



Nixon und Mao — Die Bipolarität gibt es nicht

Aufnahme: AP

Die Zeit ist vorbei, da die beiden Supermächte Amerika und Rußland allein die Weltpolitik bestimmen.

Das internationale Spiel ist komplizierter geworden. Aber im militärischen Bereich bleibt die Bipolarität. Die neue politische Multipolarität verspricht niemandem Gewinn.

Wirtschaftlich bildet sich eine Tripolarität der Handlungsgiganten USA - Westeuropa - Japan heraus



Nixon und Breschnjew — Gemeinsames Krisenmanagement

Aufnahme: Steiner

# Weltpolitik 1972: Spiel auf mehreren Brettern

Macht übersetzt sich nicht mehr direkt in Einfluß: Jeder kann jeden blockieren, keiner die eigenen Ziele verwirklichen / Von Josef Joffe

Wie alle Kriege nach dem europäischen Zusammenbruch von 1945 ist auch der Kalte Krieg weder erklärt noch durch einen förmlichen Friedensschluß beendet worden. Aber in der Rückschau gibt es immer Ereignisse, die als Marksteine hervorstechen.

Vor genau einem Vierteljahrhundert waren es die Truman-Doktrin und der Marshall-Plan, die den unüberhörbaren Auftakt zu einem neuen, die internationale Politik beherrschenden Konflikt lieferten. Heute scheint es, als hätten Chinas Aufnahme in die Weltpolitik, SALT und die Berlin-Regelung wiederum eine neue Ära eingeleitet. Die Bipolarität ist tot; es lebe — ja was? Je nach Geschmack und Optik des Beobachters die Tripolarität oder jene Pentarchie, in der neben den angegrauten 27-jährigen Supermächten ein unterentwickeltes China, ein uneinigtes Westeuropa und ein fast unbewaffnetes Japan ihren Platz eingenommen haben.

Hat sich das Wesen der internationalen Politik und der Macht innerhalb der letzten Jahre — wirklich unter der Hand — so tiefgreifend gewandelt, daß die Struktur des internationalen Systems eine andere geworden ist? Oder führt die Betrachtung der heutigen Welt durch die Brille des 19. Jahrhunderts zu einer verzerrten Beurteilung der Zwänge, Möglichkeiten und Trends des letzten Viertels dieses Jahrhunderts?

Wirkliche Bipolarität, also die Aufteilung der Welt in zwei Staaten oder Staatenblöcke, hat es nie gegeben. Wohl stellten die fünfziger Jahre eine leidliche Annäherung an das Modell der „losen“ Bipolarität dar. Der Konflikt war weltumspannend, die Blöcke waren stabil, und ein Lagerwechsel schien unvorstellbar. Die beiden Militärbloße bildeten den Rahmen, in dem die wesentlichen Abläufe der internationalen Politik stattfanden. Die „Dritte Welt“ und internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen spielten in den Augen der Supermächte nur eine Rolle: die des potentiellen Partegängers oder Instruments. Diese Art von Bipolarität gibt es offensichtlich nicht mehr. Aber das Bild der siebziger Jahre ist so vielschichtig, wechselhaft und widersprüchlich, daß weder die Denkschemata von 1847 noch die von 1947 ausreichen, die außenpolitische Szenerie zu erhellen.

## Vorsprung der Großen

Während sich die Nachkriegspolitik auf einem einzigen weltumspannenden „Schachbrett“ zwischen den beiden Hauptgegnern und ihren Gefolgschaften abspielte, nimmt sie heute auf mehreren Brettern, mit verschiedenartigen Einsätzen und an getrennten Schauplätzen ihren Lauf. Der Kalte Krieg, der Vater der alten Strukturen, ist abgeklaut; die Bündnisse haben sich gelockert; die Auseinandersetzungen haben sich von Europa nach Asien verlagert. Strategisch-militärischer Überfluß ist nicht mehr das beherrschende Kriterium der Macht; vielmehr fallen ihre wirtschaftlichen, diplomatischen, psychologischen und ideologischen Varianten zunehmend ins Gewicht.

Dennoch, die Welt ist nicht multipolar geworden, weil Amerika Vietnam nicht seinen Willen aufzwingen konnte, China im Sicherheitsrat sitzt oder Japan über das drittgrößte Bruttosozialprodukt verfügt.

