

Wer die nichtpolare Welt regiert

Die neue globale Ordnung trägt Züge einer „variablen Geometrie“:
Je nach Region und Krise übernehmen verschiedene Staaten die Führung

Adam Roberts | **Die USA haben die Führungsrolle in der Weltordnung verloren. Wer sind ihre Nachfolger? Die Antwort: Es gibt keine. Konflikte werden künftig von denen gelöst, die gerade am besten dazu geeignet sind. Die Vereinten Nationen sind nur eine Option von vielen. Das kann zum Kampf aller gegen alle führen – oder es entsteht ein stabiles Gleichgewicht.**

Nach vielen Fehlstarts und irreführenden Visionen, die die Jahre seit dem Kalten Krieg gekennzeichnet hatten, entsteht eine nichtpolare Weltordnung: ein System internationaler Beziehungen, das sich weder auf zwei oder drei große Mächte stützt, wie es im Kalten Krieg der Fall war, noch von einer Macht dominiert wird, wie in manchen frühen Post-Kalter-Krieg-Träumen der US-geführten Welt. Das neue System provoziert vier schwierige Fragen:

- Wie weit ist die Welt in Richtung nichtpolare Welt bereits gediehen?
- Wie zerbrechlich ist die heutige Weltordnung?
- Welche Staaten haben die Führungsrolle in der derzeitigen Ordnung?
- Was ist die Rolle internationaler Organisationen in der nichtpolaren Welt?

Wie viele Pole gibt es?

In seiner Rede an die Nation 1992 erklärte US-Präsident George Bush sen.: „Mit Gottes Gnade hat Amerika den Kalten Krieg gewonnen.“ Die ständige militärische Bereitschaft der USA sei ein Schlüssel zum Sieg gewesen: „Der amerikanische Steuerzahler trug den Großteil der Bürde, und er verdient ein großes Stück des Ruhmes.“ Diese Interpretation der Vergangenheit brachte ihn direkt zu einer Amerika-zentrierten Sicht auf die Zukunft: „Eine Welt, die einst geteilt war in zwei bewaffnete Lager, erkennt nun eine einzige und überragende Macht an, die Vereinigten Staaten von Amerika. Das wissen diese zu schätzen und fürchten sich nicht. Denn die Welt vertraut uns mit aller Kraft – zu



Prof. Dr.
ADAM ROBERTS,
geb. 1940, lehrte
1986 bis 2007
Internationale
Beziehungen an der
Universität Oxford.
Sein jüngstes Buch:
„The United Nations
Security Council
and War: The
Evolution of
Thought and
Practice since 1945“
(2008).

Recht. Sie vertraut darauf, dass wir fair und maßvoll sind. Sie vertraut darauf, dass wir auf der Seite der Ehre stehen. Sie vertraut darauf, dass wir das Richtige tun.“¹

Wie fern diese Rede heute scheint! Ihre selbstzufriedene, hochmütige Welt-sicht ist verschwunden – und das nicht nur wegen der schlecht durchdachten und schlecht geplanten Unternehmungen im Irak seit 2003. Schon gegen Ende der neunziger Jahre, als Clintons Amtszeit zu Ende ging, gerieten die USA mit ihrer Rolle als Weltmacht in Schwierigkeiten. Der weltweiten Demokratie-euphorie war in vielen Ländern, unter ihnen Russland, die Puste ausgegangen.

Die selbstzufriedene,
hochmütige Weltsicht der
USA ist verschwunden.

Die Sanktionen gegen den Irak waren erfolglos. Die Ent-wicklung von Atomwaffen schritt voran, vor allem auf dem indischen Subkontinent. Somalia galt trotz der US-Invasion 1993 als gescheiterter Staat, der Flüchtlinge produzierte und Terroristen einen sicheren Hafen bot. Afghanistan war vor der russischen Bedrohung gerettet worden, nur um wenig später den Taliban in die Hände zu fallen und Osama Bin Laden eine Basis zu bieten. Die USA weigerten sich, wichtige internationale Regelwerke wie das Kyoto-Protokoll zu unterzeichnen. US-geführte Versuche, den Konflikt zwischen Israel und Palästina zu lösen, waren gescheitert. Weit entfernt davon, für gemeinsame interna-tionale Ordnung voranzugehen, waren es die USA, die ihr Vetorecht im UN-Sicherheitsrat am häufigsten nutzten.

