

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Liberales Weltordnung

Daniela Schwarzer
LIBERALE DEMOKRATIEN
UNTER DRUCK

Tim Heinkelmann-Wild
TRUMP 2.0 UND DIE ABKEHR
VON DER LIBERALEN
INTERNATIONALEN ORDNUNG

Andreas Busch
KRISE DER DEMOKRATIE?

Stefan Schäfer
GEGENWART UND ZUKUNFT
DES INTERNATIONALEN
WÄHRUNGSSYSTEMS

Thomas Pogge
ZU EINER ECHT-STABILEN
WELTORDNUNG

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung  DASPARLAMENT



Liberaler Weltordnung

APuZ 22-23/2025

DANIELA SCHWARZER

LIBERALE DEMOKRATIEN UNTER DRUCK

Der Einfluss liberaler Demokratien in der internationalen Weltordnung geht zurück. Wirtschaftliche Abhängigkeiten, geopolitische Konfliktlinien und Demokratieabbau: Welche Handlungsspielräume haben (europäische) Demokratien angesichts dieser Herausforderungen?

Seite 04–10

TIM HEINKELMANN-WILD

TRUMP 2.0 UND DIE ABKEHR VON DER LIBERALEN INTERNATIONALEN ORDNUNG

Unter Trump und seiner „America First“-Politik fordern die USA die Liberale Internationale Ordnung heraus. In der öffentlichen, politischen und wissenschaftlichen Debatte gibt es viele Annahmen darüber, was daraus folgt – einige dieser Annahmen sind jedoch falsch.

Seite 11–17

ANDREAS BUSCH

KRISE DER DEMOKRATIE?

Die liberalen Demokratien des Westens, zentraler Baustein der liberalen Weltordnung, stehen unter Druck. Mithilfe empirischer Daten zu Anzahl und Qualität von Demokratien lässt sich kritisch diskutieren, ob die Rede von einer „Krise der Demokratie“ berechtigt ist.

Seite 18–24

STEFAN SCHÄFER

GEGENWART UND ZUKUNFT DES INTERNATIONALEN WÄHRUNGSSYSTEMS

Die internationalen Konflikte der Gegenwart werden nicht nur, aber auch mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen ausgetragen. Wer geostrategische Themen bearbeiten möchte, sollte sich deshalb auch mit der Frage befassen, ob der US-Dollar die globale Leitwährung bleibt.

Seite 25–31

THOMAS POGGE

ZU EINER ECHT-STABILEN WELTORDNUNG

Eine internationale Ordnung kann nicht wirklich stabil sein, wenn die Einhaltung ihrer Regeln auf den jeweiligen Eigeninteressen ihrer Teilnehmer beruht. Das langfristige Überleben der Menschheit erfordert eine weithin geachtete moralische Grundlegung für die globale Ordnung.

Seite 32–38

EDITORIAL

Dass mit der erneuten Amtsübernahme von US-Präsident Donald J. Trump alte Gewissheiten ihre Geltung zu verlieren drohen, zeigt sich besonders eindrücklich an jenem System von Werten, Verfahren und Interessen, das bislang unter dem Begriff „liberale Weltordnung“ bekannt war. Die Hoffnung auf die universelle Geltung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien, das Vertrauen in eine regelbasierte, friedliche Konfliktaustragung und der Glaube an die wohlstandsmehrende Kraft freier Handelsbeziehungen weichen mehr und mehr der Erkenntnis, dass unbeschränkte Machtpolitik eine Renaissance erlebt. Die alte Weltordnung scheint aus den Fugen, ohne dass schon etwas Neues an ihre Stelle getreten wäre.

Mitunter gerät über die Regressionserzählung in Vergessenheit, dass diese Weltordnung vor allem eine „westliche“ war. Nicht nur Autokratien, sondern auch viele Demokratien des Globalen Südens kritisieren seit Langem die selektive Anwendung der Regeln, ihre Ausnutzung zum eigenen Vorteil und die doppelten Standards, die „der Westen“ bisweilen für sich in Anspruch nimmt. Dass die Vereinigten Staaten, die über Jahrzehnte wie kein anderer Akteur von diesem maßgeblich von ihnen selbst initiierten und vorangetriebenen System profitiert haben, derzeit dabei sind, diese Ordnung zu zerstören, erscheint wie eine paradoxe Wendung der Geschichte. Manches wird vorerst aber wohl auch bestehen bleiben, etwa die Stellung des US-Dollars als globale Leitwährung.

Wenn die liberale Weltordnung alter Prägung tatsächlich an ihr Ende gelangt sein sollte: Was folgt dann auf sie? Fest steht, dass es auch weiterhin globale Probleme und Herausforderungen geben wird – Pandemien, kriegerische Auseinandersetzungen, Wirtschaftskrisen –, die internationale Zusammenarbeit erfordern. In welcher Formation diese gelingen kann, welche Rolle Europa und der Globale Süden dabei spielen werden und ob eine neue Weltordnung fairer sein wird als die alte, steht in den Sternen. Die in dieser Ausgabe versammelten Texte versuchen einen Ausblick. Sie sind eine Auswahl der Vorträge, die im Februar 2025 bei den 20. Bensberger Gesprächen gehalten wurden.

Sascha Kneip

LIBERALE DEMOKRATIEN UNTER DRUCK

Geoökonomische, geopolitische und innere Herausforderungen

Daniela Schwarzer

Zu den größten Herausforderungen für Deutschland und Europa in den 2020er Jahren gehören der rapide Wandel im internationalen System und der relative Einflussverlust liberaler Demokratien. Die globale Ordnung verändert sich mit einer Dynamik und Tiefe, deren Ausmaß noch nicht voll abzuschätzen ist. Absehbar ist allerdings, dass die über Jahrzehnte vom politischen Westen geprägte liberale, regelbasierte Weltordnung die internationalen Beziehungen immer weniger bestimmen wird. Das hat weitreichende Folgen für Deutschland und Europa, deren offene Wirtschaftsmodelle und internationalen Kooperationsbestrebungen einen regelbasierten internationalen Rahmen voraussetzen.

Die in den vergangenen Jahrzehnten und insbesondere seit Ende des Ost-West-Konflikts handlungsleitenden Annahmen, dass sich die internationale wirtschaftliche Verflechtung vertieft und so Stabilität und Verlässlichkeit in den zwischenstaatlichen Beziehungen gestützt werden, dass multilaterale Institutionen internationale Zusammenarbeit und friedliche Konfliktbeilegung fördern und dass sich demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien als universelle Normen ausbreiten, müssen korrigiert werden. Das belegen die sinkende Anzahl demokratischer Staaten weltweit, der Einsatz von wirtschaftlichen Abhängigkeiten als Machtinstrumente, Russlands Krieg in Europa und auch die zunehmende geopolitische Entkopplung von Wirtschaftsblöcken. Diese Entwicklungen haben weitreichende Konsequenzen für die deutsche und europäische Politik, das europäische Wirtschaftsmodell und für Demokratien westlicher Prägung weltweit.

Libérale Demokratien und die von ihnen geschaffenen Ordnungsstrukturen büßen im internationalen System an Gestaltungsmacht ein. Laut Bertelsmann Transformation Index lebten 2004 noch 51 Prozent der Weltbevölkerung in Demo-

kratien, 2024 waren es nur noch 28 Prozent. Autoritäre Staaten verbünden sich zusehends, um die Weltordnung nach ihren Maßstäben zu gestalten. Diese Entwicklungen sind seit einigen Jahren zu beobachten, und der relative Bedeutungsverlust des politischen Westens – insbesondere gegenüber China und anderen asiatischen Staaten – wird bereits seit den 1990er Jahren immer wieder diskutiert und belegt.

Doch markiert das Jahr 2025 eine besondere Zäsur. Mit dem zweiten Amtsantritt des Republikaners Donald Trump als US-Präsident verändert sich die Rolle der USA grundlegend: im internationalen System, in den transatlantischen Beziehungen und als Anker des politischen Westens. Bereits in den ersten drei Monaten seiner Amtszeit schwächte der US-Präsident die Demokratie in den USA, er zog das Land aus multilateralen Institutionen zurück und veränderte Politiken, die konstituierend für die internationale Rolle der USA waren. Autokratischen Akteuren wie dem russischen Präsidenten Wladimir Putin näherte er sich an. In den USA – der ältesten Demokratie der Welt und einst globales Vorbild für Transformationsstaaten und gefestigte Demokratien – erodieren demokratische Institutionen und Normen. Auch andere, einst stabile Demokratien sind im Inneren unter Druck, während die externen Herausforderungen zunehmen. Für EU-Staaten neu ist das Ausmaß, mit dem sich die USA in europäische Demokratien einmischen, insbesondere, um rechtspopulistische Kräfte zu stärken: US-Vizepräsident JD Vance etwa griff europäische Regierungen an und sucht den Schulterchluss mit populistischen und extremistischen Parteien in Europa.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich europäische Demokratien schützen können und welche Handlungsspielräume sie in einer zunehmend fragmentierten und von System-

konflikten geprägten Welt noch haben. Um dies in einem sich weiterhin dynamisch entwickelnden Kontext analysieren zu können, ist es sinnvoll, drei zentrale Dimensionen in den Blick zu nehmen: die geoökonomischen Rahmenbedingungen, die geopolitischen Konfliktlinien und die innere Widerstandskraft liberaler Demokratien. Das Zusammenwirken von externen Herausforderungen und innerer Resilienz wird maßgeblich darüber entscheiden, ob demokratische Staatsformen Bestand haben oder weiter intern erodieren und damit international an Einfluss verlieren werden.

GEOÖKONOMIE: WIRTSCHAFT ALS MACHTINSTRUMENT

Regierungen setzen immer wieder wirtschaftliche Abhängigkeiten als machtpolitisches Mittel ein, und nach einer Phase der nahezu weltweiten wirtschaftlichen Öffnung und Globalisierung sind Europa und Deutschland davon zunehmend betroffen. Am wohl intensivsten diskutiert wird in diesem Zusammenhang die sogenannte Belt-and-Road-Initiative. Seit 2013 verfolgt China damit nicht nur wirtschaftliche Interessen, sondern auch das strategische Ziel, seinen Einfluss zu stärken, sowohl regional als auch global. Dazu dienen etwa die Absicherung von Rohstoffzugängen und Handelsrouten, Infrastrukturprojekte wie Häfen, Straßen oder Eisenbahnstrecken oder auch die Schaffung wirtschaftlicher Abhängigkeiten durch Finanzierungen und Kredite.

In Europa sorgte erst die Coronapandemie ab 2020 für einen wirklichen Wendepunkt in der Diskussion über seine strategischen Abhängigkeiten und die Risiken, die mit tiefer wirtschaftlicher Verflechtung einhergehen können. Lockdowns, Fabrikschließungen und gestörte Transportwege führten zu Engpässen bei essenziellen Gütern – von medizinischen Gütern bis hin zu Halbleitern, die für nahezu alle modernen Industrien unverzichtbar sind. Die starke Abhängigkeit von international verzweigten Wertschöpfungsketten stellte sich als weit mehr als nur ein logistisches Problem heraus. Kontrollverluste durch strategische Direktinvestitionen von ausländischen Akteuren werden seither als strategische Schwachstelle der EU angesehen.⁰¹

01 Vgl. Daniela Schwarzer, *Krisenzeit. Sicherheit, Wirtschaft, Zusammenhalt – Was Deutschland jetzt tun muss*, München 2023, S. 165 ff.

Mit Russlands umfassenden Angriff auf die Ukraine seit Februar 2022 rückten vor allem energiepolitische Abhängigkeiten ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Um gegenüber Russland, das die Energieabhängigkeit als Druckmittel einsetzte, außenpolitisch (in diesem Fall durch Sanktionen und Energieembargos) handeln zu können, musste Europa und insbesondere Deutschland in kürzester Zeit seine Energieversorgung neu strukturieren und alternative Quellen erschließen, was mit erheblichen Kosten und Risiken verbunden war.⁰²

Während diese Umstellung in Europa in enger Zusammenarbeit mit der vom Demokraten Joe Biden geführten US-Regierung bewältigt wurde, setzt Trump in seiner zweiten Amtszeit verstärkt die Verknüpfung von Handelsfragen mit geopolitischen Zielen gegenüber Europa ein. Aus europäischer Sicht sind die von Trump im April 2025 angekündigten Zölle besonders relevant.⁰³ Die Maßnahmen richten sich gezielt gegen Handelspartner, von denen er Konzessionen in anderen Bereichen einfordert. So könnten die EU-Staaten durch Zölle von bis zu 20 Prozent dazu gedrängt werden, ihre Verteidigungsausgaben weiter zu erhöhen und zugunsten von US-Konzernen, insbesondere im Tech-Sektor, regulatorische Zugeständnisse zu machen. Gleichzeitig koppelte Washington weitere Unterstützung für die Ukraine an Zugangsrechte zu ukrainischen Rohstoffvorkommen, ein entsprechendes Abkommen wurde in Rekordzeit unterzeichnet.⁰⁴ Auch gegenüber anderen Regionen setzt die Trump-Administration Zölle als Druckmittel ein: Von Kolumbien etwa erzwang er so eine verstärkte Kooperation in Migrationsfragen.⁰⁵

Bereits während seiner ersten Präsidentschaft ab 2017 setzte Trump wirtschaftliche Sicher-

02 Vgl. ebd., S. 74 ff.

03 Vgl. The White House, Fact Sheet: President Donald J. Trump Declares National Emergency to Increase Our Competitive Edge, Protect Our Sovereignty, and Strengthen Our National and Economic Security, 2. 4. 2025, www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-declares-national-emergency-to-increase-our-competitive-edge-protect-our-sovereignty-and-strengthen-our-national-and-economic-security.

04 Vgl. Gregory Dauber, Was steckt hinter Trumps Rohstoff-Deal?, 26. 2. 2025, www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/usa-ukraine-abkommen-faq-100.html.

05 Vgl. Vanessa Buschschlüter/Ian Aikman, Colombia Yields on US Deportation Flights to Avert Trade War, 27. 1. 2025, www.bbc.com/news/articles/c20p36e62gyo.

heit mit nationaler Sicherheit gleich und veranlasste unter anderem schärfere Investitionskontrollen und hohe Zölle gegen China.⁰⁶ Auch sein Nachfolger Biden weitete Investitionskontrollen aus.⁰⁷ 2025 machte Trump es zu einer seiner ersten Amtshandlungen, die Zölle auf chinesische Waren drastisch zu erhöhen und den Export von Halbleitern weiter einzuschränken.⁰⁸

China selbst verfolgt seit einigen Jahren eine gezielte Strategie der wirtschaftlichen Autonomie.⁰⁹ Staatspräsident Xi Jinping setzt dabei auf massive Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie auf eine umfassende Modernisierung der heimischen Industrie, um technologische Abhängigkeiten vom Ausland zu reduzieren. Gleichzeitig strebt Beijing danach, internationale Lieferketten noch stärker von China abhängig zu machen, um die wirtschaftliche Hebelwirkung auf andere Staaten zu erhöhen.

Die Weltwirtschaft entfernt sich damit immer weiter von dem Modell offener Märkte und freier Handelsströme und ist in eine Phase wirtschaftlicher Blockbildung eingetreten. Nicht nur China und die USA, sondern auch die EU und andere Wirtschaftsmächte verfolgen mittlerweile das Ziel, sich gegen externe Abhängigkeiten abzusichern und ihre wirtschaftliche Resilienz zu stärken. Die EU arbeitet angesichts der veränderten geoökonomischen Rahmenbedingungen an einer Strategie wirtschaftlicher Resilienz. Die Diversifizierung von Handelsbeziehungen, der Aufbau eigener Produktionskapazitäten in strategisch wichtigen Industrien und eine verstärkte Industriepolitik sind zentrale Elemente dieser Neu-

ausrichtung.¹⁰ Besonders in den Bereichen Halbleiter, Rohstoffe und Energietechnologien setzt Brüssel auf eine Verringerung externer Abhängigkeiten.

Auch andere Wirtschaftsmächte setzen zunehmend auf den Schutz ihrer wirtschaftlichen Souveränität. Indien verfolgt unter dem Leitmotiv „Selbstständiges Indien“ das Ziel, unabhängiger von globalen Lieferketten zu werden und Schlüsselindustrien im eigenen Land zu stärken.¹¹ Japan und Großbritannien haben das Konzept der Wirtschaftssicherheit fest in ihre nationalen Sicherheitsstrategien integriert und eigene Kabinettsposten geschaffen.¹²

Parallel zur Fragmentierung der Weltwirtschaft verändert sich das globale wirtschaftliche Machtgefüge. Während die traditionellen Industrienationen über Jahrzehnte die Weltwirtschaft dominierten, gewinnen andere Staaten zunehmend an Einfluss. China hat sich bereits als zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt etabliert und steht kurz davor, die USA als führende Wirtschaftsmacht abzulösen. Indien, mit einer jungen Bevölkerung und einem dynamischen Dienstleistungs- und Fertigungssektor, könnte Deutschland noch in diesem Jahrzehnt als drittgrößte Volkswirtschaft überholen.¹³ Indonesien, mit einer Bevölkerung von über 270 Millionen Menschen, entwickelt sich zur führenden Volkswirtschaft Südostasiens. Brasilien und Nigeria, beide rohstoffreich und mit enormem Marktpotenzial, dürften langfristig ebenfalls eine stärkere Rolle in der Weltwirtschaft spielen.

Der Anteil der G7 am weltweiten Bruttoinlandsprodukt sank von über 44 Prozent im Jahr 2000 auf unter 30 Prozent seit 2022.¹⁴ Das wirt-

06 Vgl. Peter Navarro, *Why Economic Security Is National Security*, 10. 12. 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/articles/economic-security-national-security>.

07 Vgl. The White House, *Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern*, 9. 8. 2023, <https://biden-whitehouse.archives.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/08/09/executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern>.

08 Vgl. The White House, *Fact Sheet: President Donald J. Trump Imposes Tariffs on Imports from Canada, Mexico and China*, 1. 2. 2025, www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-imposes-tariffs-on-imports-from-canada-mexico-and-china.

09 Vgl. Max J. Zenglein/Jacob Gunter, *The Party Knows Best: Aligning Economic Actors with China's Strategic Goals*, 12. 10. 2023, <https://merics.org/en/report/party-knows-best-aligning-economic-actors-chinas-strategic-goals>.

10 Vgl. Europäische Kommission, *Europäischer Ansatz für wirtschaftliche Sicherheit in der EU*, 20. 6. 2023, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/europaischer-ansatz-fur-wirtschaftliche-sicherheit-der-eu-2023-06-20_de.

11 Vgl. Bibek Debroy/Aditya Sinha, *India's Economic Realignment*, 3. 10. 2024, www.orfonline.org/research/india-s-economic-realignment.

12 Vgl. European Parliament Research Service, *Economic Security Policies in G7 Countries*, Oktober 2023, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/754560/EPRS_ATA\(2023\)754560_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/754560/EPRS_ATA(2023)754560_EN.pdf).

13 Vgl. Christian Wagner, *Indien als Partner der deutschen Außenpolitik*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 23/2024, S. 5.

14 Vgl. International Monetary Fund, *GDP Based on PPP, Share of World*, www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/MAE.

schaftliche Gravitationszentrum verlagert sich bereits in neue Handelsblöcke und multilaterale Initiativen. Die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) haben ihre Zusammenarbeit ausgebaut und sich um neue Mitglieder wie Ägypten, Äthiopien und Saudi-Arabien erweitert. In vielen dieser Länder wächst die Bereitschaft, sich von westlich dominierten Finanz- und Handelssystemen zu lösen.

Um nicht weiter an Einfluss zu verlieren, müssen die liberalen Demokratien auch künftig sehr bewusst ihre Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz stärken. Für Europa bedeutet das eine Vertiefung des Binnenmarkts und engere Kooperationen in strategisch wichtigen Zukunftsbranchen wie dem Technologiesektor, idealerweise unter Einbeziehung Großbritanniens. Zudem sollte die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnern außerhalb Europas, etwa mit den G7-Staaten Japan oder Südkorea, gestärkt werden. Schließlich sollte intensiv in die Beziehungen zu aufstrebenden Wirtschaftsmächten investiert werden, wobei Risiken durch neue strategische Abhängigkeiten minimiert werden sollten.

GEOPOLITIK: NEUE MACHTBASIERTE ORDNUNG

Russlands Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 markierte nicht den Beginn eines Krieges, sondern die weitere Eskalation eines Prozesses, der die europäische Sicherheitsarchitektur bereits seit Jahren untergraben hatte.¹⁵ Bereits die Annexion der Krim 2014 zeigte, dass Moskau seine Interessen auch mit militärischer Gewalt durchsetzt, entgegen internationaler Rechtsprinzipien und der Grundlagen der Europäischen Sicherheitsordnung. Dennoch hielten politische Entscheider in Deutschland und anderen EU-Staaten lange an der Annahme fest, dass wirtschaftliche Verflechtung und diplomatische Einbindung Russland mäßigen würden, während etwa die baltischen Staaten und Polen vergeblich vor der aggressiven russischen Politik warnten.¹⁶ Erst mit der umfassenden russischen Invasion in die Ukraine 2022 änderte sich die Politik der versuchten Mäßigung.