Im Gegenteil: Betrachtet man die traditionellen Quellen des Großmachtstatus, nämlich Bewaffnung und Wirtschaftspotential, dann hat sich der Abstand zwischen den beiden Supermächten und ihren Konkurrenten ständig vergrößert. Chinas Bruttosozialprodukt wird heute auf rund 90 Milliarden Dollar geschätzt; im Vergleich dazu wartet die Sowjetunion mit rund 400 Milliarden Dollar auf und die Vereinigten Staaten mit über einer Billion. Gewiß, in der erweiterten Europäischen Gemeinschaft entsteht ein Gesamtprodukt von annähernd 700 Milliarden Dollar — aber der gemeinsame Wille, der dieses Potential politisch mobilisieren könnte, ist am Horizont der politischen Wirklichkeit noch nicht sichtbar geworden.

Noch eindeutiger wird das Bild auf der strategisch-rüstungstechnischen Ebene. Hier hat es alle fünf Jahre einen technologischen Durchbruch gegeben; dabei sind die Kosten der Waffensysteme geometrisch gestiegen. Trotz ihrer atemberaubenden technischen Fingerfertigkeit haben die Japaner zwanzig Jahre gebraucht, ehe sie 1970 ihren ersten Satelliten in eine Umlaufbahn

befördern konnten. Frankreich und China sind gerade erst dabei, ein bescheidenes Raketen-Potential aufzubauen — zu einer Zeit, in der die beiden Supermächte bereits Mehrfachsprengköpfe (MIRV) Orbitalbomben (FOBS) und Abwehr-Raketen (ABM) in Dienst gestellt haben. Mit SALT haben sie zwar quantitative Bremsen in den Rüstungswettlauf eingebaut — qualitativ aber kurbeln sie ihn bloß weiter an. Das Wettrennen ist unter der Meeresoberfläche verlegt worden, in ein Medium, das bis auf weiteres zuverlässigeren Schutz gegen „counter-force“-Angriffe bietet als Raketenabwehr und Verbunkung der eigenen Abschussrampen. Zugleich wird die ABM- und MIRV-Technologie immer weiter verfeinert.

Das SALT-Abkommen war möglich, weil beide Seiten erkannt hatten, daß die Zukunft nicht mehr den landgestützten Raketenwaffen gehört. Die strategische Entwicklung der siebziger und achtziger Jahre wird daher von ASW (Anti-Submarine Warfare = U-Boot-Abwehr) und ULMS (Undersea-Launched Missile Systems = Untersee-Raketen-Systeme) beherrscht werden. Politisch entscheidend ist, daß die technologischen Sprünge, die sich hinter diesen Kürzeln verbergen, weitaus wirksamere Mittel gegen die Ausbreitung der Atomwaffen sind, als es der Nichtverbreitungsvertrag von 1967 jemals sein kann.

Auf dem strategischen „Schachbrett“ sind die Einsätze mittlerweile so hoch geworden, daß die Kiebitze von heute kaum die Mitspieler von morgen sein werden. Wirkliche Multipolarität setzt in diesem System auf allen Seiten effektive Potentiale für einen „zweiten Schlag“ voraus. Solange es diese nicht gibt, kann von „atomarer Demokratisierung“ keine Rede sein.

Gemessen an ihren nuklearstrategischen Arsenalen thronen die beiden Supermächte weiterhin in olympischen Höhen. Woher also die These von der bevorstehenden oder bereits ausgebrochenen Multipolarität?

Mindestens zwei Antworten drängen sich auf. Erstens hat der fast eschatologische Konflikt von ehemals einem differenzierteren Verhältnis zwischen den beiden Hauptmächten Platz gemacht. Keiner kann seinen Gegner ungestraft vernichten, keiner dem anderen unbedingt vertrauen, aber beide sind — wie die Eingeschlossenen in Sartres *Huis Clos* — dazu verdammt, miteinander auskommen zu müssen. Fünfundzwanzig Jahre waren im übrigen lange genug, dem beiderseitigen Verhältnis mehr Vertrautheit und Gelassenheit zu geben, zumal sich der territoriale Status quo auf dem ursprünglichen Hauptschauplatz des Kalten Krieges, Europa, zusammen mit dem strategischen Gleichgewicht langfristig stabilisiert hat.