Heute, 2008, ist allgemein anerkannt, dass nicht einmal mehr die Möglich-keit einer US-geführten unipolaren Weltordnung besteht. Das liegt nicht nur an der schlechten amerikanischen Außenpolitik oder ihrem wirtschaftlichen Nieder-gang, sondern auch am gestiegenen innen- und außenpolitischen Selbstbe-wusstsein anderer Staaten. Indien und Russland sind die besten Beispiele. Auch die Mitglieder der Europäischen Union haben mehr Selbstvertrauen ent-wickelt. Trotz ihrer außenpolitischen Fehler haben sie die Transformation Osteuropas und der Balkan-Staaten erfolgreich über die Bühne gebracht und sind berechtigterweise stolz darauf. Die USA wurden in diesem Prozess immer unwichtiger. Rumsfelds 2002/2003 entfachte Polemik gegen das „alte Europa“, angeführt von Frankreich und Deutschland, im Gegensatz zu einem „neuen“, stärker der USA zugewandten und kriegslustigeren Europa, hat ihre Überzeu-gungskraft komplett eingebüßt.

Ist die derzeitige Führungsschwäche Amerikas vielleicht ein vorübergehen-des Phänomen? Viele Eigenschaften der Vereinigten Staaten kommen der Ko-operation zu Gute: zum Beispiel ihre Fähigkeit, geduldig mit anderen zusam-menzuwirken, die sich im Kalten Krieg zeigte. Oder ihre einzigartige Begabung, militärische Macht fern des eigenen Gebiets aufzustellen und anzuwenden. Noch immer sind die Vereinigten Staaten die Macht, die ein weltweites Bünd-nisnetz aufrechterhält. Und das amerikanische Staatswesen trägt als geneti-schen Code die Vision, den Rest der Welt von Verderbtheit und Drangsal zu befreien. Doch sie befinden sich in der prekären Situation, dass sie ihre Vision

¹ Präsident George H.W. Bush: Rede zur Lage der Nation vor dem US-Kongress am 28.1.1992.

sowie ihre Interventionen auf möglichst billige Art und Weise aufrechterhalten müssen, da sie weder auf Wehrpflichtige noch auf Steuererhöhungen zurückgreifen können. Auch wenn ein neuer Präsident gewählt und im Irak das Schlimmste vorbei ist, werden die USA ihre globale Führungsrolle schwerlich wieder einnehmen können.

Natürlich kamen viele zu dem Schluss, dass auf die bipolare Weltordnung des Kalten Krieges und die unipolare unter Bush sen. eine multipolare Ordnung folgen muss. Der Nutzen dieser Ansicht ist aus mehreren Gründen zweifelhaft. Das Entscheidende am Konzept der Polarität ist die Vorstellung, dass es wenige, weit voneinander entfernte Pole gibt, die jeweils das Zentrum von Machtkonstellationen bilden. Im Kalten Krieg stellten die USA und die Sowjetunion eben solche Pole dar. Sie symbolisierten, jeder für sich, nicht nur verschiedene Vorstellungen von globaler Ordnung, sondern auch von der Zukunft der Menschheit. Beide schmiedeten weltweit Allianzen und Netzwerke. In der Zeit nach dem Kalten Krieg ist das Bild weniger klar. Die aufstrebenden Mächte, allen voran China und Indien, bringen ausgedehnte Interessen außerhalb ihres eigenen Territoriums, beeindruckende Erfolge und eine eigene Außenpolitik mit. Ihr Aufstieg ging einher mit einer veränderten Rhetorik: Indien hatte sich stets als Maßstab für Blockfreiheit dargestellt, während China an seiner Rolle als revolutionärer Purist im Gegensatz zum sowjetischen Imperialisten feilte. Jetzt, als größere Mächte, dienen sie nicht mehr als ideologische Leuchttürme. Und ganz sicher sind sie keine Pole.

Die Staaten der Welt sind keine Eisenspäne, die sich nach dem stärksten magnetischen Feld ausrichten.

Der Sinn des polaren Denkens konnte schon immer angezweifelt werden. Die Staaten der Welt sind keine Eisenspäne, die sich nach dem stärksten magnetischen Feld ausrichten. Jeder hat eigene Interessen und eine eigene politische Kultur. Die Geschichte des Kalten Krieges, und seines Endes, ist zum Teil die Geschichte von Staaten und Menschen, die nicht in die ideologischen Zwangsjacken schlüpfen wollten, die man ihnen anzulegen versuchte. Wenn wir aufhören, von Polen zu reden, könnte uns das von einigen Beschränkungen des polaren Denkens befreien.