Der politische Westen reagierte zunächst mit bemerkenswerter Einigkeit: Die NATO agierte

geschlossen, die G7-Staaten stimmten Sanktionen untereinander ab und europäische Länder leisteten gemeinsam mit den USA massive militärische, wirtschaftliche und humanitäre Unterstützung für die Ukraine. Doch Staaten anderer Weltregionen – darunter Indien, Brasilien oder Südafrika – lehnten eine öffentliche Verurteilung des russischen Angriffs ab und schlossen sich nicht der Sanktionspolitik an. Viele dieser Regierungen interpretieren den Krieg in der Ukraine als weitere Krise einer Weltordnung, die sie als von westlichen Interessen dominiert wahrnehmen.

Der wohl gravierendste geopolitische Wendepunkt seit Beginn des Krieges in der Ukraine geht mit dem erneuten Amtsantritt Trumps und dem damit verbundenen Politikwechsel der USA einher. So versprach der US-Präsident eine rasche Konfliktbeilegung und stützte gleichzeitig öffentlich russische Narrative – etwa, indem er den ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj als „Diktator ohne Wahlen“ bezeichnete und die Ukraine für den Beginn des Krieges verantwortlich machte.¹⁷ Im März 2025 setzten die USA die Unterstützung für die Ukraine vorübergehend aus. Zwar wurden die Hilfen später wieder aufgenommen, doch das Vertrauen in die Verlässlichkeit Washingtons ist erschüttert – auch weil die Wiederaufnahme in engem Zusammenhang mit dem Abkommen über den Zugang zu ukrainischen Rohstoffen stand.¹⁸

Von den europäischen NATO-Partnern verlangt Trump, dass Europa künftig die Hauptlast der Ukraine-Hilfen trägt und im Falle einer Friedenslösung Sicherheitsgarantien übernimmt. Für Deutschland als zweitgrößtem Unterstützer der Ukraine bedeutet dies eine erhebliche zusätzliche Verantwortung. Zudem will der US-Präsident den amerikanischen Beitrag zur europäischen Verteidigung reduzieren und forderte die europäischen Alliierten der USA auf, mehr Eigenverantwortung zu übernehmen. Unklarheit besteht derzeit zur Frage, unter welchen Bedingungen die USA ihre Sicherheitsgarantien für Europa aufrechterhalten und wann sie einen möglichen (Teil-)Rückzug vom europäischen Kontinent pla-

¹⁵ Vgl. Schwarzer (Anm. 1), S. 26ff.

¹⁶ Vgl. ebd., S. 73ff.

¹⁷ Vgl. Trump beschimpft Selenskyj als „Diktator ohne Wahlen“, 19.2.2025, www.deutschlandfunk.de/trump-beschimpft-selenskyj-als-diktator-ohne-wahlen-100.html.

¹⁸ Vgl. USA geben Militärhilfen für Ukraine wieder frei, 11.3.2025, www.tagesschau.de/eilmeldung/usa-militaerhilfe-ukraine-104.html.

nen. Der Verlust der USA als verlässlicher Partner hat gravierende Konsequenzen für die europäische Sicherheitsarchitektur und schlägt sich bereits jetzt in der Mobilisierung erheblicher Verteidigungsausgaben nieder.

Die Kehrseite der neuen US-Politik gegenüber der Ukraine und den europäischen NATO-Partnern ist ein deutlich größerer Fokus der USA auf ihre Interessen in Asien. Der Wettstreit mit China um die Frage, wer der einflussreichste Staat ist, bestimmt die Strategie der USA zusehends. Dabei sieht Washington internationale Organisationen allerdings nicht als relevanten Handlungsrahmen. Binnen weniger Wochen nach Trumps Rückkehr ins Amt am 20. Januar 2025 kündigte die US-Regierung ihren Rückzug aus zentralen multilateralen Institutionen wie der Weltgesundheitsorganisation und dem Pariser Klimaschutzabkommen an. Damit ist das Land, das den größten Einfluss auf den Aufbau der liberalen Weltordnung hatte und über Jahrzehnte stark von ihr profitiert hat, zu ihrem größten Herausforderer geworden.

Während Europa und die USA auseinanderdriften, formiert sich eine immer engere Allianz autoritärer Staaten. Russland, China, der Iran und Nordkorea haben ihre Zusammenarbeit intensiviert und teilen das strategische Ziel, die regelbasierte internationale Ordnung zu untergraben. Russland wird in der Ukraine militärisch von Nordkorea durch Söldner und Artilleriemunition unterstützt und erhält vom Iran Drohnen und Raketen. China liefert Russland Güter, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke genutzt werden können.¹⁹ Russland, China und der Iran nutzen zudem wirtschaftliche und politische Partnerschaften, um ihre Einflusszonen auszubauen und westliche Staaten diplomatisch zu isolieren. Parallel destabilisieren autokratische Staaten liberale Demokratien durch hybride Methoden. Russland etwa kombiniert Cyberangriffe, Desinformation und Sabotageakte, etwa durch die wiederholte Beschädigung von Unterseekabeln in der Ostsee.²⁰

Um auf diese neue Lage zu reagieren, sollten zentrale europäische Staaten – darunter

Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Polen, die Niederlande, die baltischen und die nordischen Staaten – die Sicherheits- und Verteidigungszusammenarbeit intensivieren. Dabei gilt es, innerhalb der NATO handlungsfähig zu bleiben und eine eigenständige europäische Sicherheitsarchitektur vorzubereiten. Der Fokus sollte auf Maßnahmen liegen, die kurzfristig umsetzbar sind und Europa zügig handlungsfähiger machen. Parallel ist ein langfristiges Sicherheitskonzept zu entwickeln. Eine wesentliche strategische Frage ist, wie die Ukraine in die europäische Verteidigungsstruktur integriert werden kann und ob die kampferprobte ukrainische Armee langfristig eine Schlüsselrolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur übernehmen kann. Darüber hinaus sollte Europa mit Partnern wie Japan, Südkorea und anderen seine wirtschaftliche und technologische Unabhängigkeit stärken. Wenn über 80 Prozent der digitalen Technologien, die Europa benötigt, importiert werden, ist dies eine ökonomische Schwäche und ein sicherheits- und demokratiepolitisches Risiko.²¹

SYSTEMWETTBEWERB UND INNERE HERAUSFORDERUNGEN

Die beschriebenen Veränderungen in der regionalen Sicherheitsordnung – im internationalen System durch den Rückzug der USA und im Wirtschaftssystem durch die Beschleunigung einer stärkeren Regionalisierung entlang von politischen Einflusszonen – zeugen von einem politisch wieder erstarkenden Systemwettbewerb. Nach dem Kalten Krieg erschien dieser zunächst entschieden: Die liberale Demokratie hatte sich gegen den Sozialismus durchgesetzt und galt als überlegenes Regierungsmodell. Heute aber gelten liberale Demokratien nicht mehr als alternativlos, ihre Wertebasis wird nicht mehr als universell anerkannt. Stattdessen erfahren autoritäre Regierungsmodelle – insbesondere, wenn sie wirtschaftlich erfolgreich sind – zunehmend Anerkennung. Dieses Narrativ wurde unter anderem während der Coronapandemie genährt. Während viele westliche Demokratien mit schleppenden

¹⁹ Vgl. Schwarzer (Anm. 1), S. 148, S. 154.

²⁰ Vgl. Wie angreifbar ist die Infrastruktur in der Ostsee?, 16. 4. 2025, www.deutschlandfunk.de/unterseekabel-sabotage-schattenflotte-russland-estlink-2-ostsee-finnland-100.html.

²¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), EuroStack – A European Alternative for Digital Sovereignty, 13. 2. 2025, S. 8, www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/eurostack-a-european-alternative-for-digital-sovereignty-1.

politischen Entscheidungsprozessen und polarisierten Gesellschaften zu kämpfen hatten, agierten einige autoritär regierte Staaten schneller – ein vermeintlicher Beleg für ihre höhere Handlungsfähigkeit.

Internationale Demokratieindizes zeigen nicht nur, dass die Zahl der Demokratien stetig abnimmt, bestehende Demokratien verlieren zudem an Qualität.²² Der Bertelsmann Transformation Index 2024 etwa weist darauf hin, dass selbst etablierte Demokratien mit einer Erosion von Rechtsstaatlichkeit, Medienfreiheit und demokratischer Partizipation kämpfen.²³ Die Polarisierung innerhalb vieler Demokratien hat so weit zugenommen, dass sich ganze Bevölkerungsteile von demokratischen Institutionen entfremdet fühlen.

Die USA erleben derzeit eine solche Erosion – mit weitreichenden Folgen für das liberale Modell weltweit. Über Jahrzehnte galten die USA als Vorbild für demokratische Institutionen, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit und unterstützten demokratische Kräfte in vielen Weltregionen. Nun aber ist die Sorge um die US-Demokratie selbst gewachsen. Bereits in den ersten drei Monaten ihrer Amtszeit entließ die aktuelle US-Regierung Tausende Beamte, Justizangehörige und Anwaltskanzleien, die gegen den Präsidenten oder sein Umfeld ermitteln, werden unter Druck gesetzt. Richter, die Urteile gegen die Regierung fällen, werden öffentlich bedroht und teils sogar attackiert. Sogar richterliche Entscheidungen werden übergangen: Trotz einer einstweiligen Verfügung eines Bundesrichters wurde etwa die US-Entwicklungsbehörde USAID faktisch aufgelöst.²⁴ Die Abschiebung von 250 Venezolanern nach El Salvador im März 2025 wurde durchgeführt, obwohl ein Bundesrichter diese Maßnahme untersagt hatte.²⁵

Große Sorgen bestehen auch bezüglich der Freiheit der Presse und der Wissenschaft. Die traditionsreiche White House Correspondents' Association, die den Zugang zu Regierungspressekonzessen verwaltet, wurde entmachtet. Stattdessen will die Regierung selbst darüber entscheiden, welche Medien Zugang erhalten.²⁶ Kritische Journalistinnen und Journalisten werden zunehmend ausgeschlossen. Vielen Universitäten und Forschungseinrichtungen wurden staatliche Forschungsgelder gestrichen, weil sie etwa zu Themen wie Klimawandel, Covid oder Diversität forschen.²⁷ Unternehmen werden ebenfalls unter Druck gesetzt, *Diversity-, Equity- and Inclusion-*Programme einzustellen.

Für liberale Demokratien weltweit sind diese Veränderungen in den USA direkt relevant. In Deutschland haben Trump-nahe Akteure versucht, den Bundestagswahlkampf 2024/25 zu beeinflussen, um rechtsextreme und prorussische Kräfte zu stärken. So warb Tech-Milliardär Elon Musk für die AfD und erhöhte künstlich deren Reichweite auf seiner Plattform X, während US-Vizepräsident JD Vance bei der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2025 deutsche Parteien wenige Tage vor der Bundestagswahl zur Zusammenarbeit mit der AfD aufforderte und die Meinungsfreiheit in Europa anzweifelte.²⁸

Was sich hier zeigt, ist ein transnationales Netzwerk, das ideologisch und strategisch eng verflochten ist. Diese Art der transnationalen Kooperation ist nicht neu, aber sie hat in den vergangenen Jahren eine neue Intensität erreicht.²⁹ Während illiberale Kräfte früher oft in nationalen Kontexten agierten, begreifen sie sich heute als Teil einer globalen Bewegung. Sie teilen nicht nur ideologische Überzeugungen – wie die Ablehnung von Migration, Multilateralismus und liberaler Demokratie –, sondern lernen voneinander, tauschen Strategien aus und koordinieren politische Kampagnen.

22 Vgl. V-Dem Institute, *Democracy Report 2025. 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?*, März 2025, www.v-dem.net/documents/60/V-dem-dr__2025_lowres.pdf.

23 Vgl. Bertelsmann Stiftung, *Bertelsmann Transformation Index 2024, Zusammenfassung – Globale Ergebnisse*, https://bti-project.org/fileadmin/api/content/de/downloads/BTI_2024_Ergebnisueberblick.pdf.

24 Vgl. Lindsay Whitehurst/Michael Kunzelman, *Judge Rules DOGE's USAID Dismantling Likely Violates the Constitution*, 19.3.2025, <https://apnews.com/article/usaid-federal-judge-trump-administration-bdc919a5d98eda5ab72a32fdfe2f147d>.

25 Vgl. Natalie Muller/Dmytro Hubenko, *US Defies Court Order, Deports Venezuelans to El Salvador*, 16.3.2025, www.dw.com/a-71936934.

26 Vgl. Hadas Gold, *The White House Is Now Deciding Who Can Cover the President, Reversing Decades of Precedent*, 25.2.2025, <https://edition.cnn.com/2025/02/25/media/white-house-correspondents-pool/index.html>.

27 Vgl. *Wie kann sich die Wissenschaft in den USA wehren?*, 8.3.2025, www.deutschlandfunk.de/wissenschaft-forschung-usa-trump-zensur-stellenabbau-verbote-100.html.

28 Vgl. *Vance wirbt für Zusammenarbeit mit der AfD*, 14.2.2025, www.tagesschau.de/inland/bundestagswahl/vance-afd-100.html.

29 Vgl. Hans Pfeifer, *How the Far Right Is Expanding Its International Network*, 8.2.2025, www.dw.com/a-71530393.

FAZIT

Die regelbasierte Weltordnung befindet sich an einem Wendepunkt, und die Resilienz demokratischer Gesellschaften wird auf eine beispiellose Probe gestellt – wirtschaftlich, sicherheitspolitisch und demokratiepolitisch.

Wirtschaftskraft wird zunehmend als Waffe eingesetzt. Die gegenseitige Verflechtung der Volkswirtschaften – lange als Garant für Frieden angesehen – ist zum Sicherheitsrisiko geworden. Liberale Demokratien müssen strategische Sektoren schützen und diversifizieren, um geopolitische Erpressbarkeit zu vermeiden. China und Russland dehnen ihre Einflussphären deutlich aus, während die von Trump geführten USA eine ambivalente Rolle einnehmen. Regionale Mächte wie die Türkei, Indien und Saudi-Arabien verfolgen eigene Interessen, ohne sich eindeutig einem Lager zuzuordnen.

Diese geopolitischen Umbrüche zwingen die Europäer, in eigenständige Verteidigungsstrukturen, technologische Unabhängigkeit und gesellschaftliche Widerstandskraft zu investieren. Das ist umso wichtiger, als populistische und antidemokratische Kräfte auch innerhalb vieler liberaler Demokratien an Zuspruch gewinnen, während das Vertrauen in demokratische Institutionen erodiert. Demokratische Systeme müssen heute, unter wachsendem internem und externem Druck, ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen.

DANIELA SCHWARZER

ist promovierte Politikwissenschaftlerin, Honorarprofessorin für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und Vorständin der Bertelsmann Stiftung.

Schon gehört?

Die APuZ gibt es auch als Podcast!



TRUMP 2.0 UND DIE ABKEHR VON DER LIBERALEN INTERNATIONALEN ORDNUNG

Tim Heinkelmann-Wild

Unter Präsident Donald Trump fordern die USA die Liberale Internationale Ordnung (LIO) heraus, als deren Gründerin und Verfechterin sie bislang galten. Die LIO ist in ihren Verfahren dem offenen, inklusiven Multilateralismus sowie in ihrer Substanz dem politischen und wirtschaftlichen Liberalismus verpflichtet.⁰¹ In den ersten Wochen seiner zweiten Amtszeit attackierte Trump zahlreiche multilaterale Institutionen wie internationale Organisationen (IO) und Abkommen, welche die Werte der LIO verkörpern.⁰² So kritisierte er die NATO und stellte deren Beistandspflicht infrage. Die USA setzten Zölle und protektionistische Politiken in Verachtung der Freihandelsregeln der Welthandelsorganisation (WTO) ein und blockierten die Ernennung neuer Richterinnen und Richter für deren Gerichtssystem. Trump kürzte auch die Finanzierung für multilaterale Entwicklungshilfe, unter anderem für die Projekte zahlreicher Institutionen der Vereinten Nationen und forcierte alle Beiträge für das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) ein. Schließlich ordnete Trump eine grundlegende Überprüfung der US-Unterstützung für und Beteiligung an allen multilateralen Institutionen an und beendete umgehend die Mitgliedschaft der USA in der Weltgesundheitsorganisation (WHO), dem Pariser Klimaabkommen und dem UN-Menschenrechtsrat. Bei Verfechterinnen und Verfechtern der LIO schürt Trump daher große Sorgen um die Zukunft des Multilateralismus, und es ist sogar die Rede vom „Tod der Amerika-gemachten Welt.“⁰³

Welche Attacken auf multilaterale Institutionen sind von Trump 2.0 noch zu erwarten? Wie werden sich diese auf die LIO auswirken? Und wie sollten Deutschland und Europa auf Trump 2.0 reagieren? Orientierung bei der Beant-

wortung dieser Fragen liefert ein systematischer Blick auf frühere Fälle der Abkehr der USA von der LIO.⁰⁴ Die historisch-vergleichende Analyse erlaubt es, vier in der öffentlichen, politischen und wissenschaftlichen Debatte weitverbreitete Annahmen über Trumps „America First“-Politik und ihre Auswirkungen zu korrigieren:⁰⁵ *Erstens* ist der Rückzug der USA aus multilateralen Institutionen kein vollkommen neues, Trump-spezifisches Phänomen, sondern Teil eines historischen Musters. *Zweitens* waren die Entscheidungen zur Beendigung der US-Unterstützung für multilaterale Institutionen unter Trump bislang nicht irrational oder erratisch, sondern folgten einem strategischen Kalkül. *Drittens* sind die von den USA verlassenen Institutionen keineswegs zum Scheitern verurteilt, sondern haben sich schon oft als resilient erwiesen. Und *viertens* wurde das von den USA bei früheren Vorgängen dieser Art hinterlassene Machtvakuum nicht von revisionistischen Mächten wie China oder Russland gefüllt, sondern häufig von anderen westlichen Mächten und insbesondere von der EU und ihren Mitgliedstaaten.

KEIN TRUMP-PHÄNOMEN

Ein erster, weitverbreiteter Mythos lautet: Der Rückzug der USA aus multilateralen Institutionen ist eine Besonderheit der Trump-Ära. Beobachterinnen und Beobachter sprachen beispielsweise von Trumps „Austritts-Doktrin“⁰⁶ und seinem prinzipiellen „Rückzug vom Multilateralismus.“⁰⁷ In der Tat hat bereits die erste Trump-Administration (2017–2021) die Unterstützung der USA für 19 internationale Organisationen und Abkommen beendet. Prominente Beispiele sind das Pariser Klimaabkommen, der sogenannte Iran-Deal (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA), der UN-Menschenrechts-

rat sowie die WTO und WHO während der COVID-19-Pandemie. In seiner zweiten Amtszeit setzt Trump diesen Kurs fort.

Doch der Rückzug der USA aus multilateralen Institutionen ist kein Trump-spezifisches, sondern ein breiteres Phänomen. Denn ihre besondere Stellung als Hegemonialmacht erlaubte den USA nicht nur ihren außerordentlichen Einsatz für die LIO in der Vergangenheit, sondern auch ihre wiederholte Abkehr von unliebsam gewordenen Institutionen. Hegemonie bezeichnet hierbei den „Vorrang“ oder die „Vorherrschaft“ unter den Mitgliedern einer Ordnung und nicht die umfassende Kontrolle dieser.⁰⁸ Hegemonialmächte sind aufgrund ihrer Vormachtstellung in einer besonders vorteilhaften Position, um internationale Ordnungen und die ihnen zugrunde liegenden Institutionen zu schaffen und zu erhalten. Hegemonialmächte können sich dabei auf die Überzeugungs- und Anziehungskraft ihrer Soft Power stützen und ihre Hard Power als Anreiz oder Zwang einsetzen. Diese Machtdominanz ermöglicht es den Hegemonialmächten aber auch, sich aus „ihren“ Ordnungen und deren Institutionen wieder zurückzuziehen und ihre Ziele auf alternativen Wegen zu erreichen.

01 Vgl. Tim Heinkelmann-Wild et al., *The Trump Administration and the Contestation of the Liberal International Order*, in: Florian Böller/Welf Werner (Hrsg.), *A Hegemonic Transition?*, Basingstoke 2021, S. 69–86; David A. Lake et al., *Challenges to the Liberal Order*, in: *International Organization* 2/2021, S. 225–257; Stacie E. Goddard et al., *Contestation in a World of Liberal Orders*, in: *Global Studies Quarterly* 2/2024, S. 1–12.

02 Vgl. Tim Heinkelmann-Wild, *Multilateralismus trotz(t) Trump*, in: *Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen* 2/2025 (i.E.)

03 Stewart Patrick, *The Death of the World America Made*, 19.2.2025, <https://carnegieendowment.org/emissary/2025/02/trump-executive-order-treaties-organizations>. Bei allen folgenden Zitaten aus englischsprachiger Literatur handelt es sich um eigene Übersetzungen.

04 Vgl. Tim Heinkelmann-Wild, *After Exit. Alternative Leadership and Institutional Resilience After Hegemonic Withdrawal*, Dissertation, Ludwig-Maximilians-Universität München 2024.