Allianzen haben an Integrationskraft eingebüßt, weil die Bedrohung nicht mehr so überlegend ist. Alle können wieder mitspielen, weil sich Europäer und die Supermächte heute sicherer fühlen als je zuvor und die nicht-europäischen Staaten wie Indien, Israel und Nordvietnam ge-

lernt haben, daß der Einsatz militärischer Macht zur richtigen Zeit im Schatten des strategischen Patts eine gewinnträchtige Investition darstellen kann.

Eine zweite Antwort ergibt sich aus dem gewandelten Verhältnis zwischen militärischer Macht und politischem Einfluß. Obwohl militärische Macht noch nie so groß und ungleich verteilt gewesen ist wie heute, hat sie noch nie so wenig zu bewirken vermocht.

Diese Relativierung hat wiederum zwei Ursachen. Die erste ist offenkundig: Die „besten und größten“ Machtmittel, die Nuklearwaffen, haben sich gegenseitig neutralisiert; es verbietet sich ihr unkontrollierter und grenzenloser Einsatz. Zum anderen sind die realen Kosten der Gewalt ebenfalls geometrisch angewachsen. Brauchten die Franzosen 1830 nur 30 000 Mann, um Algerien zu erobern, so waren 1962 zwanzigmal so viele Soldaten nicht instande, Algerien zu halten. Seit Anfang der sechziger Jahre machen die Amerikaner die gleiche Erfahrung. Obwohl sie über Vietnam das Mehrfache der Bombenlast des Zweiten Weltkrieges abgeworfen haben, konnten sie ihr ursprüngliches Ziel — die Aufrechterhaltung einer bestimmten politischen Ordnung in Südvietnam — nicht erreichen.

## Die Etablierten entscheiden

Die neue Welt kennt zwar mehr Freiheitsräume, in denen die kleineren Mächte manchmal unbeachtet (wie in Afrika) oder ungestraft (wie im Nahen und Mittleren Osten) um Vorteile manövrieren können. Aber grundsätzlich bleibt es nicht nur militärisch beim Patts. In diesem System sind Abschreckung und Defensive einfacher als Offensive und Gewinn. Die beiden Supermächte waren die ersten, die diese Lektion verkräften mußten. Die Europäer beginnen sich darauf einzurichten, nachdem in den letzten Jahrzehnten ein „Grand Design“ nach dem anderen blockiert worden ist. Selbst die Israelis mußten lernen, daß mit einem Blitzkrieg kein Blitzfrieden gewonnen werden kann. Im Schatten der strategischen Bipolarität kann jeder jeden blockieren, aber niemand seine eigenen Ziele verwirklichen.

Die Staaten sind, seit die Klammern des Kalten Krieges aufbrachen, freier geworden, aber nicht unbedingt mächtiger. Die fortbestehende strategische Bipolarität entzieht dem Polyzentrismus auf der konventionell-politischen Ebene ein gut Teil seiner Realität. Stanley Hoffmann hat dies eine *Multipolarität de facto* genannt, weil sie nicht auf einer wirklichen Gleichverteilung der Macht, sondern nur auf einer teilweisen Entwertung militärischer Übermacht beruht. Vietnam und der Sechstagekrieg sind die besten Beispiele für die Ohnmacht militärischer Übermacht, wenn es um politischen Erfolg geht; das Versanden von de Gaulles „Grand Dessein“ und ungezählter Deutschlandinitiativen unter-

streicht demgegenüber die Sterilität diplomatischer Initiativen, die sich nicht mehr auf die *ultima ratio regum* stützen können.

Mit der teilweisen Entwertung militärischer Macht sind zwangsläufig andere Machtfaktoren in den Vordergrund gerückt, besonders wirtschaftliche Stärke. In der atlantischen Politik haben zwanzig Jahre lang die strategischen Probleme emotionsgeladene Debatten ausgelöst. Heute sind es Währungsfragen, die das atlantische System periodisch erschüttern. Auf diesem Gebiet konnten Europäer und Japaner die Vereinigten Staaten zum erstenmal *inter pares* konfrontieren. Aber auch hier bleibt die Preisfrage, welcher „Wechselkurs“ zwischen zwei verschiedenen Formen der Macht besteht: Lassen sich Zahlungsbilanzüberschüsse in politische Stärke ummünzen?