Richard Haass bezeichnet die entstehende Ordnung als „schwierig und gefährlich“ und fordert ein gewisses Maß an Organisation und Ordnung: die „konzertierte Nichtpolarität“.² Hier kommen wir zur Schlüsselfrage: Ist Nichtpolarität mit der Einhaltung von Regeln und dem Erhalt der Ordnung vereinbar?

Wie zerbrechlich ist das derzeitige System?

Die Welt nach dem Kalten Krieg wurde von Anfang an durch die Vielfalt der Bedrohungen definiert, der sie sich zu stellen hatte. Heute geben viele Risiken und Herausforderungen Anlass zu der Behauptung, die Weltordnung sei sehr zerbrechlich. Sie alle könnten zu bewaffneten Konflikten führen. Die Ursachen

² Richard N. Haas: The Age of Non-Polarity: What will follow US-dominance, *Foreign Affairs*, Mai/Juni 2008, S. 56.

für diese Bedrohung liegen natürlich auch in unseren Gesellschaften – zum Beispiel im schlechtem Informationsmanagement und mangelndem Verständnis für andere Länder und Kulturen. Trotz all dieser ernst zu nehmenden Herausforderungen scheint die Weltordnung überlebt zu haben – zumindest bis jetzt. Die Schwächung der USA hat die Grundvoraussetzungen der Welt, in der wir leben, noch nicht verändert. Die internationale Zusammenarbeit funktioniert auf hohem Niveau. Spezifische Trends und Tatsachen belegen, dass die internationale Ordnung nach wie vor robust ist: Wir befinden uns immer noch in einer Ära, in der Kriege seltener und weniger zerstörerisch sind als in den Jahrhunderten davor. Dieser Trend hält seit 1946 an.

- Sich in die internationale Ordnung zu integrieren, bleibt eine attraktive Möglichkeit für viele Staaten – Libyens Entscheidung 2003, in den Schoß der internationalen Familie zurückzukehren, ist ein Beispiel.
- Die UN und ihre Charta sind nach wie vor am nächsten an dem, was man als eine globale Verfassung bezeichnen könnte – ramponiert, aber unverdrossen. Die Vereinten Nationen setzen Sicherheitsthemen auf die internationale Agenda, wie an den zahlreichen Friedensmissionen abzulesen ist, die sie losschicken.
- Auch die regionalen Organisationen haben sich weiterentwickelt. Spontane diplomatische Aktionen auf regionaler Ebene waren für spezifische Probleme von großer Bedeutung – man denke an Nordkorea und die Atomwaffen.
- Die NATO ist, obwohl häufig totgesagt und trotz ihrer Schwierigkeiten in Afghanistan, weiterhin eine wichtige Institution.
- In einigen Schlüsselfragen war die EU erstaunlich erfolgreich. Just die Staaten, die zwei Weltkriege entfacht hatten, reduzieren heute das Risiko von bewaffneten Konflikten.
- Für einige alte Probleme, wie zum Beispiel den Grenzstreit zwischen China und Russland, ist eine Lösung in Sicht. China hat Abkommen mit allen Nachfolgestaaten der Sowjetunion abgeschlossen, darunter Russland selbst.³

Solche Entwicklungen zeigen, dass die internationale Ordnung nicht gerade zerbrechlich ist. Im Gegenteil: Sie ist recht haltbar. Das liegt nur zu einem Teil an der bloßen Kraft und Tiefe der lieb gewonnenen Gewohnheiten der Zusammenarbeit. Zum anderen haben die klarsten ideologi-

Die internationale Ordnung ist nicht zerbrechlich. Im Gegenteil: Sie ist recht haltbar.

schen Probleme – seien es terroristische Bewegungen oder die sehr kleine Gruppe von Staaten, die offenbar viele der international anerkannten Werte ablehnen – wenig Halt außerhalb ihrer recht engen Zirkel. Sie sind einfach nicht

so gefährlich wie der deutsch-italienisch-japanische Revisionismus 1930 bis 1945, und ihnen fehlt auch die Anziehungskraft, die der internationale Kommunismus zwischen 1917 und 1989 immer wieder ausübte. Das erklärt, warum die internationale Ordnung bis jetzt trotz des Schwindens der US-Vormacht überlebt hat.