05 Vgl. ders., *Multilateralismus in der Ära Trump*, in: *Internationale Politik* 1/2024, S. 35–39.

06 Richard Haass, *Liberal World Order*, R.I.P., 21.3.2018, www.project-syndicate.org/commentary/end-of-liberal-world-order-by-richard-n--haass-2018-03.

07 Constance Duncombe/Tim Dunne, *After Liberal World Order*, in: *International Affairs* 1/2018, S. 25–42, hier S. 27.

08 Vgl. Joseph S. Nye Jr., *Is the American Century Over?*, in: *Political Science Quarterly* 3/2015, S. 393–400.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs beendeten die USA wiederholt ihre Unterstützung für IO und Abkommen. Auch wenn Trump hinsichtlich der Anzahl und der Bedeutung der verlassenen multilateralen Institutionen hervorsteicht, finden sich vor seiner ersten Amtszeit 144 weitere Fälle des US-Rückzugs.⁰⁹ Zuvor beendeten die USA unter Präsident Jimmy Carter (1977–1981) ihre Mitgliedschaft in der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), unter Präsident Ronald Reagan (1981–1989) in der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) und unter Präsident Bill Clinton (1993–2001) in der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO). Darüber hinaus lehnte Präsident George W. Bush (2001–2009) die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls und des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs ab. Während der zweiten Amtszeit von Präsident Bill Clinton und der ersten Amtszeit von Präsident George W. Bush überstieg die Anzahl der von den USA verlassenen Institutionen mit jeweils 20 Fällen sogar die 19 Fälle der ersten Trump Administration.¹⁰

Selbst Präsident Joe Biden (2021–2025) folgte seinem Versprechen „America is back“¹¹ nur selektiv. Zwar kehrten die USA während seiner Amtszeit in wichtige Institutionen wie in das Pariser Klimaabkommen und in die UNESCO zurück, aber Biden setzte Trumps Politik des Rückzugs aus dem Iran-Deal, dem Transpazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP) oder dem Vertrag über den Offenen Himmel (Treaty on Open Skies) fort. Auch die von Trump hinterlassenen Finanzierungslücken für globale Klimafonds wurden nicht wieder vollständig geschlossen. Zudem hielt Biden nicht nur an der WTO-Blockade fest, sondern ergriff auch neue protektionistische Maßnahmen, etwa im Rahmen des milliardenschweren Investitionspakets Inflation Reduction Act. Schließlich kam es auch unter Biden zu drei neuen Fällen der Abkehr der USA von internationalen Abkommen und Organisationen. So hat er wie Trump die Finanzierung des UNRWA beendet. Zudem ratifizierten die USA unter seiner

09 Vgl. Heinkelmann-Wild (Anm. 4).

10 Vgl. ebd.

11 Remarks by President Biden on America's Place in the World, 5.2.2021, <https://sn.usembassy.gov/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world>.

Führung zwei Abkommen nicht, die unter Trump unterzeichnet wurden: das Singapur-Übereinkommen über Mediation sowie ein Protokoll zur Internationalen Konvention zur Erhaltung der Thunfischbestände im Atlantik.¹²

STRATEGISCHES KALKÜL

Ein zweiter Mythos lautet, dass die Abkehr der USA von multilateralen Institutionen unter Trump chaotisch und nicht nachvollziehbar war und ist. Trump würde seine Angriffe auf IO und Abkommen blindlings eskalieren. Trumps außenpolitische Entscheidungen werden entsprechend als „irrational“,¹³ „impulsiv“,¹⁴ „erratisch“,¹⁵ und „unvorhersehbar“¹⁶ charakterisiert.

In der Tat hat sich noch kein US-Präsident in der Öffentlichkeit so brachial und lautstark gegen den Multilateralismus und seine Prinzipien gestellt.¹⁷ Aber nicht in allen Fällen ließ Trump den Worten auch Taten folgen. In manchen Institutionen blieben seine Attacken auf Reformforderungen und Drohungen begrenzt. In anderen blieben die USA Mitglied, sabotierten diese aber von innen, indem sie Entscheidungen blockierten oder sich nicht mehr an ihre Regeln hielten. Schließlich beendeten die USA ihre Unterstützung für manche Institutionen vollständig und traten aus ihnen aus.

Der Rückzug der USA aus multilateralen Institutionen – auch unter Trump – folgte einem strategischen Kalkül. Während die Unzufriedenheit der USA mit internationalen Organisationen und Abkommen ganz unterschiedliche innenpolitische, institutionelle und machtpolitische Ursa-

chen haben kann, ist für die Frage des Rückzugs aus einer Institution der Einfluss der USA innerhalb dieser entscheidend. Je mehr sich eine unliebsame Institution der Kontrolle der USA entzieht, desto stärker eskalieren sie ihre Angriffe bis zum Austritt.¹⁸

Selbst der Einfluss von Hegemonialmächten wie den USA über institutionelle Entscheidungen variiert gemäß deren Strukturen und Regeln.¹⁹ So hängt ihre Kontrolle über multilaterale Institutionen von formalen Entscheidungsregeln ab, die in Abkommen oder den Verfahrensregeln für IO festgeschrieben sind. Ihre Gestaltungsmacht ist am größten in Institutionen, in denen Stimmen nach der materiellen Macht gewichtet sind. Einstimmigkeit erschwert Reformen, gewährt aber zugleich auch Verhinderungsmacht gegen unerwünschte Veränderungen. In Institutionen, die nach dem Prinzip „one state, one vote“ entscheiden, ist die Kontrolle von Hegemonialmächten am stärksten begrenzt, da sie hier für jede Initiative Mehrheiten gewinnen müssen und zugleich Mehrheitsentscheidungen nicht verhindern können.

Hegemonialmächte verfügen zudem aufgrund ihrer Machtposition oftmals über informelle Einflussmöglichkeiten in multilateralen Institutionen.²⁰ Denn diese sind zumeist in besonderem Maße auf deren finanzielle, personelle oder legitimatorische Beiträge angewiesen. Deshalb sind insbesondere Bürokratien von IO oftmals bereit, unzufriedenen Hegemonialmächten dabei zu helfen, formale Entscheidungsregeln zu umgehen, unliebsame Vorschläge von der Agenda fernzuhalten oder über deren Verstöße gegen Normen und Regeln der Institution hinwegzusehen. Insgesamt ist folglich zu erwarten: Je mehr Kontrolle die USA über Institutionen besitzen, desto eher können sie ihre Unzufriedenheit innerhalb der Institution belegen. Je weniger die USA eine unliebsame Institution kontrollieren

12 Vgl. Tim Heinkelmann-Wild, *The Right Lessons From Trump 1.0*, 31. 10. 2024, <https://verfassungsblog.de/the-right-lessons-from-trump-1-0>.

13 Rubrick Biegon/Soraya Hamdaoui, *Anti-Populism and the Trump Trauma in US Foreign Policy*, in: *International Affairs* 5/2024, S. 1857–1875, hier S. 1869.

14 Daniel W. Drezner, *Does the Madman Theory Actually Work?*, 7. 1. 2025, <https://foreignpolicy.com/2025/01/07/madman-theory-international-relations-unpredictability>.

15 Wassim Dagher, *Trump's Foreign Policy Doctrine of Uncertainty*, 29. 6. 2020, www.e-ir.info/2020/06/29/trumps-foreign-policy-doctrine-of-uncertainty.

16 Michelle Bentley/Adam B. Lerner, *Trump and Unpredictability in International Relations*, in: *Cambridge Review of International Affairs* 3/2021, S. 348–359.

17 Vgl. Tim Heinkelmann-Wild et al., *Eine Krise liberaler Hegemonie*, in: Florian Böller/Welf Werner (Hrsg.), *Hegemonialer Wandel*, Hamburg–Berlin 2023, S. 77–96.

18 Vgl. Benjamin Daßler et al., *Wann eskalieren westliche Mächte institutionelle Kontestation?*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1/2022, S. 6–31.

19 Vgl. Tanja A. Börzel/Michael Zürn, *Contestations of the Liberal International Order*, in: *International Organization* 2/2021, S. 282–305; Benjamin Daßler et al., *How Negative Institutional Power Moderates Contestation*, in: *Review of International Organizations*, 29. 10. 2024, <https://doi.org/10.1007/s11558-024-09574-z>.

20 Vgl. Randall W. Stone, *Controlling Institutions*, Cambridge 2011.

können, desto eher werden sie sich aus der Institution zurückziehen.

Unter Trump 1.0 eskalierten die USA ihre Angriffe auf multilaterale Institutionen nicht kopflos, sondern folgten diesem strategischen Kalkül. In Institutionen, in denen die USA über Gestaltungsmacht verfügten, beschränkte sich Trump 1.0 oft auf öffentliche Kritik. Im Falle der Weltbank beispielsweise verstummte Trumps Kritik, nachdem Weltbankpräsident Jim Yong Kim ihm entgegenkam und erklärte, „dass wir, wenn wir es richtig anpacken, das globale Wachstum ankurbeln, Märkte für amerikanische Produkte schaffen und Chancen für amerikanische Unternehmen bieten können“.²¹ Kim setzte sich auch für die Einrichtung des sogenannten Ivanka-Fonds ein, der dem Interesse von Trumps Tochter an der Förderung von Unternehmerinnen in Entwicklungsländern entsprach. Ebenso reduzierte die Weltbank nach Trumps Kritik die Kreditvergabe an China, und Ende 2019 machte Kim seinen Platz vorzeitig für den US-Amerikaner David Malpass frei.²² Ein ähnliches Muster zeigte sich bei Trumps Angriffen auf die NATO: Es blieb lediglich bei Drohungen und Reformforderungen, auf die die Verbündeten und das NATO-Sekretariat prompt mit Zugeständnissen reagierten.²³

In den Institutionen, in denen die USA zumindest Verhinderungsmacht bei unliebsamen Entscheidungen besitzen, sind sie auch unter Trump 1.0 meist Mitglied geblieben. Ein Beispiel ist die WTO, die Trump zwar grundsätzlich kritisiert, aber nicht verlassen hat.²⁴ Vielmehr nutzen die USA ihre privilegierte Position, um das Streitschlichtungsverfahren zu blockieren und damit verbindliche Urteile gegen die eigene protektionistische Handelspolitik zu verhindern. Auch ihre ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat gaben die USA unter Trump nicht auf, obwohl sie bei eigenen Initiativen scheiterten, etwa bei der Wiedereinsetzung von

UN-Sanktionen gegen Iran. Denn durch ihr Vetorecht konnten sie zumindest missliebige Entscheidungen, beispielsweise gegen Israel, verhindern.

Aus unliebsamen Institutionen, in denen die USA weder Verhinderungs- noch Gestaltungsmacht besaßen und die fortgesetzte Mitgliedschaft ihnen somit kaum Vorteile bot, traten sie in vielen Fällen hingegen aus. Ein Beispiel dafür ist der UN-Menschenrechtsrat, in dem Trump 1.0 unerwünschte Mehrheitsentscheidungen gegen Israel nicht verhindern konnte und deshalb die Teilnahme der USA beendete.²⁵ Auch im Fall der WHO, in der wichtige Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip oder durch ihre unabhängige Bürokratie getroffen werden, eskalierte Trump seine Angriffe von Kritik über Budgetkürzungen bis hin zum Austritt.

RESILIENTE INSTITUTIONEN

Ein dritter Mythos besagt, dass multilaterale Institutionen ohne die Unterstützung der USA zum Scheitern verurteilt sind. So rechnen Beobachterinnen und Beobachter beispielsweise damit, dass der Rückzug der USA aus IO und Abkommen unter Trump „die Grundlagen der LIO erschüttert“²⁶ oder sogar zum „Kollaps der sogenannten Liberalen Internationalen Ordnung“²⁷ führt.

Tatsächlich fordert die Abkehr der USA multilaterale Institutionen grundsätzlich heraus. Die USA waren an der Gründung der meisten relevanten IO und Abkommen maßgeblich beteiligt und haben in der Folge häufig den größten Beitrag zu ihrem Erfolg geleistet.²⁸ Ihr Rückzug stellt die Relevanz multilateraler Institutionen und die Gültigkeit ihrer Regeln grundsätzlich infrage und schwächt ihre Effektivität durch den Entzug wichtiger Beiträge. Insofern besteht die reale Gefahr, dass andere Mitgliedstaaten dem

21 Zit. nach David Lawder, *World Bank's Kim Says Trump Likes Lender's Private Capital Plans*, 21.4.2017, www.reuters.com/article/business/world-bank-s-kim-says-trump-likes-lender-s-private-capital-plans-idUSKBN17M1LQ.

22 Vgl. Daßler et al. (Anm. 19).

23 Vgl. Leonard A. Schütte, *Why NATO Survived Trump*, in: *International Affairs* 6/2021, S. 1863–1881.

24 Vgl. Giuseppe Zaccaria, *You're Fired! International Courts, Re-Contracting, and the WTO Appellate Body During the Trump Presidency*, in: *Global Policy* 3/2022, S. 322–333.

25 Vgl. Andreas Kruck et al., *Disentangling Institutional Contestation by Established Powers*, in: *Global Constitutionalism* 2/2022, S. 344–368.

26 Doug Stokes, *Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order*, in: *International Affairs* 1/2018, S. 133–150.

27 Alexander Cooley/Daniel H. Nexon, *Exit from Hegemony*, New York 2020, S. 1.

28 Vgl. G. John Ikenberry, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton 2001.

Beispiel der USA folgen und ihre Unterstützung für zentrale Institutionen der LIO ebenfalls reduzieren oder ganz einstellen.²⁹

Allerdings gibt es für die übrigen Mitgliedstaaten ebenso gute Gründe, an den von den USA verlassenen Institutionen der LIO festzuhalten.³⁰ Schließlich bestehen die drängenden globalen Herausforderungen wie der Klimawandel, humanitäre Krisen und Pandemien weiter fort, für deren Bewältigung multilaterale Institutionen einst mit großem Aufwand geschaffen wurden. Für weniger mächtige Staaten sind IO und Abkommen dafür zentrale und schwer ersetzbare Instrumente. Es ist daher zu erwarten, dass viele multilaterale Institutionen auch ohne die Unterstützung der USA fortbestehen werden.

Ein systematischer Blick auf die Entwicklung multilateraler Institutionen nach dem Rückzug der USA zwischen 1945 und 2020 zeigt, dass diese bemerkenswert resilient sind.³¹ In 32 der 110 (29 Prozent) analysierten Fälle blieb die Unterstützung anderer Staaten für die verlassenen Institutionen stabil. Als Trump 1.0 zum Beispiel den Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimaabkommen verkündete und eine konträre Energiepolitik verfolgte, hielten die übrigen Mitgliedstaaten nicht nur an ihren Verpflichtungen fest, sondern verstärkten ihre Anstrengungen.³² Als Trump alle US-Beiträge für den Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) einstellte, blieben andere Mitgliedstaaten der Organisation nicht nur treu, sondern erhöhten ihre Beiträge für die reproduktiven Rechte und Gesundheit von Frauen weltweit.³³ Als widerstandsfähig erwies sich auch die WHO, nachdem Trump zunächst die finanziellen Beiträge

der USA zurückhielt und dann die Mitgliedschaft beendete.³⁴

Überlebt haben die verlassenen Institutionen auch in 62 weiteren Fällen (56 Prozent), zeigten jedoch Verfallserscheinungen nach dem US-Rückzug. Nachdem Trump 1.0 beispielsweise die Beiträge der USA für das UNRWA einstellte, folgten andere Staaten, und die Organisation musste ihre staatsähnlichen Dienstleistungen für Palästinenserinnen und Palästinenser deutlich einschränken.³⁵ Auch im Fall des Vertrags über den Waffenhandel (ATT) zeigten andere Staaten nach dem US-Austritt weniger Bereitschaft, sich an die vereinbarten Regeln zu halten.³⁶

Nur 16 der 110 Institutionen (15 Prozent) sind nach dem Entzug der US-Unterstützung gescheitert. Zum Beispiel kann der JCPOA als *de facto tot* angesehen werden, da die Regierung in Teheran der Anreicherung von waffenfähigem Uran heute näher ist als je zuvor.³⁷ Als die USA aus dem Treaty on Open Skies ausstiegen, der den NATO-Mitgliedern und den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten Überwachungsflüge über den jeweiligen Hoheitsgebieten erlaubt, kündigte auch Russland die Teilnahme, wodurch der Zweck des Abkommens hinfällig wurde.³⁸

MACHTVAKUUM

Ein vierter Mythos behauptet, dass illiberale Mächte wie China oder Russland das von den USA hinterlassene Machtvakuum in multilateralen Institutionen füllen. Laut dieser Annahme übernehmen nach dem US-Rückzug revisionistische Kräfte die Kontrolle und bauen die Institutionen und ihre Regeln nach den eigenen Vorstellungen um. So warnten Beobachterinnen und Beobachter angesichts von Trumps Außenpolitik beispielsweise davor, dass „China und Russland nur gewin-

²⁹ Vgl. Inken von Borzyskowski/Felicity Vabulas, Hello, Goodbye. When Do States Withdraw from International Organizations?, in: *Review of International Organizations* 1/2019, S. 335–366.

³⁰ Vgl. G. John Ikenberry, Why the Liberal World Order Will Survive, in: *Ethics & International Affairs* 1/2018, S. 17–29; Robert O. Keohane, *After Hegemony*, Princeton 1984; Joseph Jupille et al., *Institutional Choice and Global Commerce*, Cambridge 2013; Hylke Dijkstra et al., *Governance Abhors a Vacuum*, in: *British Journal of Politics and International Relations* 3/2024, S. 759–778.

³¹ Vgl. Heinkelmann-Wild (Anm. 4).

³² Vgl. Laura von Allwörden, When Contestation Legitimizes, in: *International Relations* 1/2025, S. 52–75.

³³ Vgl. Gisela Hirschmann, International Organizations' Responses to Member State Contestation, in: *International Affairs* 6/2021, S. 1963–1981.

³⁴ Vgl. Susan Bergner et al., Upholding the World Health Organization, *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment* 47/2020.

³⁵ Vgl. Kjersti G. Berg et al., UNRWA. Funding Crisis and the Way Forward, Chr. Michelsen Institute, CMI Report 4/2022.

³⁶ Vgl. Andrea Edoardo Varisco et al., *Taking Stock of the Arms Trade Treaty*, Stockholm 2021.

³⁷ Vgl. Riccardo Alcaro, Europe's Defence of the Iran Nuclear Deal, in: *The International Spectator* 1/2021, S. 55–72.

³⁸ Vgl. Putin Signs Law Taking Russia out of Open Skies Arms Control Treaty, 7.6.2021, www.reuters.com/business/aerospace-defense/putin-signs-law-russian-withdrawal-open-skies-treaty-2021-06-07.

nen können,³⁹ dass „Trump China in die Hände spielt“⁴⁰ und dass „Beijing sich vorbereitet, seinen Vorteil aus der Disruption zu ziehen“.⁴¹

In der Tat profitieren illiberale und revisionistische Mächte von der Abkehr der USA von der LIO. So hat es Trump beispielsweise China ermöglicht, sich auf der internationalen Bühne als Verfechter des Freihandels und des globalen Klimaschutzes zu inszenieren. Zudem lieferten die USA illiberalen Staaten willkommene Vorwände, sich ebenfalls von unliebsamen internationalen Regeln abzuwenden. So nutze Russland den US-Rückzug aus dem Treaty on Open Skies unter Trump 1.0, um den eigenen Austritt zu rechtfertigen, Brasilien unter Jair Bolsonaro drohte ebenfalls mit dem Austritt aus dem Pariser Klimaabkommen, und China wies Kritik im UN-Menschenrechtsrat mit Verweis auf die Doppelstandards des Westens zurück. Versuche nicht-westlicher, revisionistischer Mächte, eine Führungsrolle in den von den USA verlassenen Institutionen zu übernehmen und diese für illiberale Zwecke umzubauen, gab es aber kaum. Vielmehr wurde das von den USA hinterlassene Machtvakuum vor allem von westlichen Mächten gefüllt.

Der Erfolg alternativer Führungsmächte setzt Überzeugungskraft und die Mobilisierung von genügend Beiträgen anderer Mitgliedstaaten voraus, um den Ausfall der USA zu kompensieren.⁴² Im Vergleich zu vielen nicht-westlichen, illiberalen oder gar revisionistischen Staaten verfügen westliche Mächte zumeist über eine deutlich höhere Glaubwürdigkeit beim Erhalt der LIO und ihrer Institutionen. Insbesondere die EU und ihre Mitgliedstaaten können ihre überlegene Soft Power dazu nutzen, multilaterale Institutionen gegen die Kritik der USA zu verteidigen sowie neue Partnerschaften mit anderen relevanten Staaten zu knüpfen, und gemeinsam die Hard Power aufbringen, um die von den USA hinterlassenen Lücken zu füllen.

39 Ivo H. Daalder/James M. Lindsay, *The Price of Trump's Power Politics*, 30. 1. 2025, www.foreignaffairs.com/united-states/price-trumps-power-politics.

40 Sebastian Haug, *Imminent Shifts at the UN: How Trump Plays Into China's Hands*, 28. 1. 2025, <https://thediplomat.com/2025/01/imminent-shifts-at-the-un-how-trump-plays-into-chinas-hands>.