In der Währungsfrage von 1971 erlitten die wirtschaftlich „schwachen“ Amerikaner zwar einen Prestigeverlust, weil sie abwerten mußten. Andererseits aber brachte die Neuordnung der Wechselkurse den USA einen *theoretischen* Handelsvorteil von rund neun Milliarden Dollar — nebst Versprechungen, daß der europäische Agrarmarkt durchlässiger für amerikanische Produkte gemacht werde. Der Grund für dieses gute Abschieden der Amerikaner ist, daß Geld die Welt nur teilweise regiert, die sogenannte „hohe Politik“ noch nicht außer Kraft gesetzt ist.

Die Japaner mußten aufwerten und Dollar kaufen, weil sie auf den amerikanischen Markt und das amerikanische Schutzbündnis nicht verzichten können. Die Westeuropäer konnten ihre finanziellen Trümpfe ebenfalls nicht ausspielen, weil sie — vor allem die Bundesrepublik — immer noch von der militärischen und politischen Absicherung durch die Vereinigten Staaten abhängen. Daher mußte auch die Bundesrepublik die Hauptlast des Interim-Arrangements von 1971 tragen.

Das Lösungswort der Bipolarität hieß in den letzten 25 Jahren: Eindämmung des Kommunismus in Europa und Asien. In Europa trug diese Politik Früchte. Europa blieb stabil, weil an der Elbe die Nachtstellen des regionalen und des globalen Gleichgewichts zusammenfielen. Die Konfrontation der Supermächte war gleichbedeutend mit der Kontrolle ihrer Gefolgschaft, wodurch jeglichem Revisionismus von vornherein der Boden entzogen wurde. In Asien war der Eindämmungspolitik nach der amerikanischen Intervention in Korea kein Erfolg mehr beschieden. Der Vietnamkrieg — ein großangelegter amerikanischer Versuch, die „europäische“ Situation auch in Südostasien herzustellen — ist nicht zuletzt wegen der fehlenden gesellschaftlichen Voraussetzungen gescheitert.

Daher ergeben sich an beiden Peripherien der eurasischen Landmasse zwei grundverschiedene Situationen voller unvergleichbarer Ungewissheiten. In Europa ist es der Erfolg, in Südostasien der Mißerfolg der Eindämmungspolitik, der die Dinge in Bewegung gesetzt hat. In Europa konnte das vorsichtige Herantasten an neue Kombinationen wie Ostpolitik, ausgewogene Truppenreduzierung, Sicherheitskonferenz, gelingen, gerade weil das bipolare Rahmenwerk grundsätzliche Verschiebungen ausschließt. Während aber in Europa mit einer alten Struktur eine neue Politik gemacht wird, soll in Asien mit einer alten Politik eine neue Struktur geschaffen werden.

Dauerhafte internationale Strukturen beruhen letztlich auf stabilen Machtverhältnissen. Militärische und besonders strategische Übermacht ist zwar teilweise abgewertet, aber ihre Besitzer sind deshalb nicht machtlos geworden. Der entscheidende Unterschied zwischen den Supermächten und den Supermachtanwärtern ist doch, daß die Anwärter nur in Teilbereichen Großmachtqualitäten vorweisen können, während die Etablierten nicht nur den waffentechnologischen Fortschritt für sich gepachtet haben, sondern auch in anderer Hinsicht über ein Monopol verfügen: Sie allein können auf allen „Schachbrettern“ der Weltpolitik simultan spielen.

China hat eine Bevölkerung, von deren Zahl eine hypnotisierende Wirkung ausgeht, aber es fehlt ihm außer einem Gegenschlag-Potential der technische und wirtschaftliche Rückhalt für eine Weltmachtrolle. Mit den beiden Supermächten hat China lediglich eine beachtliche Defensivstärke gemein, die seiner Ausdehnung und Be-

völkerung entspringt, nicht aber die aktiven Machtmittel, die es den beiden anderen erlaubt, ihre Potentiale an beliebigen Punkten der Erde einzusetzen. Japan hat wiederum ein ständig steigendes Bruttosozialprodukt, ist aber wirtschaftlich und geographisch so verwundbar, daß trotz „Nixon-Schock“ ein Ausscheren aus dem amerikanischen Verbund in eine eigenständige Rolle kaum realistisch erscheint.