³ Die letzten strittigen Fragen bezüglich des Grenzverlaufs wurden während des Besuchs des russischen Präsidenten Putin in China 2004 geklärt. Die Parteien unterzeichneten am 14.10.2004 das Abkommen über den östlichen Teil der Grenze zwischen Russland und China.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© James Nachtwey / VII

New York, 2001: Feuerwehrleute suchen nach Überlebenden auf dem Ground Zero

Wer sind die Ordnungshüter?

Die Theorie, dass bestimmte Kräfte zu Hütern der bestehenden Ordnung werden, gibt es schon lange. Diese Rolle wurde im 18. und 19. Jahrhundert den Großmächten zugeschrieben. Allerdings war es auch immer Teil der Theorie, dass sie hinterfragt werden durfte. Eine der vielen schwierigen Fragen ist, inwieweit Staaten, die für sich die Führungsrolle in Anspruch nehmen, durch die Normen, die sie anderen überstülpen wollen, selbst gebunden sind. Der Ausdruck „Großmächte“ ist heute aus der Mode, aber nicht die Tatsache, dass es sie gibt. Infolgedessen nannte man die Treffen derer, die versuchten, während der Kriege im ehemaligen Jugoslawien mögliche Lösungen für die Staaten zu finden, die „Kontaktgruppe“ – als Sozialarbeiter verkleidete Großmächte.

„Die Führung übernehmen“ kann sich auf militärische Führerschaft beziehen. Das kann notwendig sein, wie 1991 im Golf-Krieg und 1999 im Kosovo, oder ins Chaos führen, wie heutzutage im Irak. Wenn sich andere Staaten dem Anführer anschließen sollen, muss dieser weise, einsichtig, diszipliniert und respektvoll sein – alles Qualitäten, mit denen in den vergangenen Jahren weder die USA noch die Briten gegläntzt haben. Um die Ordnung aufrechtzuerhalten, müssen zuerst die Methoden gewählt werden, seien es militärische oder andere. Militärische Gewalt zu nutzen ist ein harter, aber manchmal notwendiger Schritt. In vielen, wenn auch nicht allen Fällen können jedoch andere Vorgehensweisen effektiver sein. Sei es „Wandel durch Annäherung“ oder Druck durch Bedingungen, mit denen eine Aufnahme in den „Club“ verbunden ist. Diese Strategien spielten bei der Einigung Europas eine entscheidende Rolle.

Einfach nur zu versichern, dass man an Zusammenarbeit interessiert ist, reicht nicht. Die internationale Ordnung verlangt Handlungswillen, zumindest

in Krisensituationen, die sie bedrohen. Zurzeit ist diese Ordnung dezentraler als in den ersten Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges, und ihre Geometrie ist variabel. Verschiedene Staaten und Organisationen übernehmen tragende Rollen in bestimmten Krisen. Bestenfalls kann man diese Situation als „anarchische Gesellschaft“ bezeichnen, in der die Ordnung durch die gemeinsamen Interessen von Staaten, vor allem größeren Staaten, aufrechterhalten wird. Schlechtestenfalls ist sie voller Gefahren und Konfliktherde. Voller Möglichkeiten für Regierungen, sich miteinander gegen die Bevölkerung zu verschwören, für Großmächte, durch Stellvertreter zu agieren, und für regionale Hegemonen, aufzusteigen, ohne von einer anderen größeren Macht herausgefordert zu werden. Dazu kommt natürlich noch das Risiko, dass Regierungen nicht funktionieren und regionale Konflikte immer wieder mit Hilfe von außen gelöst werden müssen.

Wozu internationale Organisationen?

Eine als nichtpolar zu bezeichnende Ordnung scheint zunächst besondere Chancen für internationale Organisationen zu bieten. Sie spielen auf regionaler wie auf globaler Ebene nicht nur in Sicherheitsfragen eine wichtige Rolle, ohne Entscheidungen und Handlungsspielräume von der staatlichen Ebene auf eine supranationale Ebene zu verschieben. Das wird wohl auch so bleiben.