41 Yun Sun, *China's Trump Strategy*, 6. 2. 2025, www.foreignaffairs.com/china/chinas-trump-strategy.

42 Vgl. Kristen Hopewell, *When the Hegemon Goes Rogue*, in: *International Affairs* 4/2021, S. 1025–1043; Heinkelmann-Wild (Anm. 4); Nye (Anm. 8).

Beim Pariser Klimaabkommen beispielsweise verteidigte die EU nicht nur das Abkommen, sondern nahm auch eine Vorbildrolle ein, indem sie ihre eigenen Beiträge zur Begrenzung des Klimawandels erhöhte. Zudem band sie China als einen der größten Emittenten von Treibhausgasen in die Antwortstrategie auf den US-Rückzug ein. Die EU nutze sogar ihre wirtschaftliche Machtposition, um Brasilien unter Bolsonaro, der dem Beispiel Trumps zu folgen drohte, im Abkommen zu halten.⁴³ Auch im Fall der WHO gelang es europäischen Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit mit dem WHO-Sekretariat, die Organisation gegen Trumps Kritik zu verteidigen und die COVID-19-Pandemie auch ohne die USA zu bekämpfen.⁴⁴

SCHLUSS

Aus diesen Befunden ergeben sich für Deutschland und Europa vier wichtige Lehren für den Erhalt der LIO angesichts von Trump 2.0: *Erstens* wird die Ambivalenz der USA gegenüber multilateralen Institutionen nicht mit Trumps zweiter Amtszeit enden. Mehrere ineinandergreifende Trends machen es wahrscheinlich, dass sich die USA in Zukunft aus IO und Abkommen zurückziehen werden.⁴⁵ Noch nie gab es so viele und so einflussreiche multilaterale Institutionen, die den Handlungsspielraum der USA selbst einschränken und damit zur Zielscheibe der amerikanischen Kritik werden. In den USA wächst die Skepsis gegenüber multilateraler Zusammenarbeit, und die innenpolitische Polarisierung überträgt sich zunehmend auf außenpolitische Entscheidungen. Zudem sehen sich die USA als absteigende Macht in immer stärkerer Rivalität mit der aufsteigenden Macht China. Statt Trump erneut als Anomalie abzutun und auf eine Rückkehr zur vermeintlichen Normalität zu hoffen, muss sich Europa langfristig auf den Rückzug der USA aus internationalen Abkommen und Organisationen einstellen.

Zweitens besteht Grund zur Hoffnung, dass auch Trump 2.0 seine Attacken auf multilaterale

43 Vgl. *Trade Deal Binds Brazil to Paris Agreement, Says Top EU Official*, 16. 7. 2019, www.climatechangenews.com/2019/07/16/mercotur-trade-deal-binds-brazil-paris-agreement-says-top-eu-official.

44 Vgl. Bergner et al. (Anm. 34).

45 Vgl. Heinkelmann-Wild (Anm. 12).

Institutionen nicht blindlings eskaliert oder sich grundsätzlich aus internationalen Organisationen und Verträgen zurückzieht. Zugeständnisse an Trump in den von ihm kritisierten Institutionen können einen Rückzug der USA verhindern. Europa sollte sich insbesondere für Reformen einsetzen, die die institutionelle Resilienz langfristig stärken. Beispielsweise könnten die Beiträge breiter unter den Mitgliedstaaten verteilt und die institutionelle Verhinderungsmacht der USA, aber auch anderer zentraler Mitgliedstaaten, durch Vetorechte oder *opt-outs* erhöht werden. Eine rote Linie sollte Europa dort ziehen, wo Zugeständnisse an Trump ihren Ruf als Verfechterin des Multilateralismus – und damit ihre Soft Power – beschädigen würden.

Drittens sind multilaterale Institutionen auch bei einem Rückzug der USA unter Trump 2.0 nicht verloren, sondern ihr Schicksal liegt in den Händen der verbleibenden Mitgliedstaaten. In Fällen, in denen Trumps Forderungen den Grundprinzipien des Multilateralismus zuwiderlaufen oder er zu keinen Zugeständnissen bereit ist, soll-

te Europa daher als alternative Führungsmacht für die USA einspringen. Europa sollte dann IO und Abkommen gegen Trumps Kritik verteidigen und den Ausfall der USA nach Möglichkeit kompensieren. Dabei muss es auch die Zusammenarbeit mit nicht-westlichen Mächten wie Indien, Brasilien und China ausbauen, um globale Herausforderungen effektiv angehen zu können.

Schließlich ist es unausweichlich, dass Europa Hard Power – von der militärischen bis zur wirtschaftlichen Macht – bündelt und ausbaut. Denn nur gemeinsam haben die europäischen Regierungen genug Hard Power, um langfristig mehr Lasten in der multilateralen Zusammenarbeit zu schultern – sei es als Zugeständnis an die USA oder als Kompensation für deren Rückzug. Mit einem starken Europa hat die Liberale Internationale Weltordnung trotz ambivalenter USA eine Zukunft.

TIM HEINKELMANN-WILD

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München.



GRENZEN

16.–25.10.2025
Leipzig

POLITIK IM FREIEN THEATER
12. FESTIVAL

www.politikimfreientheater.de

VERANSTALTET VON:



GEFÖRDERT DURCH:



Das 12. Festival Politik im Freien Theater wird gefördert durch die Stadt Leipzig und durch das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus. Diese Maßnahme wird mitfinanziert durch Steuermittel auf der Grundlage des vom Sächsischen Landtag beschlossenen Haushaltes.

DEMOKRATIEN UNTER DRUCK?

Andreas Busch

Die liberalen Demokratien des Westens sind zentraler Baustein der liberalen Weltordnung, die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs dominant war, in den vergangenen Jahren aber zunehmend unter Druck geraten ist. Mit dem Amtsantritt von US-Präsident Donald Trump im Januar 2025 ist dies sehr deutlich geworden. Aber wie eng ist die Verbindung zwischen der Ausbreitung liberaler Demokratie und der Stabilität der liberalen Weltordnung? Und inwiefern stehen auch die liberalen Demokratien selbst unter Druck?

Im Folgenden wird es – nach einem kurzen Blick auf den Kontext der Entwicklung von Demokratie – zunächst um den Begriff der Demokratie sowie unterschiedliche Demokratietypen gehen. Wie grenzen wir Demokratien von Autokratien ab? Reicht ein Fokus auf den reinen Wahlvorgang, oder bedarf es der Existenz zusätzlicher Elemente wie Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte, sind gar Politikergebnisse wichtig? Anschließend werden die Qualität der Demokratie sowie das numerische Verhältnis von Demokratien und Autokratien über die Zeit betrachtet. Lässt sich empirisch bestätigen, dass Demokratien auf dem Rückzug sind?

SIEGESZUG DER DEMOKRATIE

Das 20. Jahrhundert betrachten wir gerne als Jahrhundert der Ausbreitung der Demokratie. Diese Ausbreitung stand zu Beginn des 20. Jahrhunderts sogar explizit auf der politischen Agenda. Der US-Präsident Woodrow Wilson begründete etwa seine Forderung nach Eintritt der USA in den Ersten Weltkrieg damit, dass autokratische Regime wie das damalige deutsche Kaiserreich eine Bedrohung für den Rest der Welt seien. Er sagte am 2. April 1917 vor dem US-Kongress: „Die Welt muss für die Demokratie sicher gemacht werden. Ihr Frieden muss auf den erprobten Fundamenten der politischen Freiheit gegründet werden. Wir haben keine egoistischen Ziele. Wir wollen keine Eroberung, keine Herrschaft. Wir suchen keine Entschädigungen für uns selbst, keine materielle Entschädigung für die Opfer, die wir freiwillig

bringen werden. Wir sind nur einer der Vorkämpfer für die Rechte der Menschheit.“⁰¹

Nach dem Ersten Weltkrieg weitete sich mit dem Ende vieler Monarchien zunächst die Zahl der Demokratien deutlich aus; doch wirtschaftliche Krisen und der Aufstieg des Faschismus in Europa führten bald schon zu einem Ende dieser Entwicklung; nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden zum einen Demokratien in Westeuropa und Asien, jedoch wurden auch kommunistischen Diktaturen in Osteuropa etabliert.

1950 waren von den 80 souveränen Staaten der Welt 22 Demokratien, was einem guten Viertel entspricht. Noch 1974 konnte man weltweit nur 39 Wahldemokratien zählen, also Staaten mit Mehrparteiensystem und fairen Wahlen. Doch seitdem breitete sich diese Regierungsform auf der ganzen Welt aus. In der „dritten Welle“⁰² der Demokratisierung fanden Länder in Südeuropa zurück zur Demokratie – mit dem Ende der Militärdiktaturen in Griechenland und Portugal 1974 sowie dem Ende der Franco-Diktatur in Spanien 1975. In Südamerika und Asien demokratisierten sich Länder wie Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im Lauf der 1980er Jahre, ebenso wie in Asien die Philippinen und Südkorea. Die größte Zahl an Neuzugängen für die Demokratie folgte dann auf das Ende des Kalten Krieges und den Zusammenbruch des Ostblocks in den frühen 1990er Jahren. Länder wie Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn, Rumänien und andere wurden Demokratien, die DDR demokratisierte sich und trat der Bundesrepublik bei.

Damals schien es, als sei die Entscheidung zugunsten der Demokratie gefallen. Der amerikanische Politologe Francis Fukuyama veröffentlichte im Sommer 1989 (also noch vor all diesen Ereignissen) einen Aufsatz mit dem Titel „The End of History?“ – und diese (mit einem Fragezeichen versehene) These wurde zum geflügelten Wort.⁰³ Weshalb also nun die Debatte über die „Krise“ von Demokratien? Was ist passiert?

Empirische Analysen zeigen in der Tat seit etwa zehn bis 15 Jahren einen leichten Rückgang

bei den Demokratien – und zwar sowohl bei der Zahl der so klassifizierten Länder als auch bei der Qualität der Demokratie innerhalb einiger Länder. So hat etwa die amerikanische Nichtregierungsorganisation Freedom House 2024 unter insgesamt 195 Staaten 106 Wahldemokratien gezählt – das sind 56 Prozent aller Länder; 2007 waren es 63 Prozent.⁰⁴ Auf lange Sicht und in globaler Perspektive ist die Demokratie jedoch eindeutig auf dem aufsteigenden Ast. Allerdings ist dies eine Reise mit Rückschlägen gewesen – etwa in der Zwischenkriegszeit der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, und auch danach periodisch etwa in Lateinamerika, Asien oder Südeuropa. Aber die positiven Wellen waren immer größer als die negativen, sodass die Zahl der Demokratien mittlerweile viel größer ist als sie das vor 50, 75 oder gar 100 Jahren war.

Um genauere Aussagen zu ihrem Schicksal machen zu können, sollen im Folgenden daher zwei Fragen im Mittelpunkt stehen: Erstens, was genau verstehen wir unter Demokratie? Und zweitens, wie sieht es mit der Empirie aus? Was gibt es für Maße für Demokratie, und was kann ihre Analyse uns über die Entwicklung von Demokratien (und den Druck, unter dem sie gegenwärtig stehen) sagen?

WAS IST UND WIE DEFINIEREN WIR DEMOKRATIE?

„Demokratie“ ist ein schwieriger Begriff. Jeder glaubt instinktiv, sofort zu wissen, worum es geht. Und doch gibt es bei genauerem Betrachten sehr unterschiedliche Verständnisse von Demokratie. Es besteht also die Gefahr, aneinander vorbeizureden, ohne sich dessen bewusst zu sein.

Der Rechts- und Demokratietheoretiker Hans Kelsen etwa argumentierte 1920, Demokratie sei „der missbrauchteste aller politischen Begriffe“.⁰⁵

01 Address of President Wilson to Joint Session of Congress, 2.4.1917, www.loc.gov/exhibitions/world-war-i-american-experiences/about-this-exhibition/arguing-over-war/for-or-against-war/wilson-before-congress (eigene Übersetzung).

02 Zur sogenannten dritten Welle der Demokratisierung vgl. Samuel P. Huntington, Democracy's Third Wave, in: *Journal of Democracy* 2/1991, S. 12–34.

03 Vgl. Francis Fukuyama, The End of History?, in: *The National Interest* 16/1989, S. 3–18.

04 Freedom House meldet zum 19. Mal „weltweiten Rückgang der Freiheit“, 28.2.2025, www.democracywithoutborders.org/de/35830.

05 Hans Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, Ditzingen 2018, S. 7.

50 Jahre später stellte der Rechts- und Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf in seiner Konstanzer Antrittsvorlesung fest, Demokratie sei „wie kaum ein anderer Begriff der politischen Theorie zum Signalwort für positive Wertungen in der Sprache der Politik geworden“. Und er fuhr fort: „Aber auch kaum ein anderer politischer Begriff schillert so sehr in seinen Bedeutungen und dient so viel weniger der Verständigung als der Auseinandersetzung.“⁰⁶

Die Demokratie ist nicht abstrakt am Reißbrett entstanden. Vielmehr haben sich über Jahrhunderte ganz unterschiedliche Praktiken der Beteiligung und Selbstbestimmung entwickelt, die wir heute als „demokratisch“ ansehen. Und daraus folgen unterschiedliche Verständnisse dessen, was als zentral für die Demokratie angesehen wird.⁰⁷ Demokratie ist für beobachtende Wissenschaftler erstmal ein ziemlich unordentliches Feld. Diese Unordnung hat ihren Ursprung in den unterschiedlichen Entwicklungen und Erfahrungen in den betroffenen Ländern. Alle Versuche, eine Ordnung in diese Beobachtungen zu bringen, sind lediglich nachträgliche Konstruktionen. Deshalb sind Unklarheiten, Inkonsistenzen und Widersprüchlichkeiten wahrscheinlich; widerspruchsfreie Modelle sind nur in der Theorie möglich.

Die wohl knappste Definition von Demokratie stammt vom Politikwissenschaftler Adam Przeworski und lautet: „Democracy is a system in which parties lose elections.“⁰⁸ In wenigen Worten definiert es als Kern des Konzepts das auf Wahl beruhende Prinzip des gewaltlosen Machtwechsels, also die Möglichkeit zum Austausch des politischen Führungspersonals. Hier steht mithin ein prozeduraler Aspekt im Vordergrund und nicht die Vorstellung, Demokratie sei eine Form von Selbstbestimmung des Volkes – etwas, das man häufig als Definition von Demokratie hört. Selbstbestimmung ist aber faktisch unmöglich in den Massendemokratien der Gegenwart.

In etwas längerer Version (und mit 30 Jahren weiterer Erfahrung) definiert Przeworski in einem Aufsatz aus dem Jahr 2024 umfassender: „Demokratie ist ein System, in dem Bürger kol-

06 Fritz W. Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970, S. 8.

07 Vgl. Robert A. Dahl, On Democracy, New Haven 1998, Kap. 2.

08 Adam Przeworski, Democracy and the Market, Cambridge 1991, S. 10.

lektiv entscheiden, von wem und, bis zu einem gewissen Ausmaß, wie sie regiert werden wollen (...). Ein Regime ist nur dann demokratisch, wenn Bürger die freie Wahl haben – einschließlich der Freiheit, Regierungen abzusetzen.“⁰⁹

Der Demokratieforscher Wolfgang Merkel hat vorgeschlagen, die Vielzahl von Demokratiebegriffen und -definitionen durch eine Trias zu ordnen: ein minimalistisches Modell, ein mittleres Modell und ein maximalistisches Modell.¹⁰ Worin unterscheiden sie sich?

Das minimalistische Modell

Die minimale Demokratietheorie geht davon aus, dass freie, gleiche und geheime Wahlen nicht nur den Kern der Demokratie bilden, sondern diese selbst sind.

Die erste und vielleicht immer noch einflussreichste Darstellung hat dazu der Ökonom und Demokratietheoretiker Joseph A. Schumpeter 1942 in seinem Buch „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ vorgelegt. Mit dieser Theorie distanziert sich Schumpeter von der „klassischen Lehre der Demokratie“, die er in der Vorstellung sieht, dass in der Demokratie das Gemeinwohl dadurch verwirklicht werde, dass das Volk selbst die Streitfragen entscheide und zwar durch die Wahl von Personen, die seinen Willen ausführen.¹¹

Schumpeter kritisiert an dieser Sichtweise vor allem zwei Dinge: Zum einen gebe es „kein solches Ding wie ein eindeutig bestimmtes Gemeinwohl, über das sich das ganze Volk kraft rationaler Argumente einig wäre“; zum anderen würde selbst die Existenz eines solchen Gemeinwohls „nicht ebenso bestimmte Antworten auf einzelne Probleme implizieren“ und somit konkrete Handlungsanweisungen für die Regierung fehlen.¹²

Dem seiner Ansicht nach unrealistischen „klassischen“ Modell stellt er sein eigenes ge-

genüber, das die Rollen von Wille und Wahl vertauscht. Schumpeter argumentiert, dass nicht zunächst ein feststehender Wille vorhanden sei, zu dessen Durchsetzung eine Regierung gewählt wird – vielmehr bestehe die Rolle des Volkes darin, eine Regierung hervorzubringen. Und er definiert: „Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben.“¹³

Das minimalistische Modell konzentriert sich mithin auf prozedurales Vorgehen. Das politische Angebot mit der höchsten Nachfrage gewinnt die Wahl und erhält damit das Recht, eine Regierung zu bilden und auf Zeit die Entscheidungen im Gemeinwesen zu treffen. In periodischen Abständen haben die Wähler die Möglichkeit, die Leistung der Repräsentanten zu bewerten und sie in weiteren Wahlen entweder zu bestätigen oder abzuwählen (und somit anderen Repräsentanten ihr Vertrauen auszusprechen).

Das mittlere Modell

Wo aber sind im minimalistischen Modell viele andere Dinge, die in unserer Demokratie auch vorkommen und eine wichtige Rolle spielen? Wo ist die Rede vom Rechtsstaat, wo von den Menschen- und Bürgerrechten oder von Partizipationsrechten jenseits der periodischen Wahlen?

Das sind Fragen, die die Verfechter des mittleren Modells der Demokratie ebenfalls stellen. Sie verweisen darauf, dass die zentralen Mechanismen einer funktionierenden Demokratie (also die freien, allgemeinen, gleichen und fairen Wahlen) in bestimmte Voraussetzungen eingebettet sein müssten, um gut zu funktionieren. Dazu gehören nach dieser Ansicht zentral die Rechtsstaatlichkeit (was zudem Menschen-, Grund- und Bürgerrechte garantiert), die horizontale Gewaltenteilung (also die zwischen Exekutive, Legislative und Judikative) und politische Partizipationsrechte jenseits von Wahlen.

Gemeinsam sind dem minimalistischen und dem mittleren Konzept der Demokratie „die Beschränkung auf Normen, Prinzipien und Verfahren, die dem demokratischen Entscheidungspro-

09 Ders., Who Decides What Is Democratic?, in: Journal of Democracy 3/2024, S. 5–16, hier S. 5 (eigene Übersetzung).

10 Vgl. Wolfgang Merkel, Die Herausforderungen der Demokratie, in: ders. (Hrsg.), Demokratie und Krise, Wiesbaden 2015, S. 7–42; ders., Im Zwielficht: Zerbrechlichkeit und Resilienz der Demokratie im 21. Jahrhundert, Frankfurt/M.–New York 2023.

11 Joseph A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950, S. 397. Vgl. auch Christopher H. Achen/Larry M. Bartels, Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government, Princeton 2016. Was Schumpeter „klassische Lehre“ nennt, heißt bei Achen und Bartels „folk theory of democracy“ (S. 1).

12 Schumpeter (Anm. 11), S. 399f.

13 Ebd., S. 428.

zess zugrunde liegen“.¹⁴ Die Ergebnisse dieser Prozesse sind hingegen nicht Teil der Anforderungen an das Demokratiekonzept. Denn Demokratie ist, so wurde es einmal markant formuliert, „ein System regelgebundener Ergebnisoffenheit“.¹⁵ Man kann deshalb keine festen Aussagen über die Ergebnisse des demokratischen Prozesses machen – denn sie sind nicht Teil der Anforderungen an das Demokratiekonzept.

Das maximalistische Modell

Das sehen die Anhänger des maximalistischen Modells der Demokratie anders. Sie wollen in das Konzept der Demokratie nicht nur Aspekte von Beteiligung, sondern auch von Ergebnissen des politischen Entscheidungsprozesses einbeziehen. Dazu gehören deshalb die Leistungen dessen, was Regierungen tun – Kollektivgüter wie innere und äußere Sicherheit, wirtschaftliche Absicherung und sozialstaatliche Garantien für die Bürger sowie das Erreichen bestimmter Parameter bei der Verteilung von Gütern.

Historisch sind solche Forderungen erhoben worden, um politische Benachteiligung durch extreme Ungleichheit zu verhindern. Erst die soziale Demokratie sichere politische Gleichheit, so argumentierten Theoretiker wie der Sozialdemokrat Eduard Bernstein oder der Weimarer Staatsrechtler Herrmann Heller vor rund 100 Jahren. Auch heute werden ähnliche Forderungen erhoben, und die Bereiche sind über das vor allem Materielle hinaus erweitert worden. So werden etwa Themen der Gleichheit von Rechten, der Abwesenheit von Diskriminierung oder der tatsächlich erreichten Gleichheit der Geschlechter (und nicht nur der Chancengleichheit) von einigen als notwendiger Bestandteil von Demokratie definiert.