Schließlich setzt ein *balance-of-power*-System zu viert gesellschaftliche Stabilität und gemeinsame Legitimitätsvorstellungen voraus. Beides ist nicht gegeben. Eine allzu große Faszination durch eine allzu wörtlich verstandene Nixon-Doktrin könnte eher neue Machtvakuen hinterlassen als neue Pole der Macht und der Verantwortung schaffen.

In Europa liegen die Unwägbarkeiten anderswo: nicht so sehr auf dem Feld traditioneller zwischenstaatlicher Beziehungen als auf gesellschaftlicher Ebene. Außenpolitik ist in Europa buchstäblich Innenpolitik geworden. Wenn die Systemgrenzen unverrückbar sind, dann muß sich die Diplomatie darauf beschränken, die Konfrontation erträglicher und weniger kostspielig zu machen, ohne den gesellschaftlichen Status quo aus den Angeln zu heben.

Zugleich geht freilich jede Seite davon aus, daß wirkliche Bewegung nur auf der Grundlage gesellschaftlicher Veränderungen auf der *anderen* Seite stattfinden kann. Dadurch wird die Außenpolitik mit dem permanenten Widerspruch belastet, fundamentalen, gesellschaftlichen Wandel drüben zu erwarten, wenn nicht gar zu ermuntern, ihn hüben jedoch unaufhörlich einzudämmen.

## Krise der Legitimität

Wenn militärische Sicherheit gegeben ist, wird die Bedrohung subtiler und zugleich unkontrollierbarer. Die Gefährdung geht nicht so sehr von Armeen aus als vielmehr von der Verschiedenartigkeit der Systeme. Mit dem Abflauen des Kalten Krieges haben sich auch die Stränge gelockert, mit denen die gesellschaftlichen Kräfte (im Osten stärker als im Westen) zusammenschirrt worden waren. Heute muß jede Seite mit ihren eigenen Legitimitätskrisen fertig werden, ohne die Einflüsse von der anderen Seite ausschalten zu können. Weder die Rückkehr zu den diplomatischen Kombinationen von vorgestern noch die Wiederherstellung der bipolaren Fronten kann diese Krisen entschärfen.

Die Dezentralisierung des internationalen Systems ist unverkennbar. Unüberschaubar ist indes auch ein gegenläufiger Effekt. Den Supermächten sind die Zügel zwar teilweise entglitten, aber nicht unwiderruflich verlorengegangen. Um die Kontrolle wiederzugewinnen, die sie beide als Nebenprodukt ihrer Konfrontation in der Hoch-Zeit des Kalten Krieges besaßen, könnten sie die Zusammenarbeit, die ihren Ursprung in der Zähmung des atomaren Risikos hatte, auch auf andere Gebiete ausweiten. Formelle Anläufe wie der Nichtverbreitungsvertrag dürften dabei von informellen gemeinsamen Krisenmanagement begleitet werden. Moskaus gelassene Hinnahme der Seeblockade Nordvietnams war ein bedeutender Schritt in diese Richtung; ein stillschweigendes Rüstungsbegrenzungsabkommen für den Nahen Osten könnte folgen.

Aus dieser Sicht nimmt sich die Welt von 1972 weniger wie das goldene Zeitalter der *balance of power* aus als vielmehr wie die Welt von 1822, in der zwei konservativ gewordene, von inneren Problemen bedrängte Hauptmächte versuchten, sich gegenseitig zur Verteidigung eines unbefriedeten, von gesellschaftlichen Antagonismen geschüttelten Status quo zu animieren. Freilich, wenn auch die Niederhaltung der Kleinen und die Abgrenzung von Interessensphären zum *way of life* zwischen den Großen würde, bliebe dieser Status quo doch höchstens mittelfristig stabil. Letztlich wäre er genauso unbefriedigend wie der mühsam eingefrorene Zustand von 1848. Es fehlte ihm die Legitimität, die Stabilität erträglich und dauerhaft macht.

Josef Joffe, ein junger deutscher Politikwissenschaftler, entstammt der Harvardschule für internationale Politik.



Pekings UN-Delegierter Tschiao und Scheel — Alle spielen mit

Aufnahme: dpa