Europa ist ein gutes Beispiel für die Bedeutung regionaler Institutionen bei der Sicherheitspolitik – und es zeigt sich daran, wie schwierig es ist, ihnen klare Aufgaben zuzuteilen. Die OECD hatte nach dem Kalten Krieg unter anderem deswegen mit vielen Problemen zu kämpfen, weil sie die Differenzen zwischen den vielen Mitgliedsstaaten nicht einfach unter den Teppich kehren konnte. Die Europäische Union hat, vor allem auf dem Balkan und in Afrika, in den Bereichen Sicherheit, Friedenssicherung und Peacebuilding große Fortschritte gemacht. Doch sie kann sich noch immer nicht recht über den Einsatz militärischer Gewalt einigen und eine Streitkraft entwickeln, die entsprechend den jeweiligen Notwendigkeiten intervenieren kann.

Europa zeigt, wie schwierig es ist, regionalen Institutionen klare Aufgaben bei der Sicherheitspolitik zuzuteilen.

Das Hilfsangebot der NATO nach dem 11. September wischten die USA kurzerhand beiseite, und obwohl die Nordatlantikorganisation jetzt in Afghanistan sehr engagiert ist, sind die Umstände nicht gerade die, die man sich wünscht, um zu beweisen, dass regionale Institutionen ein starkes Instrument sind, um Ordnung zu schaffen. Trotz dieser Probleme und vieler Unkenrufe hat die NATO die Ära nach dem Kalten Krieg nicht nur überlebt, sondern war auch der Rahmen für gemeinsame europäische Militäraktionen auf dem Balkan, in Afghanistan und in anderen Weltregionen. In keinem einzigen europäischen Land hat es seitdem eine Mehrheit für die Rückkehr zum Unilateralismus in der Sicherheitspolitik gegeben.

Eine der Hauptschwächen der europäischen Debatte über die Weltordnung seit 2003 ist die Unbedachtheit, mit der einige der Staaten multilaterale im Gegensatz zu unilateralen Lösungen durchzusetzen suchen. Auf so eine Weise

über Themen zu sprechen, ist eine nette Art, den USA gegenüber europäische Überlegenheit zu demonstrieren, aber es ist der falsche Weg. Wenn es keine effektive internationale Lösung gibt, erfordern die Umstände bisweilen ein unilaterales Vorgehen – zumindest im Sinne von „nicht durch den UN-Sicherheitsrat abgesegnet“. Trotz aller Verdienste der Vereinten Nationen: 60 Jahre Erfahrung mit dieser Organisation haben uns gezeigt, dass sie nicht alle Probleme lösen kann. Jeder Versuch, das Wesen der derzeitigen internationalen Ordnung zu verstehen, muss eine klare und realistische Beurteilung der Stärken und Schwächen der UN beinhalten. Verschiedene Vorstellungen von der aktuellen und künftigen Rolle der Vereinten Nationen waren der Hintergrund des US-europäischen Streites über den Irak-Krieg 2003, der noch immer nicht beigelegt ist. Um ein gewisses Maß an Übereinstimmung zu erreichen, könnte man sich darauf einigen, folgende Punkte anzuerkennen:

1. Die UN waren und bleiben ein wichtiges Rahmenwerk, innerhalb dessen Staaten, auch sicherheitspolitisch, kollektiv handeln können.
2. Die UN stellen zurzeit noch nicht einmal annähernd so etwas wie ein umfassendes kollektives Sicherheitssystem dar. Das zu behaupten, schadet der Organisation, da es einen Erwartungsdruck aufbaut, den sie nicht erfüllen kann.
3. Die Erfahrung zeigt, dass immer wieder Staaten die Führerschaft in den UN übernehmen müssen, wenn sie effektiv handeln sollen; das gilt vor allem für den Einsatz militärischer Gewalt.
4. Die UN bestehen neben einem sich entwickelnden System souveräner Staaten in der internationalen Gemeinschaft. Sie sind ein Element der Weltordnung, aber nicht deren einzige Grundlage.

Kurz gesagt: Durch die Entstehung der nichtpolaren Weltordnung müssen wir uns mit einer zentralen Wahrheit der internationalen Beziehungen auseinandersetzen: In verschiedenen Regionen und Krisen übernehmen verschiedene Staaten oder Bündnisse die Führerschaft. „Variable Geometrie“ ist das Gebot. Es mag bisweilen ebenso Teil des Problems der Weltordnung sein wie Teil der Lösung, aber wahrscheinlich hat es Bestand.

Aus dem Englischen von Dinah Stratenwerth

Gibt es keine effektive multilaterale Lösung, fordern die Umstände bisweilen ein unilaterales Vorgehen.