Allerdings lassen sich gegen maximalistische Definitionen von Demokratie auch gewichtige Einwände erheben. *Erstens* stehen sie dem Problem gegenüber, dass viele der Output-Leistungen ja ebenso gut von Autokratien und Diktaturen erbracht werden können. Man kann sie als Ergebnisse „guten Regierens“ definieren – und darauf haben Demokratien (zumindest theoretisch) kein Monopol. Empirisch sind die Ergebnisse bei Demokratien zwar systematisch besser – was mit den Rückkopplungseffekten durch die Mechanismen der Verantwortung zu tun hat. Aber gutes Regieren hat

im Prinzip nichts mit Demokratie zu tun. *Zweitens* kann eine solche Definition zu erhöhten Hürden für den Erfolgsmaßstab der Demokratie führen und dadurch die Demokratie schwächen. Denn ein System, von dem Leistungen erwartet werden, deren Produktion und Sicherstellung es nicht oder nur teilweise in der Hand hat – wie zum Beispiel wirtschaftliche Leistungen oder gesellschaftliches Verhalten – läuft Gefahr, dadurch in seiner Legitimität geschwächt zu werden, obwohl die bestehenden Defizite nicht Resultat seines Handelns sind.

In der Zusammenschau spricht vieles dafür, sich bei der Beschäftigung mit Demokratie auf das mittlere Modell zu konzentrieren. Es beschränkt sich auf die Normen, Prinzipien und Verfahren, die dem demokratischen Entscheidungsprozess zugrunde liegen und den Vorteil haben, dass ihre Befolgung gut erkennbar ist. Zudem greift es jenseits des bloßen Wahlprozesses Aspekte auf, die für ein gutes und dauerhaftes Funktionieren demokratischer Mechanismen wichtig sind, wie den Schutz von Menschen- und Grundrechten durch den Rechtsstaat und Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen der Zivilgesellschaft.

IST DAS REDEN VON EINER „KRISE DER DEMOKRATIE“ GERECHTFERTIGT?

Bücher zum Themenfeld „Demokratie und Krise“ gibt es schon seit mehreren Jahren in großer Zahl, und einige davon sind Bestseller geworden. Die ersten wissenschaftlichen Bücher zum Thema tauchen in Deutschland vor etwa zehn Jahren auf¹⁶ – die Krisen der vorangegangenen Jahre (2008 die Weltfinanzkrise, gefolgt von der Krise im Euroraum, dann 2015 von der Flüchtlingskrise) haben eine allgemeine Verunsicherung geschaffen, die (nach weiteren Krisen) gelegentlich mit dem Wort „Polykrise“ zusammengefasst wird. Nach dem Brexit-Referendum und der ersten Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten 2016 sowie dem Aufstieg (zumeist rechts-)populistischer Kräfte in Europa wurde diese Literatur auch auf dem allgemeinen Markt populärer und produzierte eine Reihe von Bestsellern.¹⁷

¹⁶ Vgl. Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Demokratie und Krise: Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*, Wiesbaden 2015.

¹⁷ Vgl. Steven Levitsky/Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, New York 2018; Adam Przeworski, *Krisen der Demokratie*, Berlin 2020; David Runciman, *How Democracy Ends*, London 2018.

¹⁴ Merkel 2015 (Anm. 10), S. 12.

¹⁵ Przeworski (Anm. 8), S. 13.

Krisendiagnosen verkaufen sich gut und entfalten ihre eigene Dynamik. Die Corona-Pandemie tat ihr Übriges dazu, das allgemeine Krisengefühl zu steigern, und der Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine ebenso. Doch es ist fair zu sagen, dass sich die Politikwissenschaft in der Beurteilung der Lage nicht einig ist. Denn es sind auch skeptische Anmerkungen zu den Krisendiagnosen gemacht worden. Es lohnt sich deshalb ein genauerer Blick darauf, welche Krisensymptome es gibt.

Krisenerscheinungen in liberalen Demokratien

Die empfundenen Krisenerscheinungen in liberalen Demokratien manifestieren sich in vierfacher Hinsicht:

Erosion demokratischer Normen und Institutionen: In vielen etablierten Demokratien ist eine schleichende Erosion demokratischer Normen und Institutionen zu beobachten. Diese Entwicklung ist oft subtil und erfolgt nicht durch offensichtliche Verstöße gegen die Verfassung, sondern durch die schrittweise Aushöhlung der Effektivität und Legitimität demokratischer Institutionen. Dazu gehört etwa eine Unterminierung der Gewaltenteilung oder Änderungen am Wahlrecht zum politischen Vorteil der herrschenden Partei.

Populismus und politische Polarisierung: Eine zweite Manifestation krisenhafter Entwicklungen ist der Aufstieg von Populismus, der oft mit einer starken Polarisierung der Gesellschaft einhergeht. Populistische Führer und Parteien stellen häufig die Prinzipien der liberalen Demokratie infrage und fördern eine Politik der Spaltung und des Misstrauens gegenüber etablierten Institutionen und Medien. Hilfsmittel sind hier etwa eine Verrohung politischer Sprache, persönliche Angriffe auf politische Gegner oder das Präsentieren simpler Lösungen für komplexe Probleme (für die eine Wählerschaft freilich empfänglich sein muss).

Rückgang des Vertrauens in die Effektivität von Regierungen: Auch auf der Nachfrageseite von Politik gibt es Probleme. Die Entfremdung steigt, während das Vertrauen, dass Regierungen in der Lage sind, als wichtig wahrgenommene Probleme einer Lösung zuzuführen, sinkt. Daten der OECD zufolge vertrauen in 22 untersuchten Staaten (und das sind zumeist etablierte liberale Demokratien) nur 39 Prozent der Bürger ihren Regierungen stark oder ziemlich stark, während

44 Prozent dies nicht oder kaum tun. Insbesondere bei Frauen und Personen mit niedriger formeller Bildung ist das Vertrauen gesunken.¹⁸

Veränderungen der politischen Kommunikation: Digitalisierung und Internet haben die Bedingungen politischer Kommunikation grundlegend geändert. Statt eines zweistufigen Kommunikationsflusses (in dem Redaktionen ordnen, sortieren und anschließend veröffentlichen) findet politische Kommunikation über soziale Medien, Blogs et cetera nach dem Modell des „Direktvertriebs“ statt, was die Qualität des politischen Diskurses senkt. Neben einer enormen Beschleunigung, die weniger Zeit zum Nachdenken lässt, ist eine Vereinfachung der Inhalte die Folge: Aufgrund der ständig zunehmenden Informationsmenge dringt eine Nachricht umso eher durch, je schriller oder überraschender sie ist.¹⁹

Empirie der Krisenthese

Um die Krisenthese empirisch zu überprüfen, bietet das Forschungsprojekt „Varieties of Democracy“ (V-Dem) eine qualitativ hochwertige und transparente Datensammlung.²⁰ Zwei Fragen, die sich zum einen mit der inneren Verfasstheit der Demokratie, zum anderen mit deren globaler Position befassen, lassen sich mithilfe der V-Dem-Daten beantworten: Erstens, was können wir über die Entwicklung der Qualität von Demokratie in den etablierten liberalen Demokratien²¹ sagen? Und zweitens, was können wir insgesamt über die Entwicklung von Demokratie und Autokratie in der Welt sagen? Ist der oben geschilderte Siegeszug der Demokratie an ein Ende gelangt?

¹⁸ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results, Paris 2024, S. 11.

¹⁹ Vgl. Andreas Busch, Informationsinflation: Herausforderungen an die politische Willensbildung in der digitalen Gesellschaft, in: Harald Gapski/Monika Oberle/Walter Staufer (Hrsg.), Medienkompetenz, Bonn 2017, S. 53–62.

²⁰ Der Datensatz des Projekts des V-Dem-Instituts an der Universität von Göteborg in Schweden versammelt Daten für alle Länder der Welt von 1789 bis zur Gegenwart und bezieht dabei über 600 Indikatoren ein, u. a. freie und faire Wahlen, Bürgerrechte und -freiheiten, richterliche Unabhängigkeit, Beschränkungen von Exekutivmacht, Geschlechtergleichheit, Freiheit der Medien und Aspekte von Zivilgesellschaft. Siehe www.v-dem.net.

²¹ Damit sind die 21 etablierten Demokratien Westeuropas und Nordamerikas zuzüglich Australien, Japan und Neuseeland mit einer Mindestgröße von 1,5 Mio. Einwohnern (also ohne Island, Malta, Luxemburg und Zypern) gemeint.

Die V-Dem-Daten für die 21 betrachteten Länder für den Zeitraum von 1950 bis 2022 (die letzten verfügbaren Daten) zeigen einen klaren Anstieg der Qualität der Demokratie insbesondere ab Mitte der 1970er Jahre mit dem Ende der Militärdiktaturen in Südeuropa, dem ab Beginn der 1980er Jahre eine Plateauphase auf sehr hohem Niveau folgt. Ab 2012 geht die durchschnittliche Demokratiequalität dann jedoch beträchtlich zurück, was zeigt, dass die erwähnten Debatten um die „Krise der Demokratie“ eine Fundierung auch in der Empirie dieses Indikators finden. Allerdings ist der Rückgang kein grundsätzlicher – er führt vielmehr auf ein bereits in den frühen 1980er Jahren erreichtes Niveau, das im internationalen Vergleich immer noch sehr hoch ist. Es gibt also keinen katastrophalen Rückgang der Demokratie laut diesen Indizes.

Blicken wir auf ausgewählte Länder, die seit 1950 demokratisch sind – zum Beispiel die USA, Frankreich, das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik –, dann sehen wir, dass sich auch in solchen Ländern die Qualität der Demokratie über die vergangenen Jahrzehnte verbessert hat. Am deutlichsten sind Verbesserungen in den USA während der 1960er und 1970er Jahre, was unter anderem mit den von der Bürgerrechtsbewegung erkämpften Reformen zu tun haben dürfte. Bezogen auf die Zeit seit 1980 gibt es nur relativ geringe Divergenzen zwischen den vier Ländern. Die Folgen von Politikveränderungen sind in den Daten nachvollziehbar – etwa die Verbesserung in Großbritannien durch Devolution und Karfreitags-Abkommen Ende der 1990er Jahre oder die Verschärfung der Bürgerrechtssituation in den USA nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Dort kann man in den Jahren ab 2017 auch einen deutlichen Rückgang sehen, der wohl mit der Politik in der ersten Amtszeit von Präsident Trump zusammenhängt (und ab 2021 wieder eine Verbesserung aufweist).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Blick auf einzelne Länder auch in einer so relativ kleinen und homogenen Gruppe wie der hier betrachteten interessant erscheint und nationale Besonderheiten sichtbar macht. Die Schwankungen sind aber, bezogen auf das absolute Niveau, gering. Selbst Rückgänge bedeuten hier lediglich eine ähnliche Situation wie in den 1980er oder 1990er Jahren, keine grundsätzlichen Verluste.

Mit Blick auf die weltweite Situation der Demokratie werden im V-Dem-Datensatz „Regimes

of the World“ vier Regimetypen unterschieden: In *geschlossenen Autokratien* haben die Bürger kein Recht, entweder den Regierungschef oder das Parlament durch Wahlen mit mehreren Parteien zu wählen. In *Autokratien mit Wahlen* gibt es das Wahlrecht für den Regierungschef und das Parlament mit mehreren Parteien, aber den Bürgern fehlen zentrale Freiheiten (wie Meinungsfreiheit oder die Freiheit zur Bildung von Vereinigungen), die diese Wahlen erst bedeutsam, frei und fair machen würden. In *Wahldemokratien* haben die Bürger das Recht, den Regierungschef und das Parlament in bedeutsamen, freien, fairen Wahlen in einem Mehrparteiensystem zu wählen. Und in *liberalen Demokratien* kommen zur Situation der Wahldemokratie zusätzlich Bürger- und Minderheitenrechte für die Einzelnen hinzu, Gleichheit vor dem Gesetz, sowie eine horizontale Gewaltkontrolle der Exekutive durch Legislative und Judikative.

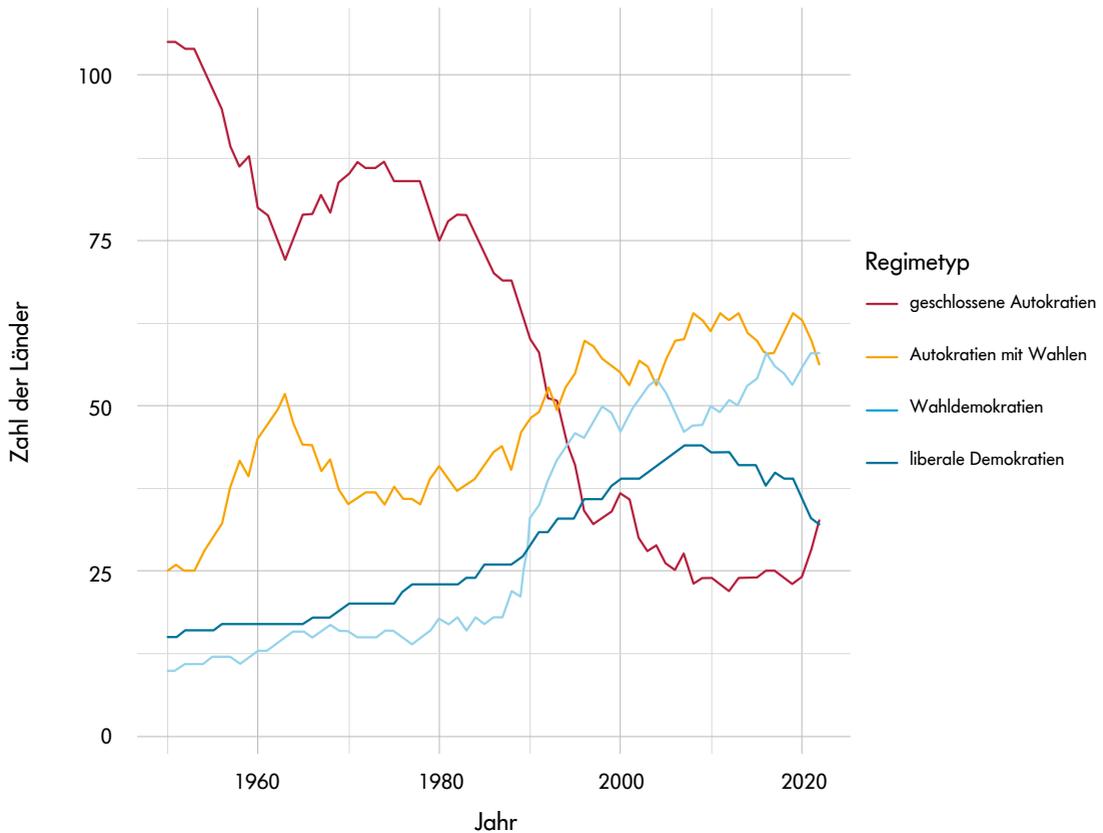
Wenn wir auf die Zeit seit 1950 blicken, kann man in der *Abbildung* den bereits erwähnten „Siegeszug der Demokratie“ sehen. Die Zahl der geschlossenen Autokratien geht praktisch über den gesamten Zeitraum zurück; die Zahl der Autokratien mit Wahlen steigt tendenziell (nach einem Rückgang in den 1960er Jahren). Die Zahl der Wahldemokratien steigt seit den 1990er Jahren deutlich; die Zahl der liberalen Demokratien steigt zunächst beständig, ist aber seit 2010 wieder rückläufig.

Insgesamt teilt sich die Welt seit grob 30 Jahren in etwa 50 Prozent Demokratien und 50 Prozent Autokratien; 1950 standen sich noch etwa 80 Prozent Autokratien rund 20 Prozent Demokratien gegenüber. Projizierte man die Länder auf eine Weltkarte, so wäre zudem deutlich sichtbar, dass die verschiedenen Regimetypen nicht zufällig über den Globus verteilt sind, sondern in bestimmten Gegenden konzentriert auftreten. Die autokratischen Regimetypen liegen hauptsächlich in Afrika und Asien, während die demokratischen Regimetypen vorwiegend in Nord- und Südamerika, Europa und Ozeanien zu finden sind.

SCHLUSS

Dass Demokratien unter Druck stehen, ist heute eine weit verbreitete Auffassung. Und in der Tat unterstützen die aktuellen politischen Entwicklungen diese These – ob wir auf die Ergebnisse der jüngsten Bundestagswahlen blicken oder auf die ersten Wochen der neuen Regierung Trump in den USA.

Abbildung: Entwicklung Regimetypen, 1950–2022



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von V-Dem

Die Ausbreitung der Demokratie als Staatsform kann über das 20. Jahrhundert – und insbesondere seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs – zwar durchaus als triumphal bezeichnet werden; die V-Dem-Daten unterstützen jedoch den Eindruck von Rückschlägen. Allerdings ist dieser Rückgang begrenzt, sodass die Qualität von Demokratie weiterhin dem Niveau der 1980er und 1990er Jahre entspricht; es handelt sich also keinesfalls um eine grundlegende Veränderung. Ebenso deutlich ist jedoch, dass weitere Entwicklungen sorgfältig beobachtet werden müssen, um einen zukünftigen Verlust an demokratischer Substanz zu verhindern.

Blickt man auf die Verbindung zur eingangs angesprochenen, unter Druck befindlichen liberalen Weltordnung, so wird deutlich, dass es in diesem Zusammenhang wohl nur begrenzt auf die Zahl oder Qualität der Demokratien ankommt. Als sich die liberale Weltordnung nach dem Zweiten Weltkrieg herausbildete, gab es deutlich weniger Demokratien als heute, und die existierenden

waren nach den heute angelegten Maßstäben von niedrigerer Qualität. Insbesondere die USA waren im Hinblick auf Aspekte des Wahlrechts und der Umsetzung bürgerlicher Freiheiten noch ein anderes Land als heute.

Dennoch war die (vor allem auf Initiative der USA) begründete liberale Weltordnung erfolgreich. Es kommt aus dieser Perspektive, so meine SchlussThese, weniger auf die *Qualität* der Demokratie an, sondern darauf, ob bestimmte Länder eine solche Weltordnung politisch verfolgen und als in ihrem Interesse liegend betrachten. Das war nach 1945 in den Vereinigten Staaten der Fall; ob es in den USA von heute noch der Fall ist, erscheint zunehmend fragwürdig.

ANDREAS BUSCH

ist Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Politische Ökonomie an der Georg-August-Universität Göttingen und Mitglied der Niedersächsischen Akademie der Wissenschaften zu Göttingen.

WELTORDNUNG UND GELDORDNUNG

Gegenwart und Zukunft des internationalen Währungssystems

Stefan Schäfer

Die internationalen Konflikte der Gegenwart werden nicht nur, aber auch mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen ausgetragen. Dabei kommen Instrumente wie Zölle und Gegenzölle, Sanktionen, die Regelung des Zugangs zu kritischen Rohstoffen oder auch die Beeinflussung von Energielieferungen zum Einsatz. All das kann für das Schicksal der liberalen Weltordnung wenigstens mitentscheidend sein. Wer geostrategische Themen bearbeiten möchte, sollte sich deshalb auch mit ökonomischen Fragen befassen. Von erheblicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Gestaltung der internationalen Geldordnung, also des Weltfinanz- beziehungsweise Weltwährungssystems.⁰¹ In dessen geografischem beziehungsweise monetärem Zentrum standen bis in die 1930er Jahre die Londoner City und das Britische Pfund, nach dem Zweiten Weltkrieg abgelöst von der Wall Street und dem US-Dollar. Was genau aber versteht man unter dem internationalen Finanzsystem, wie sieht es heute aus und wie wird es sich womöglich weiterentwickeln?

Dazu ein Gedankenexperiment: Stellen Sie sich vor, Deutschland und seine Nachbarstaaten werden aufgrund eines Extremereignisses unbewohnbar – etwa durch eine Naturkatastrophe, ein Reaktorunglück oder einen Krieg. Sie müssen Zentraleuropa in kürzester Zeit verlassen und wissen nicht, wohin Ihre Flucht Sie führen wird – von der Iberischen Halbinsel über Zentralafrika und Ostasien bis Australien und Nord- beziehungsweise Südamerika ist alles möglich. Nur die Antarktis scheidet aus.

