup>17</sup> Michael W. Doyle, *Empires*. Ithaca: Cornell University Press 1986; Herfried Münkler, *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*. Berlin 2005.

dernissen entstanden, auch wenn es heute gleichermaßen kommerziellen Zwecken dient. Kommandohöhen und Netzknoten sind aber auch Handelsplätze, Börsenplätze, Bankzentren oder große Internetfirmen, die heute nicht zufällig alle in den USA liegen und zu früheren Zeiten in Großbritannien oder den Niederlanden beheimatet waren.

Folglich sind Imperien eher eindimensionale Herrschaftsverbände, die sich auf militärische Macht stützen. Im Extremfall kann ein Imperium sogar auf wirtschaftliche Macht verzichten. Unverzichtbar ist immer seine militärische Macht. Hier liegt die Gemeinsamkeit zwischen den Imperien der Mongolen, der Osmanen, der Spanischen Habsburger und der Sowjetunion, die alle trotz ihrer großen Militärmacht kaum Einfluss auf die Weltwirtschaft hatten. Hegemonie ist immer mehrdimensional. Die einzelnen Dimensionen stützen sich gegenseitig, können sich sogar kompensieren. Zivilisatorische Ausstrahlungskraft und wissenschaftlich-technische Überlegenheit werden zu Machtressourcen wie der Appell an das Kosten-Nutzen-Kalkül des Freeriders der internationalen öffentlichen Güter. Insofern sind Hegemonien paradoxerweise stärkere große Mächte als Imperien, weil Führung auf subtileren Mechanismen als Herrschaft, nämlich auf Attraktivität statt auf Zwang, beruht.

Eine imperiale Aufteilung der Welt bedeutet wenige Akteure, da Imperiumsbildung voraussetzt, dass andere Staaten zuvor erobert worden sind. Im Idealfall können sich so zwei Imperien gegenüberstehen, die die bekannte Welt unter sich aufgeteilt haben wie etwa das Römische Reich und das Reich der Parther oder die Habsburger und die Osmanen. Eine hegemoniale Aufteilung der Welt bedeutet, obwohl es nur einen einzigen Hegemon gibt, viele Akteure, die sich dessen Führung unterordnen oder dagegen opponieren. Frankreich konnte ungestraft aus der NATO austreten. Ein Austritt aus dem Warschauer Pakt war nicht möglich, solange die Sowjetunion Bestand hatte. Die Breschnew-

Doktrin von der begrenzten Souveränität der sozialistischen Bruderländer hat das zum Ausdruck gebracht. Denkbar ist allerdings eine Konstellation, bei der sich Imperium und Hegemonie gegenüberstehen, wie mit den Niederlanden und Spanien im 17. Jahrhundert oder zuletzt den USA und der Sowjetunion der Fall.

Obwohl Imperien ihre Herrschaft eher eindimensional ausüben, sind die Herrschaftskosten in der Regel höher als bei Hegemonialmächten. Herrschaft bedeutet Zwang, bedeutet Besatzungstruppen, Befestigungsanlagen und zugehörige Infrastruktur, die im Inneren durch Polizei, Geheimdienste und die Bauten der imperialen Repräsentation zu ergänzen ist. Die Aufwendungen zur Herrschaftssicherung nach innen und außen gehen immer zu Lasten der zivilen Verwendung von Ressourcen. Hegemonie hingegen beruht auf Gefolgschaft, auf Akzeptanz, auf Freiwilligkeit, weil es attraktiv ist, sich einem Hegemon anzuschließen. Deshalb fallen, relativ gesehen, geringere Herrschaftskosten nach außen wie nach innen an. So bleibt mehr Spielraum zur zivilen Nutzung der Ressourcen, was die Attraktivität des Hegemons zusätzlich steigert. Absolut gesehen können auch die Kosten des Hegemons, die er für eine globale Ordnung aufwendet, immens sein. Doch fällt dabei immer ein Nutzen für den zivilen Sektor ab, der die Kosten wieder relativiert. Die Kriegsmarine schützt die Handelsmarine, das Internet steht auch privaten Firmen zur Verfügung, das GPS ist für alle da.

Die Aufstiegs- und Niedergangsphasen von Imperien und Hegemonien unterscheiden sich idealtypisch signifikant. Im Falle des Imperiums sind sie eher kurz. Imperien werden erobert in einer Kette von rasch aufeinanderfolgenden Feldzügen. Sie brechen zusammen bzw. lösen sich auf, bisweilen sogar überstürzt, wenn die Grundlage der imperialen Herrschaft nicht mehr gegeben ist. Notwendig für den Aufstieg von Imperien ist eine militärische Überlegenheit, die durch Innovationen hervorgerufen wird, die sich militärisch nutzen lassen. Klassisches Beispiel

ist die Erfindung von Steigbügel und Reflexbogen in Verbindung mit der Fähigkeit, große Reiterarmeen koordinieren zu können, im Falle der Mongolen. Alle drei Innovationen wurden durch die Erfordernisse der Jagd und der Nomadenwirtschaft im eurasischen Steppengürtel angeregt und trainiert. Wittfogel hat dies die osteurasische Kavallerierevolution genannt.<sup>18</sup>

Auch am Beginn der Aufstiegsphase einer Hegemonialmacht stehen innovatorische Leistungen technischer wie institutioneller Art. Im Unterschied zu Imperien müssen sie eine große Breitenwirkung erzielen und militärisch wie kommerziell nutzbar sein. Man spricht hier von spill off- und spill over-Effekten. Die aus diesen Innovationen (z.B. Nautik, Schiffbau, Bankwesen, Energieerzeugung etc.) resultierenden Wirkungen und Konsequenzen brauchen ihre Zeit, durchlaufen einen Zyklus von der Erfindung bis zur Reife und massenhaften Nutzung, bis sie ein Land in die Lage versetzen, in der Hierarchie der Staatenwelt aufzusteigen und an die Spitze zu gelangen. Das gleiche gilt für die Niedergangsphase. Der Abstieg von Hegemonialmächten ist immer ein langfristiger und relativer Prozess im Vergleich zu aufsteigenden Mächten. Deshalb kommt es im Unterschied zu einem imperialen Zusammenbruch nur zu einem hegemonialen Niedergang. Ein hegemonialer Zusammenbruch ist nicht vorstellbar und empirisch auch nicht belegbar, zumal neue Innovationen in der einen Dimension nachlassende Innovationstätigkeit in einer anderen kompensieren können. Der industrielle Vorreiter wird zum Vorreiter im Welthandel, der Vorreiter im Welthandel wird zum Vorreiter im Weltfinanz- und Weltkommunikationswesen. Da ein relativer Niedergang sich über einen langen Zeitraum erstreckt, tritt er ins Bewusstsein der Betroffenen, regt Anstrengungen an, dem Niedergang entgegenzuwirken. Diese Anstrengungen verzögern die Niedergangsphase, führen zu neuen Innovationen, die einen neuen Aufstieg auslösen (können). Im

---

<sup>18</sup> Karl A. Wittfogel, China und die osteurasische Kavallerie-Revolution. Wiesbaden 1978.

Fälle des beschleunigten Zusammenbruchs von Imperien fehlen dazu die Zeit und die Kraft, weil Imperien eindimensionale Herrschaftsgebilde sind, deren nachlassende militärische Macht anderweitig nicht kompensierbar ist. Hegemonialer Wiederaufstieg ist denkbar und hat auch stattgefunden. Imperialer Wiederaufstieg ist kaum denkbar und hat noch niemals stattgefunden. Insofern ist „imperial overstretch“ typologisch etwas völlig anderes als „hegemonic decline“, gehört Paul Kennedy, der den ersten Begriff geprägt hat, eigentlich nicht in die Riege der Decline-Theoretiker.<sup>19</sup>

Die Ursachen des Niedergangs haben in beiden Fällen viel mit dem Finanzierungsmechanismus zu tun. Hegemonie beruht finanziell auf der eigenen Leistungsfähigkeit im Bereich der Wirtschaft. Deshalb sind Hegemonialmächte in ihrem Zenit mühelos in der Lage, die hegemonialen Kosten selber aufzubringen. Sie werden durch die Besteuerung des Ertrags aufgebracht, den ihre Wirtschaft erzielt. Der niederländische Seezoll reichte zur Finanzierung der niederländischen Kriegsmarine, obwohl die Niederländer im 17. Jahrhundert Freihandel und ihre Konkurrenten, die Engländer Protektionismus betrieben. Imperien finanzieren sich nicht nur aus eigenen Ressourcen, sondern auch und im Verlauf der Expansion immer mehr aus dem Tribut, den sie den Unterworfenen abverlangen. Dieser kann vielfältige Formen annehmen: Plünderung, Zwangsarbeit, Sachleistungen, Steuern, interne Terms of Trade. Insofern sind Imperien rentenbasiert, während Hegemonien profitbasiert sind. Renten resultieren aus politischer Kontrolle, Profite aus überlegener Wettbewerbsfähigkeit. Die Kosten des hegemonialen Aufstiegs müssen zuvor erwirtschaftet werden. Die Expansion von Imperien finanziert sich selber, weil die Kosten weiterer Expansionen aufgebracht werden durch den zusätzlichen Tribut, der sich eintreiben lässt, wenn weitere Territorien in den Herrschaftsbereich fal-

---

<sup>19</sup> Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House 1987.

len. Hegemonien müssen in den zivilen Sektor investieren, um immer wieder neue Erträge zu erwirtschaften, die sich besteuern lassen. Imperien müssen in Machtmittel investieren, um die Aufbringung der Rente zu garantieren. Insofern kennen Hegemonien keine „Augusteische Schwelle“, weil der Prozess der Kapitalakkumulation grenzenlos ist. Im Fall des Imperiums gibt es immer eine äußere Grenze der Expansion. Diese Grenze ist erreicht, wenn die Expansionskosten den zusätzlichen Tribut übersteigen. Dies nennt Kennedy die „imperiale Überdehnung“.

Hinter der Augusteischen Schwelle wächst der Druck auf das Imperium, den Tribut, der den Beherrschten abverlangt wird, zu steigern. Auch dies ist nur möglich, wenn der Druck nach innen weitergereicht wird und damit die Herrschaftskosten gesteigert werden. Insofern droht phasenverschoben auch die Überdehnung innerhalb des Imperiums und nicht nur an der Grenze zur Expansion. Am Ende kann der imperiale Niedergang nicht nur ein relativer, sondern sogar ein absoluter sein, weil das Imperium auseinanderbricht. Der hegemoniale Niedergang hingegen ist immer ein relativer im Vergleich zu anderen aufstrebenden hegemonialen Aspiranten. Er resultiert aus der nachlassenden Innovationsfähigkeit, die sich auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und damit auch auf die Profitbasis der Hegemonialmacht auswirkt. Folglich schwindet die Fähigkeit, die Kosten für den hegemonialen Aufwand und damit auch die Kosten internationaler Ordnung zu tragen.

## **5 Große Mächte und internationale Ordnung**

Was sind die Leistungen der beiden Typen großer Mächte für die internationale Ordnung? Wie wird diese Ordnung errichtet und wie wird sie aufrecht erhalten? Im Falle der Hegemonialmächte sind es die internationalen öffentlichen Güter, für die die Beispiele bereits genannt wurden. Der Hegemon stellt diese stellvertretend für den nichtvorhandenen Weltstaat bereit und

finanziert deren Kosten aus eigenen Ressourcen. Aufgrund seiner außerordentlichen Wettbewerbsfähigkeit ist er dazu in der Lage. Man denke nur an die finanzielle Rolle der USA im Ersten und Zweiten Weltkrieg. Ohne deren Kredite wäre die Kriegführung der Alliierten nicht möglich gewesen. Vom Konsum eines internationalen öffentlichen Gutes kann niemand ausgeschlossen werden. Unter den Konsumenten herrscht Nichtrivalität. Der Leuchtturm ist das klassische Beispiel. Jedes vorbeifahrende Schiff kann den Dienst des Leuchtturms nutzen. Die Nutzung des Leuchtfeuers durch das eine Schiff beeinträchtigt nicht die Nutzung durch das andere. Dennoch muss es jemand geben, der den Leuchtturm baut, den Leuchtturmwächter und das Leuchtfeuer bezahlt. GPS ist die moderne und globalisierte Variante des Leuchtturms, nur dass die Kosten unvergleichlich höher sind. Alle anderen sind Freerider des Leuchtturms wie des GPS. Da ein Bedarf nach internationalen öffentlichen Gütern besteht, den der Hegemon bereit ist zu decken, wird er als Führungsmacht akzeptiert. Die Alternativen wären der Verzicht oder die Selbsthilfe, die aber nur zu viel schlechteren Ergebnissen bei erheblichen Kosten führen würde. Man stelle sich vor, jedes Land würde seinen eigenen Nuklearschirm aufspannen, sein eigenes GPS-System installieren oder seine eigene Trägerflotte in Dienst stellen, die im Fall einer Krise in den Persischen Golf einläuft, um die Strasse von Hormuz offen zu halten.

Aufgrund seiner überragenden Rolle steckt der Hegemon im klassischen Freiwillingendilemma. Entweder er übernimmt die Führung oder es gibt keine internationalen öffentlichen Güter. Da er selber sein Territorium vor nuklearen Angriffen schützen will, selber an einer gesicherten Ölversorgung interessiert ist, selber eines globalen Navigationssystems bedarf, wird er derjenige sein, der die entsprechenden Installationen vornimmt. Er kann es sich leisten, das Freeridertum der Gefolgschaft zu tolerieren, zumal es seine Führungsposition festigt. Selbst wenn er die Gefolgschaft zu einer gewissen Lastenteilung ver-

anlasst, wird er den mit Abstand größten Beitrag leisten. Allerdings - in der hegemonialen Abstiegsphase wächst der Druck zu mehr Lastenteilung, weil die Ressourcen des Hegemons schwinden. Damit schwindet aber auch seine Attraktivität aufgrund des Kosten-Nutzen-Kalküls, die durch seine zivilisatorische Ausstrahlungskraft aber noch lange kompensiert werden kann.

Ordnungspolitisch ist der Hegemon der Garant einer liberalen und arbeitsteilig verfassten Weltwirtschaft, weil er als Wettbewerbsfähigster am meisten von einer liberalen Weltordnung und internationaler Arbeitsteilung profitiert. Deshalb muss er selber liberal verfasst sein und sich der Konkurrenz der Gefolgschaft stellen, selbst wenn einzelne ihrer Mitglieder sich der liberalen Ordnung verweigern, sich ggf. bereits in der Aufstiegsphase befinden und den Hegemon herausfordern. Hier lauert eine Ursache des hegemonialen Niedergangs.

Das Imperium hingegen offeriert keine internationalen öffentlichen Güter, von denen niemand ausgeschlossen werden kann, sondern Clubgüter, die nur von den Mitgliedern des Herrschaftsverbands genutzt werden können. Weil das Imperium herrscht und nicht führt, ist es in der Lage, die Finanzierung der Clubgüter ganz oder teilweise von den Beherrschten einzufordern. Dennoch kann es attraktiv sein, Teil eines Imperiums zu werden, weil damit zumindest für die Elite der Beherrschten Privilegien verbunden sind. Uruguay wollte z.B. freiwillig Teil des Britischen Empire werden, um seinen Fleischexporteuren den ungehinderten Marktzugang nach Großbritannien zu verschaffen.

Das Dilemma der imperialen Macht besteht in der Niedergangsphase zwischen Aufwand und Ertrag. Wenn die Herrschaftskosten steigen, muss die Abführung des Tributs gesteigert werden. Um dies durchzusetzen, muss ein immer größerer Aufwand an Zwangs-

mitteln getrieben werden. In beiden Fällen ist die Bilanz am Ende negativ. Werden die Zwangsmittel nicht gesteigert, sinkt die Fähigkeit zur Eintreibung des Tributs, werden sie gesteigert, steigt auch der Aufwand - womöglich sogar überproportional. Das hegemoniale Dilemma resultiert aus der Alternative Positions- oder Statusverlust. Wenn ich an Innovationskraft und internationaler Wettbewerbsfähigkeit einbüße, habe ich die Alternative, die liberale Ordnung aufrecht zu erhalten oder protektionistisch zu werden. Verfolge ich das erste, führt die nachlassende Wettbewerbsfähigkeit zu einem Positionsverlust in der Weltwirtschaft. Der Hegemon ist nicht mehr Nutznießer, sondern Leidtragender der internationalen Arbeitsteilung. Wird er protektionistisch, verliert er seine Rolle als Garant einer liberalen Weltwirtschaft und damit seinen Status als internationale Ordnungsmacht. Seine Akzeptanz geht verloren, weil die internationalen öffentlichen Güter nicht mehr garantiert werden können. Dieses Dilemma erfährt das Imperium nicht, da es nicht liberal und arbeitsteilig, sondern protektionistisch und selbstbezogen, in der Tendenz sogar autarkistisch orientiert ist. Arbeitsteilung wird nicht in der Welt, sondern nur innerhalb des Imperiums verfolgt. Diese orientiert sich nicht nur an komparativen Vorteilen, sondern dient auch als Mechanismus zur Bindung der Beherrschten an die imperiale Macht.

Mitglieder eines Imperiums sind deshalb Untertanen oder Kollaborateure. Um die Untertanen ruhig zu stellen, um die Kollaborateure mit Privilegien zu versorgen, muss das Imperium zusätzliche Herrschaftskosten aufbringen. Die Gefolgschaft des Hegemons besteht nicht aus Untertanen, sondern aus Freiwilligen bzw. nüchtern Kalkulierenden aufgrund der Vorteile, die ein Freerider bzw. Cheaprider erfährt. Der Freerider ist an den Kosten der internationalen Ordnung nicht beteiligt, erfährt aber ihren Nutzen. Der Cheaprider ist nur unterproportional zu seiner Leistungsfähigkeit engagiert. Selbst bei einer echten Lastenteilung, bei der sich jedes Mitglied proportional

zu seiner Leistungsfähigkeit beteiligt, ist die Gefolgschaft noch attraktiv, weil die Alternative der Selbsthilfe nicht möglich ist oder zu schlechteren Ergebnissen führt. Die Triebkräfte für das Verhalten der Untertanen des Imperiums sind Furcht oder Opportunismus. Nur wenn der Druck zu groß wird, droht der Aufstand. Die Triebkräfte der Gefolgschaft sind die Faszination, das rationale Kalkül des Eigennutzes, ggf. die Loyalität. Aufgrund der unterschiedlichen Triebkräfte und Motive von Untertanen und Gefolgschaft brechen imperiale Ordnungen rascher zusammen als hegemoniale.

Der imperiale Übergang erfolgt überstürzt und auf gewaltsame Weise, weil das eine Imperium versucht, das andere zu erobern. Der hegemoniale Wechsel erfolgt eher langsam, weil der neue Hegemon Zeit braucht, um im Schatten des alten Hegemons aufzusteigen. Ist diese reif für den Übergang, kann dieser im Zuge eines hegemonialen Ausscheidungskampfes gewaltsam erfolgen. Der hegemoniale Aspirant versucht an die Spitze zu gelangen, während der alte Hegemon seine Position behaupten will. Die Seekriege zwischen den Niederlanden, England und Frankreich im 17. Jahrhundert liefern die Beispiele. Manchmal gibt es auch den lachenden Dritten. Denkbar ist aber auch die Variante des schrittweisen und friedlichen hegemonialen Übergangs wie die Beispiele Niederlande-Großbritannien im Zuge der Glorious Revolution (1688/89) oder Großbritannien-USA im Verlauf des Ersten und vor allem des Zweiten Weltkriegs zeigen.

Da der Wechsel der imperialen Ordnung gewaltsam erfolgt, ist ein imperialer Wiederaufstieg, wenn die Herrschaft einmal verloren ist, ausgeschlossen. Alle diesbezüglichen Versuche sind immer wieder gescheitert. Allerdings können auch Imperien mehrere Zyklen durchlaufen, wenn nach Überschreiten der Augusteischen Schwelle die innere Konsolidierung gelingt, wenn man den ausbleibenden zusätzlichen Tribut von außen durch Reformen im Inneren kompensiert. Das Osmanische Imperium liefert

hierfür ein Beispiel. Ein hegemonialer Wiederaufstieg ist prinzipiell möglich und gelingt dann, wenn die Ursachen des Niedergangs frühzeitig erkannt werden und den Innovationsleistungen der aufstrebenden Mächte neue eigene Innovationen entgegengesetzt werden. Großbritannien konnte trotz des Abfalls der nordamerikanischen Kolonien und nach der Behauptung durch den imperialen Herausforderer in den Napoleonischen Kriegen, gestützt auf die Innovationen der Industriellen Revolution und der Freihandelslehre, einen zweiten Zyklus durchlaufen.

## **6 Die globale Konstellation seit dem Zweiten Weltkrieg**

Die Konstellation seit dem Zweiten Weltkrieg lässt sich wie folgt interpretieren: Deutschlands kurzlebiger Versuch, gestützt auf die Armee ein Imperium zu erobern und in Europa eine „neue Ordnung“ zu errichten, ist an der imperialen Überdehnung gescheitert, obwohl es gewaltsam und mit äußerster Brutalität versucht hat, die Ressourcen der Unterworfenen in den eigenen Dienst zu stellen. Der alte Hegemon Großbritannien wurde durch die deutsche imperiale Herausforderung genauso geschwächt wie das sowjetische Imperium. Ein paralleler Vorgang ereignete sich im asiatisch-pazifischen Raum, wo Japan nachholende Kolonialmacht und imperiale Macht werden wollte. Lachender Dritter waren auf beiden Schauplätzen die USA, die zur Hegemonialmacht aufzusteigen und in einer Serie von Konferenzen während und im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg eine neue Weltordnung zu errichten vermochten. Dazu musste allerdings zuvor der Widerstand der Isolationisten im eigenen Land gebrochen werden. Die Kosten dieser Ordnung wurden von den USA anfänglich nahezu allein getragen.

Die US-Hegemonie fand ihre Grenze allerdings am Machtbereich der Sowjetunion, die ihr Imperium nach 1945 in Europa wie in Asien beträchtlich ausweiten konnte und noch zwischen 1957 (Sputnik-Schock) und 1962 (Kuba-Krise) auf Expansionskurs in

der damals sog. Dritten Welt war. Der Ausgang der Kuba-Krise markierte den Wendepunkt. Der Ost-West-Konflikt war so gesehen ein Konflikt zwischen US-Hegemonie und sowjetischem Imperium. Der Kalte Krieg war ein globaler Ausscheidungskampf, in dem sich die USA behaupten konnten, weil die Sowjetunion ihn als Imperium nur militärisch zu führen vermochte, während den USA als Hegemonialmacht alle Dimensionen zur Verfügung standen. Die Asymmetrie des Ost-West-Konflikts versinnbildlicht nichts besser als die deutsch-deutsche Grenze. Der „eiserne Vorhang“ war ein Grenzwall gegen den Ausbruch aus dem Imperium. Die Grenze der US-Hegemonie markierte ein bloßer Grenzpfahl. Imperien sind geschlossene, Hegemonien offene Gebilde.

**Abb. 5: Die Grenze von Imperium und Hegemonie an der deutsch-deutschen Grenze**



Die Sowjetunion ist in diesem Ausscheidungskampf unterlegen, das sowjetische Imperium ist überstürzt auseinandergebrochen. Die Reformen Gorbatschows hatten keine Zeit und vermutlich auch keine Chance, sobald der Deckel der Pandora geöffnet bzw. der Druck aus dem Kessel gewichen war. Der anschließende Machtzuwachs der USA war ein relativer aufgrund des Machtverlusts des Konkurrenten. Der Fall der Mauer bedeutete zwangs-

läufig die Ausdehnung der US-Hegemonie auf die Territorien des ehemaligen sowjetischen Imperiums.

Der Wiederaufstieg des gescheiterten Imperiums Japan ist erklärbar aus der Konstellation des Freeriders, der seine imperialen Ambitionen aufgegeben hat und den Hegemon nur wirtschaftlich herausfordert. In diesem eindimensionalen hegemonialen Ausscheidungskampf haben die USA Blessuren davongetragen. Deshalb sprach man in den 1980er Jahren vom american decline. Japan konnte sich aber nicht als neue Hegemonialmacht etablieren, weil die militärische und die kulturelle Dimension fehlten und weil es seinerseits durch neue Aspiranten, die asiatischen Schwellenländer, herausgefordert wurde, die auch nur Freerider der US-Hegemonie waren. Es gibt immer viele Freerider, die diese Position nutzen.

Seit 1990 sind die USA erstmals in der Weltgeschichte eine wirklich globale Hegemonialmacht in allen Dimensionen, weil sie die militärische Herausforderung von Seiten der Sowjetunion wie die wirtschaftliche Herausforderung von Seiten Japans abgewehrt haben. Die USA konnten nach 1990 einen zweiten Zyklus beginnen und eine „Neue Weltordnung“ (Bush) zum Programm machen, die auf alle Dimensionen setzt, die einer Hegemonialmacht zur Verfügung stehen, die die neuen Allmenden (Weltraum, Cyberspace) kontrolliert und die immer neue globale öffentliche Güter wie z.B. den Kampf gegen Terrorismus und organisiertes Verbrechen offeriert. Auch der Dienst des Weltpolizisten ist ein internationales öffentliches Gut.

Allerdings - der neue Herausforderer steht bereits in den Startblöcken. Auch China nutzt die Konstellation des Freeriders. Im Unterschied zu Japan beansprucht China aber auch die militärische Komponente. Seine Herausforderung ist umfassender. Der zweite american decline ist die Folge. Ein hegemonialer Übergang um das Jahr 2030/35 ist denkbar. Alles hängt an

der künftigen relativen Innovationsfähigkeit der beiden Kontrahenten. China ist allerdings noch weit davon entfernt, in gleichem Maße wie die USA internationale öffentliche Güter anzubieten und so für internationale Ordnung zu sorgen. Doch - Ansätze gibt es bereits, wie etwa die Rolle des letzten Kreditgebers dank des hohen Leistungsbilanzüberschusses. Auch macht China erhebliche Anstrengungen zur Kontrolle der globalen Allmenden, wie die Indienststellung einer ersten Trägerflotte, das chinesische Raumfahrtprogramm oder der Versuch, eine virtuelle große Mauer zur Kontrolle des Internets zu errichten, unterstreichen. Nicht nur der chinesische Verdrängungswettbewerb auf den Weltmärkten, nicht nur die chinesische Position als Kapitalexporteur, sondern auch die Frage, ob es China gelingt, in die eigentliche Domäne der USA, der Kontrolle der globalen Allmenden, einzudringen, entscheidet darüber, ob es in der Lage sein wird, diese als Hegemonialmacht abzulösen. Ob dies wünschbar ist oder ob ohne die USA die Anarchie der Staatenwelt zurückkehrt, wie Brzezinski in seinem neuen Buch befürchtet, wird sich zeigen.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*. New York 2012.