Stellen Sie sich weiterhin vor, dass auf Ihrem Grundstück an vier Stellen Vermögen versteckt ist: 1000 Euro in bar, 1100 US-Dollar in bar, 18 Gramm Feingold sowie die Zugangsinformationen, um über 0,01 Bitcoin verfügen zu können. Wir nehmen dabei an, dass alle vier

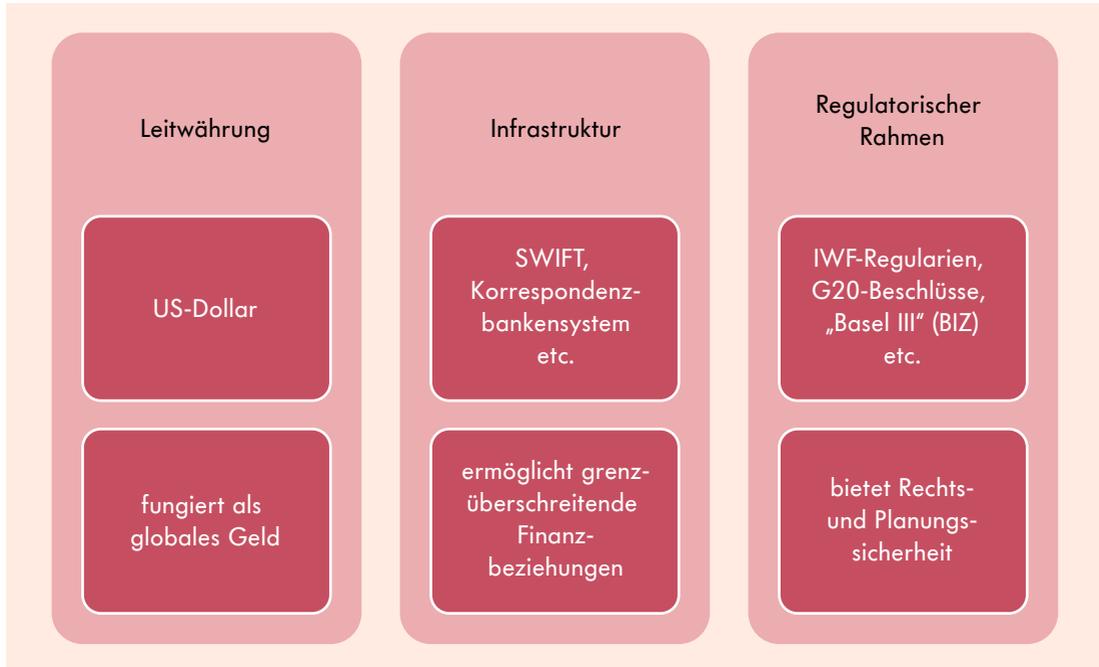
Arten von Vermögensgegenständen umgerechnet 1000 Euro wert sind. Die Evakuierung Ihres Wohngebietes steht unmittelbar bevor, weshalb Sie unter enormem Zeitdruck stehen. Sie können nur noch zu einem der vier Verstecke gehen. Was nehmen Sie mit: Euro, Dollar, Gold oder Bitcoin?

LEITWÄHRUNG DOLLAR

Wenn Sie US-Dollar wählen, sind Sie in guter Gesellschaft, denn so würden sich wohl die meisten Menschen in dieser Situation entscheiden. Das ist auch kein Wunder, denn der Dollar steht nach wie vor im Zentrum des internationalen Finanzsystems und bleibt die globale Leitwährung. Ihm wird mehr als allen anderen Vermögensgegenständen zugetraut, die drei klassischen Funktionen des Geldes erfüllen zu können: Er wird weltweit am ehesten erstens als Tauschmittel akzeptiert, zweitens als Wertmaßstab eingesetzt und drittens zur Wertaufbewahrung genutzt. Der „Greenback“ ist nicht nur das gesetzliche Zahlungsmittel der Vereinigten Staaten von Amerika, sondern fungiert auch für fast die gesamte Welt als internationales Geld. Das bedeutet: Hersteller von Waren und Dienstleistungen sind auch außerhalb der Vereinigten Staaten bereit, ihre Produkte gegen Dollar zu verkaufen, und Menschen rund um den Globus investieren ihre Ersparnisse wenigstens teilweise in Vermögenswerte, die in US-Dollar denominiert sind beziehungsweise über die nur – beispielsweise im Falle von Immobilien – in den USA verfügt werden kann.

Voraussetzung dafür ist – wie immer in Geldangelegenheiten – Vertrauen. Genauer: das Vertrauen darauf, mit den erworbenen Dollars beziehungsweise in Dollar denominierten Vermögenswerten morgen oder gegebenenfalls in

Abbildung 1: Die drei Säulen des Weltfinanzsystems



Quelle: Eigene Darstellung

zehn Jahren auch außerhalb der USA etwas anfangen zu können. Dieses Vertrauen basiert auf der Stabilität des Dollars, der Stärke des amerikanischen Rechtssystems, der Potenz der dortigen Wirtschaft und der Durchsetzungsfähigkeit der US-Regierung. Oder anders ausgedrückt: Wer bereit ist, etwas im Austausch gegen US-Dollar anzubieten oder Teile seines Vermögens in Dollar anzulegen, vertraut darauf, dass er vor Inflation geschützt ist, nicht enteignet wird, die Vereinigten Staaten in Zukunft interessante Produkte und Investitionsmöglichkeiten bieten und die amerikanische Politik all das auch weiterhin wird garantieren können (und wollen).

Technisch betrachtet ruht eine Geldordnung, egal ob sie nationaler oder internationaler Natur ist, auf drei Säulen: auf einer Währung, der dazugehörigen Infrastruktur sowie einer regulatorischen Rahmenordnung (Abbildung 1). Auf nationaler Ebene (beziehungsweise in der Eurozone innerhalb eines Staatenverbundes) obliegt es dem politischen Prozess, das gesetzliche Zahlungsmittel zu bestimmen, die Zahlungsverkehrs- sowie sonstige monetäre Infrastruktur zu regeln und

ein Währungs-, Bank- und Kapitalmarktrecht zu schaffen. Auf internationaler Ebene sind diese institutionellen Festlegungen das Ergebnis komplexer und langwieriger Entwicklungsprozesse.

Nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich nach und nach die heutige globale Finanzordnung herausgebildet. Am Beginn dieser Entwicklung steht die berühmte Konferenz von Bretton Woods 1944. Das nach ihr benannte System band die Währungen zahlreicher Länder an den US-Dollar, der wiederum selbst in Gold einlösbar war. Seine Stellung als Weltleitwährung behielt der Dollar auch nach dem Ende des Bretton-Woods-Systems Anfang der 1970er Jahre bei. Für den Dollar sprachen und sprechen der hohe Entwicklungsgrad des amerikanischen Kapitalmarktes, die makroökonomische Stabilität und politische Stärke des Landes, die Kraft der US-Wirtschaft sowie die Rechtssicherheit für Investoren. Um die Leitwährung Dollar herum hat sich eine globale finanzielle Infrastruktur gebildet, zu der unter anderem das Informationssystem SWIFT und ein verzweigtes Netz sogenannter Korrespondenzbanken gehört. Der Internationale Währungsfonds (IWF) in Washington, D. C., die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel, die G20 und andere Institutionen haben ein um-

01 Die Begriffe Finanzsystem, Geldordnung, Währungsordnung und Währungssystem werden hier synonym verwendet.

fangreiches Regelwerk erarbeitet, das den rechtlichen Rahmen für die internationalen Finanzbeziehungen bietet.

STABILITÄT VON GELDORDNUNGEN

Währungssysteme können über einen sehr langen Zeitraum sehr stabil sein. Ökonomen führen das darauf zurück, dass eine Geldordnung die Eigenschaften eines natürlichen Monopols aufweist und von Netzwerkeffekten sowie Zeitpfadabhängigkeiten gekennzeichnet ist. Unter einem natürlichen Monopol versteht man eine Situation, in der es für die Nutzer eines Gutes sinnvoll ist, dass dieses Gut nur einmal und nur von einem Anbieter produziert wird. Netzwerkeffekte bewirken, dass ein bestimmtes institutionelles Arrangement für alle Beteiligten desto besser funktioniert, je mehr Teilnehmer es hat. Wenn beispielsweise auf Basis eines bestimmten regulatorischen Rahmens technologische Lösungen entwickelt werden und spezifische Expertise entsteht, dann werden diese technologischen Lösungen und diese Expertise desto wertvoller sein, je mehr Nutzer sie haben. Wenn einmal ein natürliches Monopol etabliert wurde und um es herum Netzwerkeffekte wirken, dann ist es in der Regel nicht sinnvoll, dieses Gefüge grundlegend zu verändern. Was einmal da ist, bleibt – und damit hat sich eine sogenannte Zeitpfadabhängigkeit entwickelt.

Übertragen auf das Weltwährungssystem bedeutet das: Es wäre weder betriebswirtschaftlich noch volkswirtschaftlich effizient, wenn es in einem Land beziehungsweise einem Wirtschaftsraum wie der Eurozone zwei oder drei Währungen gäbe und alle Kalkulationen doppelt oder dreifach erfolgen müssten. Die Bereitstellung von Geld ist also ein natürliches Monopol. Das gilt auch für das international genutzte Geld, die Leitwährung Dollar. Dieses globale natürliche Monopol verwaltet derzeit die US-Notenbank Federal Reserve, flankiert von der entsprechenden Gesetzgebung und Regulierung, für die die US-Politik Verantwortung trägt. SWIFT, das Korrespondenzbankensystem, der IWF, der hochliquide amerikanische Kapitalmarkt und zahlreiche weitere Bausteine bilden um die Leitwährung Dollar herum eine technologische und regulatorische Infrastruktur, die von erheblichen Netzwerkeffekten geprägt ist. Wer international im Finanzwesen tätig ist, wird um die Nutzung dieser

Dollar-zentrierten Infrastruktur kaum herkommen. Und mit jedem weiteren Nutzer steigt ihr Wert für die bisherigen Teilnehmer des Systems. Der Zeitpfad, während dessen sich all das entwickelt hat, beginnt mit der bereits genannten Bretton-Woods-Konferenz von 1944. Seitdem ist das Weltwährungssystem entstanden, wie wir es heute kennen. Jeder Entwicklungsschritt auf dem Weg zu dem heutigen Zustand ist abhängig von den zuvor gegangenen Schritten – es besteht eine Zeitpfadabhängigkeit.

Natürliches Monopol, Netzwerkeffekte, Zeitpfadabhängigkeit – diese drei Faktoren erklären also die Stabilität des Weltwährungssystems; auf ewig in Stein gemeißelt ist es damit dennoch nicht. Schließlich ist auch die Pfund-basierte Ordnung des 19. und frühen 20. Jahrhunderts irgendwann zugrunde gegangen. Mit dem schleichenden politischen, militärischen und ökonomischen Machtverlust des British Empire hätten sich der internationale Handel und der globale Finanzmarkt schrittweise von London ab- und immer mehr New York beziehungsweise Washington zugewandt, so eine gängige Erklärung. Das führt zu der Frage, ob wir gerade den Niedergang des Dollar-Systems und die Entstehung einer alternativen Ordnung beobachten können.

In der Tat verlieren die USA – jedenfalls in relativer Perspektive – seit Jahrzehnten an ökonomischer Bedeutung. Ihr Anteil an der globalen Wirtschaftsleistung hat sich seit den 1970er Jahren von knapp 30 Prozent auf heute unter 15 Prozent halbiert; und auch ihr Anteil an den weltweiten Devisenreserven liegt nur noch bei gut 50 Prozent und damit 20 Prozentpunkte niedriger als im Jahr 2000.⁰² Dem steht der Aufstieg der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) und anderer Schwellenländer ebenso gegenüber wie die neue Rolle, die Europa seit Einführung des Euro auf den Währungsmärkten spielt. Doch die Welt des Geldes wird nicht nur neu sortiert; vielmehr steht sie am Anfang eines grundlegenden Umbruchs. Bitcoin, Ether und andere Kryptovermögenswerte, sogenannte Stablecoins, Zahlungsdienstleister wie Paypal oder Alipay und Digitales Zentralbankgeld bieten Alternativen zu klassischen bank-

⁰² Vgl. International Monetary Fund, *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves, 2025*, <https://data.imf.org/en/datasets/IMF.STA:COFER>.

basierten Bezahlverfahren, deren Bezugspunkt in der Regel das Girokonto ist. Solche Umwälzungen könnten nicht nur die Kräfteverhältnisse zwischen den staatlichen Währungen verändern, sondern auch gänzliche neue Akteure aus dem „Big Tech“-Segment mit privaten, digitalen Geldangeboten ins Spiel bringen.

NIEDERGANG DES DOLLAR-BASIERTEN SYSTEMS?

Der Reihe nach: Zunächst einmal gilt es zu klären, ob sich die Dollar-basierte globale Geldordnung wirklich im Niedergang befindet. Sinkende Anteile der US-Wirtschaft und des Dollars am globalen Bruttoinlandsprodukt beziehungsweise den Devisenreserven der Zentralbanken reichen als Evidenz hierfür nicht aus. Noch immer ist der Dollar *das* internationale Zahlungsmedium, fungiert bei sehr vielen Geschäften als Wertmaßstab und ist das bevorzugte Wertaufbewahrungsmittel.

Letzteres ist besonders wichtig. Der amerikanische Kapitalmarkt weist eine weltweit einzigartige Breite und Tiefe auf. Nirgendwo sonst kann man aus einer derart umfangreichen Palette an Vermögenswerten aller Art wählen. Dank der ungebrochenen Innovationskraft der amerikanischen Unternehmen und dem großen Finanzierungsbedürfnis der US-Regierung finden internationale Kapitalanleger Investitionsmöglichkeiten in schier unbegrenztem Umfang. Von klassischen Aktien und Unternehmensanleihen über Venture-Capital-Finanzierungen und Derivaten bis hin zu Staatsanleihen der höchsten Bonitätsnote ist in den Vereinigten Staaten praktisch alles in großen Volumina verfügbar, was der Finanzmarkt des 21. Jahrhunderts zu bieten hat. Das Ganze findet in einem emittenten- und investorenfreundlichen regulatorischen Umfeld statt, die Abwicklung der Transaktionen erfolgt rasch und kostengünstig. Ausländische Erwerber von US-Vermögenswerten werden nicht diskriminiert und genießen die gleiche Rechtssicherheit wie Inländer.

Zusammengefasst heißt das: Am US-Finanzmarkt als „sicherem Hafen“ kommen Kapitalanleger kaum vorbei. Der Dollar ist mit weitem Abstand die wichtigste Anlagewährung. Das wiederum macht ihn als Medium der Unternehmensfinanzierung auch außerhalb der USA interessant. Den Willen der internationalen Investoren, in Dollar-Vermögenswerte zu investieren,

nutzen weltweit Banken und andere Unternehmen, um sich durch die Emission von Dollar-Anleihen zu finanzieren. Sie verschulden sich also in Dollar – nicht zuletzt, weil Dollar-Kredite oftmals niedriger verzinst sind als ihre Pendanten in der jeweiligen örtlichen Währung. Wer einen Teil seines Vermögens in Dollar angelegt beziehungsweise einen Teil seiner Verbindlichkeiten in Dollar aufgenommen hat, ist wiederum eher gewillt, einen Teil seiner Geschäftstätigkeit in der amerikanischen Währung abzuwickeln. Wenn Zinserträge und Dividenden in Dollar fließen beziehungsweise der Schuldendienst in Dollar zu leisten ist, kann es sinnvoll sein, auch die Einnahmen und Ausgaben der regulären Geschäftstätigkeit zu einem gewissen Prozentsatz in Dollar abzuwickeln. Denn so reduziert sich das aus Wechselkursänderungen resultierende Risiko. Die Rolle des Dollar als Anlage- und Emissionswährung stärkt seine Rolle als Transaktionswährung – und umgekehrt.

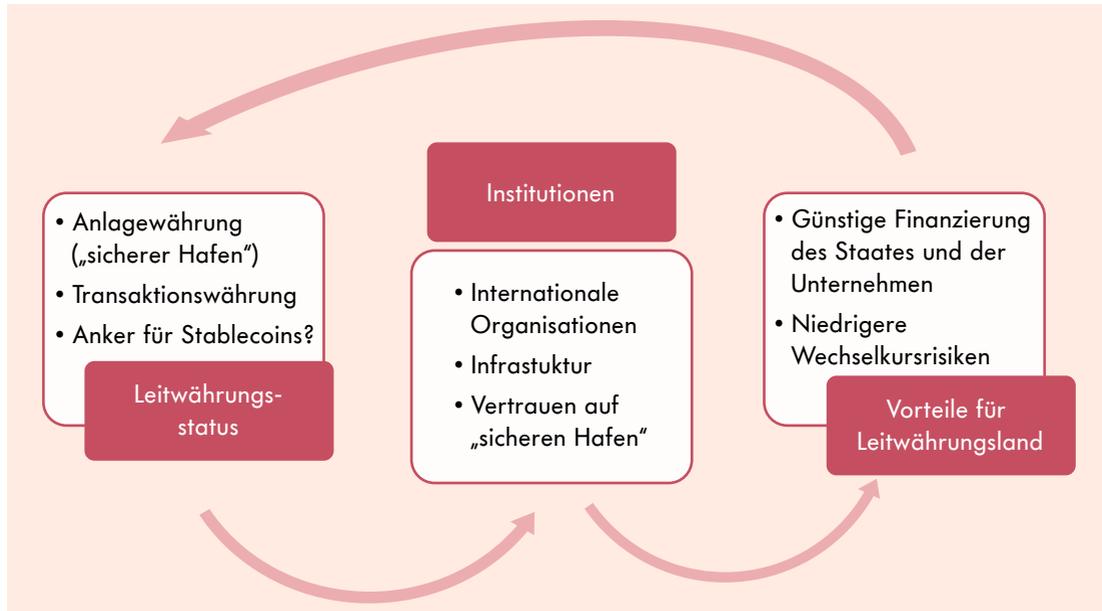
Die Beliebtheit des US-Dollar und amerikanischer Vermögenswerte stabilisiert wiederum die Rolle der USA als Mittelpunkt des Weltfinanzsystems. Der US-Regierung und den amerikanischen Unternehmen fällt es dadurch erstens leicht, sich zu finanzieren. Zweitens können sie ihr internationales Geschäft weitgehend in der eigenen Währung und damit ohne Wechselkursrisiken abwickeln. Das stärkt die Rolle der US-Wirtschaft und -Politik in der Welt, lässt die globalen Finanzströme auf amerikanischer Infrastruktur und innerhalb eines amerikanischen Regulierungsrahmens fließen – und lenkt so neues Kapital in die USA. *Abbildung 2* gibt einen Überblick über diesen Mechanismus.

WER MÖCHTE DEN USA KONKURRENZ MACHEN?

Ein Konkurrenz-Währungssystem zu etablieren, ist entsprechend schwierig – auch wenn nicht zuletzt Länder wie China, Russland und Iran großes Interesse daran hätten. Mit disruptiven Änderungen ist vorerst nicht zu rechnen. Stattdessen sind sechs Entwicklungsprozesse am Werk, die die US-Dominanz kurz- und mittelfristig zwar nicht brechen, aber doch verringern könnten:

1. Der Anteil von Dollar-Vermögenswerten an den Devisenreserven zahlreicher Zentralbanken – auch im Westen – wird weiter sinken,

Abbildung 2: Die Weltwährungsordnung als selbststabilisierendes System



Quelle: Eigene Darstellung

zum einen zulasten traditioneller (Euro, Yen, Britisches Pfund) und neuerer (Australischer Dollar) Reservewährungen, zum anderen zulasten von Gold.

2. Chinas „neue Seidenstraße“ (Belt and Road Initiative) soll die politische und ökonomische Macht des Landes in anderen Teilen der Welt mithilfe von Investitionen in Straßen, Schienen sowie See- und Flughäfen stärken. Neben der Verkehrs- könnte zukünftig auch die finanzielle Infrastruktur der Einflussnahme dienen. Mögliche Instrumente hierbei wären der Digitale Yuan, das Zahlungssystem CIPS (Cross-Border Interbank Payment System) oder auch private Plattformen wie Alipay.⁰³
3. Gewisse Autarkiebestrebungen sind auch in Europa zu verzeichnen. Die Europäische Zentralbank begründet ihr Projekt „Digitaler Euro“ nicht zuletzt mit dem Bestreben, bei grenzüberschreitenden Bezahlvorgängen innerhalb Europas endlich von außer-

europäischer Infrastruktur unabhängig zu werden. Zurzeit werden viele Transaktionen noch weitgehend von Mastercard oder Visa abgewickelt. Wer als Tourist im Ausland am Automaten Geld abhebt oder an der Supermarktkasse mit Girocard bezahlt, nutzt für ihn unbemerkt oft amerikanische Zahlungsdienste – auch wenn er innerhalb der Eurozone bleibt.⁰⁴

4. Viele Entwicklungs- und Schwellenländer möchten weniger von den USA abhängig sein – und stoßen mit diesem Ansinnen in Staaten wie China, Russland oder auch Iran auf offene Ohren. Der BRICS-Gruppe werden regelmäßig Bestrebungen zugeschrieben, in puncto Zahlungsinfrastruktur ein eigenes System aufbauen zu wollen. Auch von einer mit Gold gedeckten BRICS-Digitalwährung war in diesem Zusammenhang schon die Rede.⁰⁵

⁰³ Vgl. Britta Kuhn, Clearing-Systeme: Chinas CIPS als ernsthafte Alternative zu SWIFT?, in: Die Bank 5/2022, S. 8–13; dies., E-Yuan: China führt bald digitales Zentralbankgeld ein, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 3/2022, S. 154–158.

⁰⁴ Vgl. Piero Cipollone, The Role of the Digital Euro in Digital Payments and Finance, Crypto Asset Lab Conference, 17. 1. 2025, www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2025/html/ecb.in250228~7c25c90e4d.en.html.

⁰⁵ Vgl. FERI Cognitive Finance Institut, Chinas Angriff auf den US-Dollar – Maßnahmen, Motive und mögliche Risiken für das westliche Finanzsystem, Bad Homburg 2023.

5. Auch private Konkurrenz zur derzeitigen Weltwährungsordnung ist denkbar. Den Regierungen und Notenbanken steckt noch der „Libra-Schock“ vom Sommer 2019 in den Knochen. Damals wollte ein Konsortium einflussreicher Unternehmen (darunter Mastercard, Visa, Paypal, Ebay, Booking.com, Vodafone) unter der Führung von Facebook eine Digitalwährung namens „Libra“ etablieren. Die Projektpartner hätten Zugang zu mehreren Milliarden potenziellen Nutzern gehabt. Auch wenn das Vorhaben schließlich am massiven Widerstand der Politik scheiterte, ist nicht auszuschließen, dass Paypal, Google, Apple, Bytedance, Meta, Alibaba & Co einen neuen Anlauf in diese Richtung starten.⁰⁶
6. Die Fans von Kryptovermögenswerten schließlich sehen in einem staatsunabhängigen, dezentralen Finanzsystem auf Basis von Bitcoin, Ether oder Ähnlichem die globale Zukunft des Geldes.⁰⁷

All diese Alternativen zur derzeitigen Ordnung verdienen eine detaillierte Betrachtung. Das würde aber den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Daher sei hier nur auf die in den Fußnoten angegebene Literatur verwiesen, die Möglichkeiten und Grenzen der einzelnen Entwicklungen allgemeinverständlich aufzeigt. Kurz zusammengefasst gilt: Keine dieser Entwicklungen wird unser derzeitiges System kurz- und mittelfristig umstürzen; in der Summe können sie sein Erscheinungsbild aber grundlegend verändern.

WELCHE ROLLE SPIELEN TRUMP UND STABLECOINS?

Zum Abschluss stehen zwei Fragen im Fokus – die eine auch für Laien offensichtlich, die andere dürften sich bislang eher Fachleute gestellt haben (was sie für die Laien nicht weniger interessant macht). Die erste Frage lautet: Was bedeutet die zweite Trump-Präsidentschaft in den USA für

die Weltwährungsordnung? Die kurze Antwort ist: Der US-Präsident sagt auch in dieser Beziehung an dem Ast, auf dem die Vereinigten Staaten sitzen. Dies tut er zum einen, indem er sein Land und dessen Währung für ausländische Investoren und international tätige Unternehmen weniger attraktiv macht. Seit dem Zweiten Weltkrieg werden die USA und der Dollar nicht zuletzt deshalb global als „sicherer Hafen“ angesehen, weil sie ein stabiles institutionelles und makroökonomisches Umfeld und damit Planungssicherheit bieten. Damit ist es jetzt vorbei. Wenn die derzeitige US-Regierung eines nicht ermöglicht, dann ist es Planungssicherheit. Zum anderen beschleunigt Trump die Suche nach Alternativen zum westlichen Währungssystem, wenn er die starke Stellung der USA ständig einsetzt, um eigene Vorteile herauszuschlagen. Die Katze beißt sich hier in den Schwanz: Je öfter mit (Finanz-)Sanktionen gedroht wird, desto stumpfer wird diese Waffe. Denn jede Drohung lässt die Bedrohten vom derzeitigen Weltwährungssystem ein weiteres Stück abrücken. Die *weaponization* des Dollar macht ihn über die Zeit immer weniger als Druckmittel einsetzbar. Trump beschleunigt somit die beschriebenen sechs Prozesse hin zu einer alternativen Geldordnung.

Die zweite Frage stellen und gegebenenfalls beantworten zu können, erfordert einen genaueren Blick auf das unüberschaubare Feld der Kryptovermögenswerte. Am Anfang steht hier Bitcoin. Dabei handelt es sich um eine Möglichkeit, Vermögenswerte – eben Bitcoins – digital speichern und übertragen zu können. Die Technologie basiert auf einem kryptografischen Verfahren (deshalb „Kryptovermögenswerte“), das 2008, als Bitcoin der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, revolutionär war. Zum ersten Mal gewährleistete ein dezentrales System ohne zentrale Autorität, dass digitale Einheiten einem Eigentümer fälschungssicher zugeordnet werden konnten. Die Menge an verfügbaren Bitcoins entwickelt sich algorithmisch und wird im Jahr 2140 mit rund 21 Millionen ihr Maximum erreichen. Hier liegt ein entscheidendes Problem: Da das Angebot nicht auf die Nachfrage reagiert, sondern dem Algorithmus gemäß immer langsamer anwächst, sorgen Nachfrageschwankungen für erhebliche Preisschwankungen. Deshalb kann Bitcoin auch kein „Kryptogeld“ beziehungsweise keine „Kryptowährung“ sein. Die erheblichen Kursänderungen verhin-

⁰⁶ Vgl. Oliver Read/Stefan Schäfer, *Libra 2.0: Steigen die Erfolgchancen der „Facebook-Währung“?*, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 11/2020, S. 10–14.

⁰⁷ Vgl. Florian Berg/Stefan Schäfer, *Digitalisierung des Geldwesens: Warum Bitcoin eher nicht das Geld der Zukunft ist*, in: Die Bank 2/2022, S. 20–25.

dern, dass es sinnvoll als Tauschmittel oder Recheneinheit genutzt werden kann. Von den drei Geldfunktionen erfüllt es – wenn überhaupt – nur die der Wertaufbewahrung. Deshalb ist Bitcoin auch viel eher „digitales Gold“ als „digitales Geld“.

Um dem Problem der Preisschwankungen zu begegnen, wurden sogenannte Stablecoins geschaffen. Dabei handelt es sich um digitale Werteeinheiten, die sich von klassischen Kryptowerten wie Bitcoin dadurch unterscheiden, dass sie einen festen Preis garantieren. Sie sind preislich an einem anderen Vermögenswert verankert. Oftmals handelt es sich bei dem Anker um traditionelles Geld. Die Ausgabe neuer Stablecoins erfolgt hierbei gegen Einzahlung eines festgelegten Geldbetrages je ausgegebenem Stablecoin. Das eingezahlte Geld bildet eine Reserve. Wenn ein Stablecoin an den Emittenten zurückgegeben wird, zahlt dieser die vereinbarte Geldsumme wieder aus. Im einfachsten Fall bedeutet das: Ein Stablecoin-Emittent bietet seine Coins zum Preis von einem Euro an. Damit hat er immer genauso viele Euro in der Reserve, wie Stablecoins zirkulieren, und kann Stablecoins jederzeit wieder im Verhältnis 1:1 gegen Euro eintauschen. Der Preis von Stablecoins ist also (im Idealfall) fix. Gleichzeitig können sie wie Bitcoins rein digital ohne Rückgriff auf das traditionelle Finanzsystem gespeichert und übertragen werden. Stablecoins werden als Transaktionsmedium im Kryptouniversum, vermehrt aber auch in der realen Welt genutzt. Ein Beispiel hierfür sind die Rücküberweisungen (*remittances*) von ausländischen Arbeitern an ihre Familien in den Herkunftsländern.

Vor dem Hintergrund ihrer Vorteile verwundert es nicht, dass Transaktionen mit Stablecoins mittlerweile fast 50 Prozent der Volumina im Kryptobereich ausmachen. Und diese Transaktionen finden zu 99 Prozent mit Stablecoins statt, die an den US-Dollar gebunden sind.⁰⁸ Damit ist – jedenfalls auf dem aktuellen Stand – ein Zukunftsbereich des Geldwesens dollarbasiert. Stablecoins sind nicht nur ein Vermögenswert, sondern bilden aufgrund ihrer technologischen Eigenschaften einen Teil der monetären Infra-

struktur und stützen die Rolle des Dollar als Leitwährung.

Wenn es der US-Politik gelingt, eine zielführende Kryptoregulierung zu schaffen, die weltweit als Vorbild wirkt, wären die drei Säulen des Weltfinanzsystems in einer neuen Dimension von den USA dominiert. Einmal mehr würde die Innovationskraft der amerikanischen Gesellschaft damit die dominante Stellung der amerikanischen Währung und des amerikanischen Finanzmarktes – und damit der USA insgesamt – im Weltwährungssystem sichern. Ob dies gelingt, hängt wie so vieles andere von der Antwort auf Frage 1 ab: Was macht Trump?

STEFAN SCHÄFER

ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomik, an der Wiesbaden Business School der Hochschule Rhein-Main.

Gedanken, Anregungen, Kritik?

Schreiben Sie uns eine E-Mail:
apuz@bpb.de

Folgen Sie uns auf Bluesky:
@apuz.bsky.social

⁰⁸ Vgl. Castle Island Ventures, Stablecoins – The Emerging Market Story, September 2024, https://castleisland.vc/wp-content/uploads/2024/09/stablecoins_the_emerging_market_story_091224.pdf.

ESSAY

ZU EINER ECHT-STABILEN WELTORDNUNG

Thomas Pogge

Viele Menschen hoffen auf eine Welt, in der Probleme und Konflikte durch Diskussion und demokratische Prozesse gelöst werden, in der Gewaltmittel keine politische Relevanz mehr haben und auch die Einkommens- und Vermögensverteilung politische Entscheidungen nicht mehr dominiert. Tatsächlich gibt es bereits Modelle solcher Sozialsysteme in den fortgeschrittensten Ländern der Welt und ansatzweise auch auf Ebene der Europäischen Union. Mit derzeitigen wirtschaftlichen, technologischen und administrativen Mitteln ist eine solche Welt grundsätzlich möglich. Die große Schwierigkeit liegt im Übergang. Wie können wir die heutige Welt in den erwünschten Zustand bringen? Schauen wir uns zunächst den Status quo an; anschließend können wir fragen, wie wir ihn graduell überwinden können.

DIE INTERNATIONALE ORDNUNG

Wir leben in einer Welt rivalisierender Staaten, die sich von einem Hobbeschen Naturzustand dadurch unterscheidet, dass diese Rivalität Regeln unterliegt. Es gibt eine Unmenge von internationalen rechtlichen Regulierungen, bilateralen und multilateralen Verträgen und Konventionen, die internationale Interaktionen von Staaten, Banken oder Konzernen strukturieren. Diese Akteure spielen ein hochkompliziertes Spiel, das der Philosoph John Rawls als „Modus Vivendi“ bezeichnet hat.⁰¹

Die Regelmäßigkeit internationaler Beziehungen hat immense Vorzüge gegenüber einem Naturzustand: Die Teilnehmer können stabilere Erwartungen bilden und Konflikte meist gewaltfrei beilegen. Diese Vorteile hängen jedoch davon ab, dass es im Interesse jedes Teilnehmers liegt, weiter mitzuspielen. Eine solche Anreizkompatibilität erfordert, dass die Regeln die verschiedenen Akteure, entsprechend ihrer jeweiligen Verhandlungsmacht, unterschiedlich behandeln, also Stärkere unfair begünstigen. Das liegt auch im In-

teresse der Schwachen, die mit unfairen Regeln besser fahren als mit fairen Regeln, die die Starke im Ernstfall missachten.

Nun ist Machtverteilung nicht konstant: Manche Parteien werden, vielleicht auch durch neue Bündnisse, stärker, andere werden schwächer. Solche Machtverschiebungen müssen den Modus Vivendi nicht zu Fall bringen, sondern lassen sich durch eine Anpassung der Spielregeln abfangen. Die wandelbaren Regeln reflektieren dann ein *dynamisches* Klugheitsgleichgewicht.

In diesem dynamischen Wettstreit beeinflussen Spielregeln und Machtverteilung sich gegenseitig, weshalb erstarkende Akteure versuchen werden, die Regeln möglichst so zu ihren Gunsten abzuwandeln, dass sie dadurch weiter an Macht gewinnen. Es kann zu auf- und absteigenden Spiralen kommen, in denen eine zunächst kleine Machtverschiebung sich durch die von ihr ermöglichten Regeländerungen immer weiter verstärkt. Diese Möglichkeit wirkt destabilisierend: Ein Akteur, der voraussieht, dass er zukünftig immer ungünstigere Regeln wird akzeptieren müssen, mag es vorziehen, sich trotz geringer Erfolgsaussichten sofort aufzulehnen, statt immer weiter marginalisiert zu werden.

Die allgegenwärtige Gefahr einer Abwärts Spirale führt dazu, dass Akteure sich auf Erhalt und Ausweitung ihrer Macht und ihrer Sicherheit konzentrieren – und dies zulasten ihrer Moral.

Dieser Zusammenhang lässt sich als Imperativ der nationalen Sicherheit beschreiben. Er infiziert auch die Innenpolitik. Optimale Machtprojektion liegt im staatlichen Gemeininteresse. Für sie braucht die Regierung Rückhalt in der Bevölkerung und hat daher einen Grund, sich diesen Rückhalt auch mit unehrlichen und undemokratischen Mitteln zu besorgen. Politiker sagen sich dann meist, dass sie „unsere Moral“ um ihrer selbst willen verletzen müssen, um sie zu erhalten und idealerweise weltweit durchzusetzen.

In einer echt-friedlichen und gerecht strukturierten Welt könnten Staaten problemlos mo-

ralisch handeln. In der gegenwärtigen internationalen Ordnung aber wäre das oft riskant. Wenn andere kooperieren, ist echter Frieden erreichbar. Wenn andere jedoch nur zum Schein mitmachen, riskiert die initiiierende Partei – man denke etwa an die UdSSR unter Michail Gorbatschow – einen dauerhaften Machtverfall. Der Übergang zu einer gerechteren Ordnung mag trotzdem möglich sein, er erfordert aber eine Abfolge genau koordinierter Schritte, die in jeder Phase die Machtverteilung unter den mächtigsten Staaten nur minimal beeinflussen.

DIE MACHT DER STAATEN

Die Lösung des Übergangsproblems erfordert eine genauere Analyse des derzeitigen internationalen Regimes und der in ihm vorherrschenden Denkweise. Führenden Experten und Praktikern der internationalen Beziehungen zufolge speist sich die Macht von Staaten aus drei Quellen: militärischer Stärke, Wirtschaftskraft und einer Restkategorie von Soft Power, die Reputation, Charisma, Überzeugungskraft und kulturellen Einfluss umfasst.⁰² Innerhalb jeder dieser Komponenten kommt es auf die relative Position eines Staates an, also etwa auf seine Wirtschaftskraft relativ zu der seiner Rivalen. Die Macht eines Staates hängt letztlich von seiner Stellung in diesen drei Verteilungen ab.

Staaten haben ein Interesse daran, ihre Position in allen drei Machtdimensionen auszubauen. Die dabei zu treffenden Entscheidungen über den strategisch optimalen Einsatz ihrer Ressourcen sind oft schwierig, denn erstens gibt es keine festen Umrechnungsraten zwischen den drei Machtkomponenten, und zweitens hängt die machtoptimierende Strategie eines Staates auch von den Allokationsentscheidungen seiner Rivalen ab. Erstere Schwierigkeit zeigt sich darin, dass die relative Bedeutung der drei Machtkomponenten vom geopolitischen Klima abhängt: Im Krieg oder in Kriegsnähe ist militärische Stärke von größter Wichtigkeit. In friedlicheren Zeiten gewinnen Wirtschaftskraft und Soft Power an

Bedeutung. Das führt zu gegensätzlichen Interessen bezüglich des geopolitischen Klimas. Staaten, deren komparativer Vorteil in militärischer Stärke liegt – die in dieser Dimension konkurrenzfähiger sind als in den beiden anderen Dimensionen –, haben ein Interesse daran, die Welt nicht zu friedlich werden zu lassen. Solche Staaten muss es immer geben, aber welche es sind, kann sich ändern. Die USA etwa sind militärisch derzeit ungefähr so stark wie alle anderen Staaten zusammen, erwirtschaften aber nur ein Sechstel des Bruttoweltprodukts. Auch Russland scheint dieser Gruppe anzugehören. Auf der anderen Seite stehen Staaten – derzeit zum Beispiel Japan, Indonesien, Südkorea, China, Indien, Mexiko, Deutschland oder die Schweiz –, die in den Dimensionen Wirtschaftskraft und Soft Power besser abschneiden als in der militärischen und somit Macht gewinnen würden, wenn militärische Stärke an Bedeutung verlöre.

Das geopolitische Klima ist nicht exogen vorgegeben, sondern steht selbst unter dem Einfluss von Staaten, die nicht nur in Komponenten politischer Macht investieren können, sondern auch in die Beeinflussung dieses geopolitischen Klimas. Staaten, deren komparativer Vorteil in Wirtschaftskraft oder Soft Power liegt, haben Grund, Entspannung zu fördern; Staaten, deren komparativer Vorteil in militärischer Stärke liegt, haben Grund, Feindseligkeiten zu schüren – vorzugsweise solche, an denen sie selbst nicht direkt beteiligt sind.

Überdies beeinflusst das geopolitische Klima nicht nur die zwischenstaatliche, sondern auch die innerstaatliche Machtverteilung: In Kriegs- und Krisenzeiten gewinnt die Exekutive an Macht. Gleiches gilt für das Militär, die Geheimdienste und die Rüstungsindustrie. Diese Akteure haben daher oft ein Interesse daran, das internationale Klima absichtlich zu verschlechtern. So kann eine unpopuläre Regierung innerstaatlich an Macht und Einfluss gewinnen, wenn sie sich, in streitbarer Auseinandersetzung mit anderen Staaten, die nationale Flagge umhängt und bei der Bevölkerung Patriotismus, Nationalstolz, Ehrgefühl, Chauvinismus oder Xenophobie wecken kann. Echter Friede hat also schon von Amts wegen natürliche Feinde, wie man beispielsweise am Präsidenten der USA erkennen kann, der durch Förderung kämpferischer Auseinandersetzungen sowohl seine innerstaatliche Macht als auch die internationale Macht seines Staates vergrößern kann.

01 Der Modus Vivendi ist nach Rawls ein Gleichgewicht, das von den beteiligten Akteuren aus strategischen, aber nicht aus „den richtigen“, intrinsischen Gründen akzeptiert wird. Es ist deshalb nicht wirklich stabil. Vgl. John Rawls, *Political Liberalism*, New York 1993, S. xxxix–xliv, S. 146f.

02 Vgl. Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York 2004, S. 17.

Die skizzierte Analyse des Status quo sieht die Menschheit gefangen in einem Kampfspiel, in dem politische Akteure ihre Macht einsetzen, um diese Macht zu erhalten und auszubauen. In diesem Spiel bleiben Einsatz und Androhung von Gewalt zentral, weil dies im Interesse derer ist, deren komparativer Vorteil in militärischer Stärke liegt. Streitigkeiten, Krisen, Konflikte, Zwischenfälle, Spannungen und Kriege lassen sich viel leichter entfachen als abwenden.

Obwohl dieses Kampfspiel zivilisiert unter Regeln stattfindet, geht es in ihm langfristig ums nackte Überleben – weil diese Regeln nicht feststehen, sondern an Machtverschiebungen angepasst werden müssen, wenn erstarkende Teilnehmer sie weiter einhalten sollen. Jeder Akteur läuft somit Gefahr, in eine Abwärtsspirale zu geraten, die ihn marginalisieren und letztlich aus dem Spiel werfen kann. Und jeder ist durch andere gefährdet, die aus Angst vor einer solchen Spirale – oder vor einem durch solche Angst motivierten Angriff – den sofortigen Kampf suchen.

Obige Analyse hat den Charakter einer selbst-erfüllenden Prophezeiung: Sie trifft zu, weil viele politische Profis sie für zutreffend halten. Eine bessere Welt ist möglich. Aber wie kann sie mit den heute existierenden politischen Akteuren erreicht werden?

„HEILIGE REGELN“ ALS GETEILTE IDENTITÄT

Wenn wir eine neue Phase der internationalen Beziehungen einleiten wollen, in der der Wettkampf um Macht nicht mehr dominiert, dann muss den Menschen und ihren politischen Führern klar werden, dass im gegenwärtigen Kampfspiel langfristig niemand gewinnt. Eine technologisch hochentwickelte und schnell vorschreitende Welt, in der immer einige Staaten und Politiker ihre Macht durch das Schüren von Spannungen und Feindseligkeiten vergrößern können und viele Staaten deshalb in die Entwicklung und Anhäufung immer wirksamerer Massenvernichtungswaffen investieren – eine solche Welt wird früher oder später in einem schrecklichen Krieg enden. Diese Einsicht ist ein nüchternes Stück Realismus, das wir den politischen Realisten entgegenhalten sollten, die die Macht zum höchsten Staatsziel erklären. Die kollektiv selbstzerstörerische Natur dieses Ziels gibt auch ihnen einen guten Grund, tiefgreifen-

de Reformen anzustreben. Was noch fehlt, ist ein Reformprogramm.

Ein plausibles Reformprogramm muss schrittweise bestimmte Regeln aus dem beschriebenen Modus Vivendi herausheben und sie so festschreiben, dass sich alle auf ihre Einhaltung voll verlassen können. Ein Versuch in diese Richtung war die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, welche die sie proklamierenden Staaten ausdrücklich als Regeln bezeichneten, deren Gültigkeit von staatlicher Zustimmung unabhängig ist.⁰³ Ähnliches gilt für das sogenannte *Ius cogens*, das Völkermord, Angriffskrieg, Sklaverei, Folter und Piraterie verbietet. Diese Versuche sind insoweit geglückt, als es kaum Streit um diese Regeln gibt und niemand ernsthaft versucht, sie zu eigenen Gunsten abzuwandeln.

In einer wichtigen Hinsicht sind diese Versuche allerdings gescheitert – und zwar dadurch, dass politische Akteure auf Regelverstöße *politisch* reagieren: Man verurteilt Verstöße dann und nur dann, wenn die eigene Machtposition dadurch nicht beeinträchtigt wird. So bleibt der reale Einfluss dieser besonderen Regeln begrenzt: Regelverstöße mächtiger Akteure und ihrer Schützlinge werden oft heruntergespielt, weil Kritik Kosten nach sich zöge. Die evidenten Ungleichbehandlung gleichartiger Verstöße unterminiert das moralische Ansehen der besonderen Regeln wie auch die Glaubwürdigkeit derer, die an sie appellieren. Deshalb ist auch auf diese besonderen Regeln nicht wirklich Verlass. Wer sie verletzt, muss mit Verurteilung rechnen, kann diese aber durch Machtmittel abdämpfen oder durch den Gegenwurf der Heuchelei untergraben („Ihr habt kein Recht, uns zu kritisieren, wo Ihr doch über Israel und die USA geschwiegen habt“).

Besondere Regeln sind gut, aber sie funktionieren nur in Verbindung mit einer besonderen *Einstellung* zu diesen Regeln. Politische Akteure müssen sich diese Regeln als sozusagen heilige Regeln zu eigen machen. Wie das Wort andeutet, kann diese Aneignung religiös begründet sein

03 Der erste Satz der Präambel spricht von der „Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen“ und bringt diesen Punkt damit gleich dreifach zum Ausdruck: Die Menschenrechte werden von den Staaten *anerkannt*, nicht von ihnen legislativ geschaffen. Die zugehörige Menschenwürde ist *angeboren*, nicht von Staaten verliehen. Und die Menschenrechte sind *unveräußerlich*, können Menschen also nicht entzogen oder abgehandelt werden.

und war historisch auch oft so begründet. In der modernen Welt beruht solche „Heiligkeit“ oder Unantastbarkeit jedoch eher auf einer weit verbreiteten Abscheu dagegen, bestimmte Handlungen oder Maßnahmen auch nur in Erwägung zu ziehen. Eine Regel ist Akteuren heilig, wenn sie ihnen ganz besondere „ausschließende“ Handlungsgründe gibt – Gründe, die nicht nur bestimmte Entscheidungen rechtfertigen, sondern auch andere Handlungsgründe von diesen Entscheidungen ausschließen.⁰⁴

Wir finden eine solche Konstellation von Handlungsgründen beispielsweise im Sport. Sportler investieren ihr ganzes Herz in ihren Sport und wollen unbedingt Erfolg haben. Aber eben nicht *gänzlich* unbedingt: Sie wollen in einem *fairen Wettkampf* gewinnen. Es gibt also zwei Ziele: Man will gewinnen – und man will, dass der Wettkampf unter fairen und unparteilich angewandten Spielregeln stattfindet. Wer zwei Ziele hat, wägt diese normalerweise gegeneinander ab: Man ist bereit, ein wenig vom einen Ziel aufzugeben, wenn man dafür mehr vom anderen Ziel erreichen kann. Aber so ist es hier nicht. Eine echte Sportlerin wird die Fairness des Wettkampfes nicht um das Geringste beeinträchtigen, selbst wenn sie dadurch ihre Gewinnchancen ganz erheblich verbessern könnte. Die Fairness des Wettbewerbs ist ihr heilig. Fairness ist zentraler Bestandteil ihrer Identität als Athletin und als Mensch. Sie ist Voraussetzung dafür, dass Leistungssport ihr überhaupt etwas bedeutet.

Zugegeben, echtes Sportlertum dieser Art ist selten. Trotzdem hat es *als Ideal* genau die hier gesuchte Realität: Man erkennt dieses Ideal und fühlt sich von ihm erhoben und angezogen.

Auch im politischen und gesellschaftlichen Leben kennen wir diese Konstellation. Wer ein öffentliches Amt bekleidet, muss bei dessen Ausübung persönliche Ziele außer Acht lassen. So muss eine Schulleiterin alle Kinder gleich behandeln, auch wenn eines ihr eigener Sohn ist, an dessen Erfolg sie als Mutter leidenschaftlich interessiert ist. Selbst wenn ihr Sohn für den renommierten Schulpreis gleich gut qualifiziert ist wie andere, erwarten wir von ihr, dass sie den Preis nicht einfach an ihn vergibt, sondern in diesem Fall die Entscheidung anderen überlässt oder durch Los trifft. Selbst die stärksten Handlungs-

gründe, die aus unseren allerengsten Beziehungen erwachsen, sind hier für nichtig zu erachten und beiseitezustellen. Obwohl wir wissen, wie tief die Liebe einer Mutter für ihr Kind sein kann, bringen wir für Verstöße kein Verständnis auf, sondern verurteilen sie scharf mit Worten wie „Korruption“, „Nepotismus“ oder „Vetternwirtschaft“. Diese Anforderung an die Mutter ist auch dem Sohn begreiflich, der versteht, dass die Liebe seiner Mutter zu ihm in keiner Weise dadurch geschmälert wird, dass sie diese Liebe in bestimmten Kontexten ausblenden muss.

Was für die Schulleiterin gilt, gilt erst recht für Politikerinnen und Politiker in den fortgeschrittenen Staaten, die weder ihre Verwandten oder Freunde noch ihre Heimatregion bevorzugen dürfen. Interessanterweise gilt es sogar für einfache Bürger in Ausübung ihrer Bürgerrolle. Angenommen, jemand würde öffentlich zu der politischen Frage Stellung nehmen, ob angesichts historischer Diskriminierung im Erziehungssystem heutigen Mädchen bestimmte Vergünstigungen zuteilwerden sollten. Und angenommen, es käme heraus, dass diese Person ihre Diskussionsbeiträge nach der Interessenlage ihrer eigenen Kinder ausgerichtet hat – also etwa gegen eine solche Maßnahme argumentierte, weil ihre eigenen Kinder männlich sind. Sogar Gegner besonderer Vergünstigungen für historisch diskriminierte Gruppen würden einen solchen Gedankengang moralisch fragwürdig finden. Auch von Bürgern erwarten wir, dass sie in ihren öffentlichen Äußerungen und in ihrem Abstimmungsverhalten ihre privaten Loyalitäten beiseitestellen und sich von Gerechtigkeit und Gemeinwohl leiten lassen.

HEILIGE REGELN IN DER INTERNATIONALEN POLITIK

Dieses aus der Innenpolitik fortgeschrittener Staaten vertraute Denkmuster kann uns auch auf internationaler Ebene weiterhelfen. In der heutigen Welt verfolgen Politiker die Partikularinteressen ihrer jeweiligen Heimatstaaten. Zwar gibt es besondere Ämter, wie etwa das des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, in denen Überparteilichkeit erwartet wird, die wichtigsten internationalen Entscheidungen werden aber in Gremien gefällt, deren Mitglieder die Machtinteressen ihrer Heimatstaaten verfolgen und die deshalb, nach dem Modus-Vivendi-Modell, die bestehende Machtverteilung reflektieren.

⁰⁴ Joseph Raz prägte den Begriff der „exclusionary reasons“. Vgl. ders., *Practical Reason and Norms*, Princeton 1990, Abschnitt 1.2.

Nötig wäre stattdessen wiederum eine Hierarchisierung des Willens: Es gilt, weltweit die normative Erwartung aufzubauen, dass jede Person, die an solchen internationalen Entscheidungen mitwirkt, die Partikularinteressen ihres Landes nur im Rahmen besonderer heiliger Regeln verfolgen darf – Regeln, für deren Einhaltung und Durchsetzung sie sich ohne Rücksicht auf jene Partikularinteressen einsetzen muss.

Intellektuell scheint das machbar. Die Unparteilichkeitserwartung ist in den fortgeschrittenen Ländern dieser Welt inzwischen fest verankert. Anti-Nepotismus hat eine lange und illustre Geschichte in mehreren großen Kulturen sowie neuere, inspirierend leidenschaftliche Unterstützung in Staaten wie Südkorea, Malaysia, Brasilien oder Südafrika. Die Idee einer besonderen Art von Loyalität, die andere Loyalitäten innerhalb ihres Bereichs aufhebt, ist also bereits vertraut. Es sollte daher möglich sein, dass diese Idee auch auf supranationaler Ebene Fuß fasst: die Idee, dass es nicht weniger schändlich ist, die Gerechtigkeit unserer Weltordnung zum Vorteil seines Heimatlandes zu untergraben als die gerechte Ordnung des Heimatlandes zum Vorteil der eigenen Familie oder Heimatstadt.

Allerdings besteht eine besondere Schwierigkeit darin, dass der anvisierte Übergang nicht auf einen wichtigen Faktor zählen kann, der bei der Evolution moderner Staaten wohl eine entscheidende Rolle spielte. Vermutlich hatten in jeder historischen Epoche solche Gesellschaften, die bei der Verinnerlichung eines starken Unparteilichkeitsgebots vorne lagen, einen erheblichen Wettbewerbsvorteil. Vetternwirtschaft und andere Formen von Korruption beeinträchtigen die Fähigkeit einer Gesellschaft, ihre Probleme zu lösen und mit anderen Gesellschaften zu konkurrieren, indem sie eine effiziente, leistungsorientierte Arbeitsteilung behindern. Die Lösung der großen Menschheitsprobleme – gefährliche Technologien, Umweltschäden, Ressourcenverknappung, Pandemien, Finanzkrisen – wird durch die Abwesenheit eines analogen internationalen Unparteilichkeitsgebots zwar ebenfalls erheblich behindert, diese Behinderung löst aber keinen Wettbewerbsdruck aus, der den Übergang vorantreiben könnte. So bleibt uns nur die eindringliche Beschreibung drohender Übel, gekoppelt mit Appellen an die Vernunft, um die erforderliche kosmopolitische Moral ins Bewusstsein der Menschen zu tragen.

Das mag unrealistisch klingen. Es ist in der Tat schwer vorstellbar, dass eine nationale Botschaf-

terin im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ihr eigenes Land benachteiligende Einschränkungen anerkennen könnte, ohne unverzüglich entlassen zu werden. Aber solcher Fortschritt ist realistisch denkbar, wenn er in Verbindung mit neuen Gremien stünde, deren Mitglieder besonders zur Unparteilichkeit verpflichtet sind. So könnte man sich etwa ein Gremium unparteiischer Juristen vorstellen, dessen Aufgabe darin bestünde, zu entscheiden, ob in bestimmten Fällen die Bedingungen für eine humanitäre Intervention erfüllt sind.⁰⁵ Die Botschafterin im Sicherheitsrat müsste dann nicht selbst urteilen, dass eine militärische Intervention ihres Staates illegitim wäre, sondern lediglich dem diesbezüglichen Urteil des unabhängigen Gremiums folgen.

Auf diesem Weg ließe sich schrittweise eine Moralisierung der internationalen Politik erreichen. Die kann aber nur dann in Gang kommen, wenn die unantastbaren Regeln die Machtverteilung unter den mächtigen Staaten zunächst nicht signifikant verändern und diese Staaten keinen neuen, und vor allem keinen ungleichen Risiken aussetzen. Wenn es mit kleinen Anfängen funktioniert, dann bildet sich langsam Vertrauen – insbesondere dadurch, dass Staaten wissen, dass sich die Bevölkerungen anderer Staaten den moralischen Inhalten tief verpflichtet fühlen, was die Kosten von Regelverstößen durch deren Regierungen erhöht.

WO MAN ANSETZEN KANN

Ein solches Reformprogramm sollte mit Regeln beginnen, die drei Kriterien erfüllen:

Erstens sollten diese Regeln von geringer Relevanz für den Machtwettbewerb sein und Staaten insofern keiner signifikanten Gefahr aussetzen, durch das Abspringen anderer übervorteilt zu werden; zweitens sollten sie klar formuliert sein, und es sollte leicht zu beurteilen sein, ob sie eingehalten werden; und drittens sollten sie weit hin als moralisch wichtig angesehen werden, sei es intrinsisch oder instrumentell, sodass Menschen in aller Welt ihre Einhaltung als wertvoll erachten. Das erschwert es politischen Führern, sie – der eigenen Bevölkerung und der Weltöffentlichkeit zum Trotz – zu verletzen.

⁰⁵ Vgl. Thomas Pogge, *Moralizing Humanitarian Intervention: Why Jurying Fails and How Law Can Work*, in: Terry Nardin/Melissa S. Williams (Hrsg.), *Humanitarian Intervention*, New York 2005, S. 158–187.

Mit Blick auf diese drei Kriterien sind beispielsweise Rüstungsbeschränkungsverträge – so nützlich sie auch wären – kein erfolgversprechender Anfang moralisierender Transformation. Da sie für den Machtwettbewerb von großer Relevanz sind, ist eine Verpflichtung zu ihrer Einhaltung riskant, insbesondere im Kontext schneller und unvorhersehbarer Technologieentwicklung. Zudem ist es meist nicht einfach, ihre Einhaltung zuverlässig zu überwachen. Und schließlich macht die technische Komplexität dieser Vereinbarungen es Normalbürgern schwer, ihre Vorschriften und deren moralische Wichtigkeit zu schätzen. Ähnlich ungeeignet sind Übereinkommen, die Angriffskriege oder den Ersteinsatz von Atomwaffen verbieten. Sie erfüllen das zweite und dritte Kriterium, scheitern aber eindeutig am ersten: Sie bieten keine echte Sicherheit gegen einen Überraschungsangriff.

Stattdessen sollte die Moralisierungstransformation bei der Beseitigung struktureller Armut ansetzen. Hier lassen sich – mit geringen Kosten und ohne Risiko für die mächtigeren Staaten – ganz enorme Fortschritte erzielen. Wir leben in einer Welt, deren Bruttosozialprodukt 63 internationale Dollar pro Person und Tag beträgt⁰⁶ – und trotzdem mehr als 35 Prozent aller Menschen sich eine gesunde Ernährung zum Preis von durchschnittlich 3,96 internationalen Dollar pro Tag nicht leisten können.⁰⁷ Diese erschütternde Ungleichheit geht wesentlich auf die Kolonialzeit zurück und wird dadurch fortgesetzt, dass die reicheren Staaten die Aushandlung der internationalen Wirtschafts- und Finanzregeln dominieren. Brächte man diese Regeln mit nur minimalen Gerechtigkeitsanforderungen in Einklang, dann wäre allein damit der weitaus größte Schritt zur Verwirklichung der Menschenrechte bereits geglückt.

Die Beseitigung weltweiter Armut ist erklärte Absicht aller Regierungen und in den Zielen für nachhaltige Entwicklung der UN (Agenda 2030)

vereinbart, doch wurde dieses Versprechen bislang nicht eingelöst. Die Zahl der Menschen in unsicherer Ernährungslage ist seit Verkündung dieser Ziele alljährlich sogar um knapp die Hälfte gestiegen: von 1,59 Milliarden im Jahr 2015 auf 2,32 Milliarden 2023.⁰⁸ Es ist höchste Zeit, an der Umsetzung dieser Versprechen zu arbeiten, und zwar durch eine Reparatur struktureller Mängel der internationalen Ordnung, die globale Ungleichheit und schwere Armut verschärfen. Drei solcher Reformen seien abschließend kurz skizziert.

STRUKTURREFORMEN

Gegenwärtig zahlen große multinationale Konzerne und superreiche Einzelpersonen im Verhältnis zu ihren realen Gewinnen und Einkommen viel niedrigere effektive Steuersätze als ihre ärmeren Mitmenschen.⁰⁹ Diese gigantische Unterbesteuerung ist doppelt armutsfördernd: Sie verschärft ökonomische und politische Ungleichheit, und sie führt zu großen Produktivitätseinbußen, da riesige Summen für Steuervermeidung ausgegeben werden und große, weniger effiziente Akteure kleinere, effizientere verdrängen. Dieses Problem kann durch ein gerechtes und umfassendes globales Mindeststeuersystem, bei dem selbst die reichsten Unternehmen und Einzelpersonen angemessene Steuern auf ihre Gewinne zahlen, erheblich gemildert werden.¹⁰

Das derzeitige internationale Innovationssystem sieht Monopolrenten als primäre Finanzierungsquelle vor.¹¹ Diese fördern das Streben nach Innovationen, behindern aber deren Verbreitung. Diese Behinderung schadet den Armen, die sich Monopolpreise nicht leisten können und deren spezifische Bedürfnisse Innovatoren daher ignorieren. Ebenfalls behindert werden potenzielle Innovationen, deren Gebrauch vor allem Drittpersonen nützen würde. Beide Probleme ließen sich erheblich abmildern durch einen alternativen Belohnungsmechanismus, der es Innovatoren ermöglicht, ihre

06 Der internationale Dollar ist eine von der Weltbank berechnete Vergleichswährung, die Kaufkraft eines internationalen Dollars entspricht dabei der Kaufkraft von einem US-Dollar in den Vereinigten Staaten. 63 Dollar entsprechen 1/365 der für das Jahr 2023 angegebenen Höhe von 22 837 Dollar. Vgl. Trading Economics, World – GDP Per Capita, PPP (current International \$), <https://tradingeconomics.com/world/gdp-per-capita-ppp-us-dollar-wb-data.html>.

07 Vgl. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) et al., *The State of Food Security and Nutrition in the World 2024: Financing to End Hunger, Food Insecurity, and Malnutrition in All Its Forms*, Rom 2024, S. 29, S. 184.

08 Vgl. ebd., S. 15.

09 Vgl. Annette Alstadsæter et al., *Global Tax Evasion Report 2024*, Paris 2024.

10 Vgl. Gabriel Zucman, *The Billionaire Tax: A (Modest) Proposal for the 21st Century*, 4.9.2024, www.wider.unu.edu/event/billionaire-tax-modest-proposal-21st-century.

11 Vgl. World Trade Organization, *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights as Amended by the 2005 Protocol Amending the TRIPS Agreement, Annex 1C*, Art. 27, 28, 33, Genf 2005.

Monopolprivilegien für eine Technologie gegen Prämien einzutauschen, deren Höhe sich nach dem mit ihr erzielten gesellschaftlichen Nutzen richtet. Durch holistische Förderung der Entwicklung und Verbreitung wirksamer Innovationen würden internationale *Impact Funds* einen erheblichen Gewinn an Gerechtigkeit und Kosteneffizienz mit sich bringen, insbesondere in den Sektoren der grünen Technologien und Pharmazeutika.¹²

Dritter Punkt: Gegenwärtig ist die Wertschöpfung aus unserem Planeten höchst ungleich. Reiche Eliten bemächtigen sich seiner natürlichen Rohstoffe zu einvernehmlichen Bedingungen; der Rest der Menschheit wird ausgeschlossen, leidet aber weit überproportional an den ökologischen Schäden, die Wohlhabendere durch Konsum dieser Rohstoffe verursachen. Eine globale Rohstoffdividende würde diese Ungleichheit verringern. Sie würde von Staaten verlangen, einen kleinen Teil des Wertes aller genutzten natürlichen Rohstoffe abzutreten. Diese Dividende würde der Ar-

mutsbeseitigung nach dem Prinzip gewidmet, dass allen Menschen ein unveräußerlicher Anteil an allen begrenzten natürlichen Rohstoffen zusteht – einschließlich solcher Ressourcen, die durch Nutzung nicht zerstört, sondern lediglich erodiert oder abgenutzt werden, wie etwa Luft und Wasser für die Entsorgung von Schadstoffen oder Land für Ackerbau, Viehzucht und Gebäude.¹³

Solche gemeinsamen Fortschritte bei der Armutsbeseitigung würden uns helfen, Vertrauen zu schaffen, die Idee der Moralisierung im Denken der Menschen zu verankern und sie dann auf schwierigere Probleme – globale Gesundheit, Ressourcenverknappung, Umweltschutz, gefährliche Technologien und Kriegsgefahr – auszuweiten. So könnte es der Menschheit doch noch gelingen, durch einen übergreifenden Konsens ihre tiefste Sehnsucht nach einem ethischen gemeinen Wesen (Kant) – *Tianxia*, *Ubuntu*, *Vasudhaiva Kutumbakam* – endlich zu erfüllen.

THOMAS POGGE

ist Leitner-Professor für Philosophie und Internationale Angelegenheiten und Gründungsdirektor des Programms für globale Gerechtigkeit an der Yale University, USA.

¹² Vgl. Thomas Pogge, *Freedom, Poverty, and Impact Rewards*, in: *Social Philosophy and Policy* 1/2023, S. 210–232.

¹³ Vgl. ders., *Eine globale Rohstoffdividende*, in: *Analyse und Kritik* 2/1995, S. 183–208.

Immer informiert.

Bestellen Sie unseren APuZ-Newsletter oder folgen Sie uns auf X!



Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 16. Mai 2025

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash (verantwortlich für diese Ausgabe)
Janett Deser (Beratung)
Anne-Sophie Friedel
Julia Heinrich
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink
Leontien Potthoff (Volontärin)
Luise Römer
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

L.N. Schaffrath GmbH & Co. KG DruckMedien, Geldern

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Fazit Communication GmbH
c/o Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

Nächste Ausgabe
24-26/2025, 7. Juni 2025

SYRIEN



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz