

**MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG**  
**PROFESSUR FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN UND**  
**DEUTSCHE AUßENPOLITIK**



**Hallenser IB-Papier 1/2007**

*Danko Knothe*

**Unipolarität und unechte Hegemonie:  
Durchsetzungschancen der USA im internationalen System**

Dr. Danko Knothe  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
E-Mail: danko.knothe@politik.uni-halle.de  
Website: <http://www.politik.uni-halle.de/rode>

„America is like a large friendly dog in a small room.  
Everytime it wags its tail it knocks over a chair.”  
Arnold J. Toynbee

## Einleitung

In diesem Beitrag sollen die außenpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der einzig verbliebenen Supermacht diskutiert werden. Ganz ohne jeden Zweifel ist Amerikas Stellung im internationalen System einzigartig, seine Machtarsenale eindrucksvoll. Zu fragen ist allerdings, inwiefern die amerikanischen Machtmittel in einer Welt, die in vielen Interaktionsfeldern durch komplexe Interdependenz und multilaterale Institutionalisierung geprägt ist, zur Durchsetzung von US-Steuerungsinteressen eingesetzt werden können. Die USA sind fast überall zu wichtig, um ignoriert zu werden; ihre Führungsfähigkeit indes hat durch verschiedene Entwicklungen merklich nachgelassen. Unter Verweis auf außenpolitischen Unilateralismus ist außerdem in den letzten Jahren vielfach bezweifelt worden, dass die USA noch immer eine im Grundsatz freundliche und wohlwollende Außenpolitik betreiben (wie im oben angeführten Zitat unterstellt). Vorwürfe, Amerika agiere zunehmend ungebunden und rücksichtslos gegenüber Verbündeten bzw. internationalen Institutionen und werde seiner Führungsverantwortung nicht gerecht, sind weit verbreitet. Dabei wird oft ein direkter Zusammenhang hergestellt zwischen unipolarer Systemstruktur und Selbstbezüglichkeit in der US-Außenpolitik. Hinter Alleingängen der USA wird oft die ideologische Dominanz der Neokonservativen bzw. eine neoimperiale Geostrategie vermutet. Tatsächlich aber ist Unilateralismus selten ideologisch grundiert, sondern meist eine Funktion nationaler Machtauseinandersetzungen bzw. das Ergebnis durchsetzungsfähiger Partikularinteressen in innenpolitischen Präferenzbildungsprozessen<sup>1</sup>.

Als Chiffren zur Beschreibung der amerikanischen Stellung im internationalen System haben in den letzten Jahren verstärkt Begriffe wie Vorherrschaft, Dominanz, Imperium oder „Hypermacht“ Verwendung gefunden. Vergleiche mit dem Römischen Imperium der Antike oder dem britischen *Empire* des 19. Jahrhunderts sind Legion, wenngleich der Empire-Diskurs angesichts des verheerenden Verlaufs des Wiederaufbaus im Irak erheblich abgeflaut ist. Jedoch verstärken sowohl die angeführten Begriffe als auch die konstruierten historischen Parallelen eher die vorherrschende Verwirrung über die Machtstellung der einzig verbliebenen Supermacht. Analytische Klarheit dagegen bringen sie nicht. Oft nämlich wird nur unzureichend zwischen Unipolarität, Hegemonie und Unilateralismus unterschieden<sup>2</sup>. Angesichts der babylonischen Sprachverwirrung ist Differenzierung angezeigt: Der erste Begriff bezeichnet eine Machtkonfiguration im internationalen System, der zweite eine Füh-

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu etwa Matthias *Dembinski*, Unilateralismus versus Multilateralismus. Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und Internationaler Organisation, *HSFK-Report* 4/2002, Frankfurt a.M. 2002 oder Danko *Knothe*, Macht und Möglichkeit: Eingebetteter Unilateralismus in der Handels- und Klimaschutzpolitik der USA, Berlin 2007.

<sup>2</sup> Vgl. John *Van Oudenaren*, Unipolar Versus Unilateral, *Policy Review* 124, 2004: „(T)he debate over unipolarity has been marked by the same rhetorical excess and lack of intellectual rigor that characterize the broader discussion of multilateralism.” (Zit. ebd., S. 1).

rungsposition wichtiger Akteure in internationalen Entscheidungsprozessen, der dritte schließlich eigenmächtiges Verhalten von Staaten.

Im Folgenden soll differenziert werden zwischen der unipolaren Systemkonfiguration einerseits und den Machtpotenzialen, aus denen sich amerikanische Führungsfähigkeit ableiten könnte, andererseits. Maßgebliches Kriterium bei der Bestimmung des US-Machtpotenzials soll die Verfügbarkeit von Optionsmacht sein. Aus den Machtpotenzialen von Staaten lassen sich nur *mittelbar* auch deren Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten in den internationalen Beziehungen ableiten. Unabdingbar und entscheidend für die außenpolitische Durchsetzungsfähigkeit ist die Machtzuschreibung durch andere Staaten: Als mächtig können in erster Linie Staaten gelten, die über Optionsmacht verfügen und andere Akteure (oder Kooperationspartner) glaubhaft mit alternativen, gegebenenfalls unilateralen Durchsetzungsmöglichkeiten konfrontieren können<sup>3</sup>. Im Hinblick auf die Machtzuschreibung lässt sich feststellen, dass den USA von den meisten Beobachtern eher zuviel als zuwenig globale Gestaltungsfähigkeit zugetraut wird. Von keinem anderen Staat im internationalen System kann angenommen werden, dass er – auf sich allein gestellt, im Rahmen von Bündnissen oder in multilateralen Institutionen – auf ein vergleichbares Arsenal „harter“ und „weicher“ Machtinstrumente zurückgreifen kann. Diese Überlegenheit konstituiert ein grundlegendes Strukturmerkmal des internationalen Systems: Unipolarität. Das Machtgefälle zwischen Amerika und dem Rest der Welt ist allerdings, wie ich zeigen möchte, kleiner als vielfach angenommen, weil die Optionsmachtpotenziale und die Hegemoniefähigkeit der USA begrenzt sind. Das internationale System lässt sich deshalb besser als Unipolarität mit „unechter“ amerikanischer Hegemonie kennzeichnen.

Unipolarität soll dabei als systemische Konstellation definiert werden, in der die Machtkapazitäten so ungleich unter den Akteuren verteilt sind, dass die Kosten für ein Ausbalancieren des Machtvorsprungs des stärksten Akteurs zu hoch sind<sup>4</sup>. Für ein offensives Ausbalancieren der Machtungleichgewichte durch geopolitische Herausforderer gibt es bisher tatsächlich nur wenige empirische Anhaltspunkte. Die wenigsten Staaten stellen sich, auch wenn die Unzufriedenheit mit der unipolaren Konfiguration zunimmt und zumeist der multipolare Charakter des internationalen Systems beschworen wird, offen gegen eine Führungsrolle der USA, weil sie auf deren Stabilitätsbeitrag nicht verzichten zu können meinen. Allerdings fehlen der Supermacht in den meisten Interaktionen allein auf sich gestellt die Ressourcen zur Führung, und zunehmend auch der Wille zum internationalen Engagement. Die Supermacht ist trotz eines unvermindert aufrechterhaltenen Hegemonieanspruchs nur partiell führungsfähig.

---

<sup>3</sup> Vgl. zum Begriff Optionsmacht ausführlicher Danko *Knothe*, Macht, Machtperzeption und die Grundlagen gruppenhegemonialer Governance, Hallenser IB-Papier 1/2005, Halle (Saale), <http://www.politik.uni-halle.de/rode/IBFor1-05.PDF> bzw. Ders. 2007, a.a.O. (Anm. 1).

<sup>4</sup> Vgl. William C. *Wohlforth*, The Stability of a Unipolar World, in: *International Security* 21 (1), 1999, S. 1-36, David *Wilkinson*, Unipolarity Without Hegemony, in: *International Studies Review* 1 (2), 1999, S. 142-172, sowie Seyom *Brown*, *The Illusion of Control: Force and Foreign Policy in the 21st Century*, Washington (DC) 2003. Kritik kommt von Klaus-Dieter *Wolf*, Von der Bipolarität zur Unipolarität? Der Mythos vom zweiten amerikanischen Jahrhundert, in: Volker *Rittberger* (Hrsg.), *Weltpolitik heute. Grundlagen und Perspektiven*, Baden-Baden 2004, S. 53-84.

In diesem Beitrag werden zunächst die drei wichtigsten Stränge des Diskurses über die US-Hegemonialstellung vorgestellt und kurz diskutiert. Die drei Positionen – als Deklinisten, Suprematisten und Relativisten zu bezeichnen – unterscheiden sich sowohl in der normativen Bewertung der amerikanischen Machtfülle als auch hinsichtlich deren Reichweite und Beständigkeit. Im Anschluss an den kursorischen Diskursüberblick wird dann ein Drei-Ebenen-Modell des Internationalen Systems vorgestellt, um anschließend die Möglichkeiten der USA auszuloten, auf den drei Systemebenen durch den Verweis auf unilaterale Mittel, Druck und Einfluss auf Entscheidungsprozesse auszuüben. Dabei soll deutlich gemacht werden, dass die amerikanischen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten mit der Akteursvielfalt und dem Grad der Institutionalisierung der jeweiligen Ebene variieren. Komplexe Interdependenz und Institutionalisierung schränken die Machtpotenziale der USA letztlich erheblich ein. Gegenseitige Abhängigkeit wirft einen langen Schatten und lässt das hegemoniale oder suprematistische Selbstverständnis vieler Entscheidungsträger in Washington zur Illusion geraten.

## **Zum Diskurs über die Hegemonialstellung der USA**

Der Diskurs über die Stellung Amerikas im internationalen System und die grundsätzliche Richtung seiner Außenpolitik wird sehr lebhaft geführt. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts waren die USA als Supermacht in einem sich fundamental transformierenden internationalen System nahezu übergangslos zum mit Abstand größten Spieler geworden. Allerdings fand die (vor allem aus innenpolitischen Gründen) zunehmend inkonsistente Rolleninterpretation der USA in einem globalen Umfeld, das verstärkt durch multilateral-institutionalisierte Zusammenarbeit sowie immer deutlicher auch durch die Gestaltungswünsche *mehrerer* einflussreicher Staaten geprägt wird, nur geringes Verständnis<sup>5</sup>. Dies lässt sich nicht zuletzt damit erklären, dass sich die Debatte über die Vormachtstellung der USA und US-Unilateralismus als Problem von Global Governance in einem akademischen Flussbett bewegt, das entscheidend durch den Strom der von neofunktionalistischen, liberalen und konstruktivistischen Argumentationslinien dominierten Multilateralismusforschung vorgeformt worden ist. Multilaterale Kooperation stellt, folgt man der gängigen Argumentation, nicht nur das erwartbare Handlungsmuster für Staaten dar, die den Zwängen komplexer Interdependenz unterworfen sind, sondern ist überdies wegen des gestiegenen Einflusses zivilgesellschaftlicher Akteure auf die Politik inzwischen als handlungsleitende Norm der internationalen „Staatengemeinschaft“ aufzufassen. In diesem Zusammenhang werden vom Großteil der Autoren unilaterale Ansätze verstärkt als in internationalen Interaktionen unangemessenes Vorgehen wahrgenommen.

Neben dieser bezüglich der Gestaltungschancen multilateraler Institutionen eher optimistischen Perzeption wurden die Fragen nach den geostrategischen Ambitionen der USA in einem unipolaren System oder nach der Richtung der amerikanischen

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu die Feststellung von *Kupchan*, dass bereits die unter Präsident *Clinton* einsetzende „schizophrene Verbindung von schwindendem internationalem Engagement und wachsendem Unilateralismus (...) diffuse Signale an die Welt“ geschickt habe; Zit. Charles *Kupchan*, Die europäische Herausforderung. Vom Ende der Vorherrschaft Amerikas, Berlin 2003, S. 194.

Außenpolitik nur in einem von Neorealisten dominierten, lange Zeit randständig bleibenden Diskurs thematisiert. In diesem standen nicht die Folgen von Globalisierung und Interdependenz im Vordergrund, sondern Fragen nach zukünftigen geostrategischen Konflikten, nach den sicherheitspolitischen Implikationen der Unipolarität und der Wahrscheinlichkeit einer systemischen Transformation hin zu einer multipolaren Ordnung. Zwischen beiden Großdebatten und ihren Protagonisten scheint es bis heute wenig Anknüpfungspunkte zu geben<sup>6</sup>; die Problemwahrnehmung divergiert in wesentlichen Punkten entscheidend: Im Zentrum der Debatte um Interdependenz und Institutionalismus stand und steht eine überhöhte Erwartungshaltung gegenüber den Möglichkeiten transnationaler Zusammenarbeit. Akteure, die unilateral handeln, sehen sich aus der Sicht der meisten Theorieansätze einem erhöhten Legitimationsdruck ausgesetzt. In den neorealistisch inspirierten Weltbildern dagegen herrscht weiter Skepsis hinsichtlich der Verpflichtungskraft multilateraler Organisationen.

Während in den Ende der 1990er Jahre erschienenen Fallstudien US-amerikanische Alleingänge noch ganz überwiegend als Sonderfall oder als Störung des ansonsten vorherrschenden multilateralen Interaktionsmusters interpretiert wurden, dominiert in den Analysen inzwischen, bedingt nicht zuletzt auch durch die stärkere öffentliche Perzeption des Gegenstands, eine eindeutig negative Wertung<sup>7</sup>. Alleingänge werden nicht selten als nationalistisch-ideologischer Kampf der USA gegen eine multilaterale Weltordnung und als Gefährdung für gemeinsame Steuerungsansätze in der Weltpolitik wahrgenommen. Außerdem ist Unilateralismus in vielen Studien als Regelfall amerikanischer Außenpolitik interpretiert worden, die aus imperialen Motiven heraus Beschränkungen ihrer Macht nicht länger zu akzeptieren bereit sei und gegenüber Versuchen transnationaler Steuerung zunehmend zur Obstruktion bzw. zur Zurückhaltung neige<sup>8</sup>. Diese Einschätzung ist aus meiner Sicht indes nur in wenigen Fällen gerechtfertigt; sie vernachlässigt eine Analyse der Motive wie auch der Grenzen eigenmächtiger Politik der USA. Insgesamt lassen sich die vielfältigen Einschätzungen über die Stellung der USA und die Gründe für ihr verstärkt unilaterales Verhalten in drei argumentativen Hauptsträngen zusammenfassen, die gleichwohl in sich sehr heterogen sind<sup>9</sup>. Während Suprematisten eine historisch beispiellose amerikanische Vormachtstellung, eine *Pax Americana*, ohne ernsthafte machtpolitische Rivalen konstatieren und dem daraus abgeleiteten imperialen Gestaltungsauftrag positiv oder ablehnend gegenüberstehen, versuchen Deklinisten Anzeichen eines imperialen Machtverfalls zu identifizieren. Diese beiden Standpunkte bilden die Extrempositionen der Debatte. Zwischen ihnen befindet sich eine Position, die ich als Relativisten bezeichnen möchte. Von ihnen wird die unbestreitbare Dominanz der USA auf militärischem Gebiet mit den vielfältigen ökonomischen Verflech-

---

<sup>6</sup> Vgl. die ähnliche Argumentation von Wolf 2004, a.a.O. (Anm. 4).

<sup>7</sup> Vgl. Charles William Maynes, (1999), US Unilateralism and Its Dangers, in: *Review of International Studies* 25 (3), 1999, S. 515-518.

<sup>8</sup> Vgl. etwa Franz Nuscheler, Multilateralismus vs. Unilateralismus. Kooperation vs. Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen, *SEF-Policy-Paper* Nr. 16, Bonn 2001, oder Jochen Hippler/Jeanette Schade, US-Unilateralismus als Problem von internationaler Politik und Global Governance, *INEF-Report* Nr. 70, Duisburg 2003.

<sup>9</sup> Anders als etwa Carlo Masala, „Gütiger Imperator“, Hegemonialmacht oder Imperium. Die amerikanische Empire-Debatte, in: *Internationale Politik* 59 (10), 2004, S. 63-68, der nur zwei Diskurspositionen identifiziert.

tungen und institutionellen Interdependenzen des globalisierten internationalen Systems kontrastiert.

## Deklinisten

Ähnlich der Analyse von *Keohane* in seinem Buch „After Hegemony“, ist von vielen Beiträgen die weltpolitische Entwicklung nach Ende des 2. Weltkriegs als sukzessiver und unaufhaltsamer Verfall der ursprünglich extrem dominanten amerikanischen Herrschaftsposition interpretiert worden<sup>10</sup>. Die grundlegende Feststellung der Deklinisten bezieht sich auf die Folgen eines seit den 1970er Jahren zu beobachtenden, relativen Machtverlusts (*hegemonic decline*). Als dessen Symptome werden steigende internationale Interdependenz und die damit einhergehende Abnahme amerikanischer Steuerungsfähigkeit ausgemacht. Empirisch konnte diese Wahrnehmung eines im Abstieg begriffenen Amerikas zunächst vor allem durch den realen Verlust der institutionellen Vormachtstellung in den Weltwirtschaftsorganisationen unterfüttert werden, der nach dem Zusammenbruch des *Bretton-Woods*-Systems offenkundig geworden war. Als einer der einflussreichsten Deklinisten hat *Kennedy* neben einem durch Produktivitätsstagnation und neue Konkurrenten nachlassenden wirtschaftlichen Leistungsvermögen Amerikas vor allem die Gefahr einer „imperialen Überdehnung“ konstatiert<sup>11</sup>, die aus der zunehmenden Diskrepanz zwischen geostrategischen Herrschaftsverpflichtungen und finanziellen Möglichkeiten erwachsen könne. In den meisten Arbeiten dieses Diskursstrangs stehen weltwirtschaftliche Entwicklungen im Mittelpunkt. Die Niedergangsperspektive hat sich dabei gleichermaßen an volkswirtschaftlichen Kennzahlen (Anteile am Welthandel, BIP und Produktivitätsfortschritt) wie am gestiegenen Einfluss anderer Staaten in den internationalen Wirtschaftsinstitutionen entzündet. Der relative Rückgang dieser ökonomischen Parameter wurde als Verlust von „Wettbewerbsfähigkeit“ interpretiert. So haben während der 1980er Jahre die Wechselkursschwäche des Dollar sowie wachsende Defizite im Haushalt und im Außenhandel im allgemeinen und die Exporterfolge Japans im besonderen in den USA eine bemerkenswert pessimistische Alarmstimmung virulent werden lassen, und zwar sowohl in der akademischen Debatte wie in der US-Öffentlichkeit. Dabei wurden altbekannte wirtschaftsnationalistische und isolationistische Argumente aufgegriffen. Der posthegemoniale Phantomschmerz über einen schleichenden Nieder-

---

<sup>10</sup> Vgl. den Überblick von *Stefan Robel*, Hegemonie in den Internationalen Beziehungen. Lehren aus dem Scheitern der „Theorie Hegemonialer Stabilität“, *Dresdner Arbeitspapiere Internationale Beziehungen* 2, Dresden 2001, S. 14ff.

<sup>11</sup> Das Niedergangsszenario von *Paul Kennedy*, Aufstieg und Fall der großen Mächte: Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000, 3.Aufl. Frankfurt a.M. 1992, basierte zentral auf dem Zusammenhang zwischen extensiven Militärkosten und einer fallenden volkswirtschaftlichen Wachstumsrate. Die kritische Grenze wurde dort bei einem dauerhaft hohen Anteil der Militärausgaben von über 10 % der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung angesetzt. Die zur Aufrechterhaltung der amerikanischen Weltmacht tatsächlich aufzubringenden Militäraufwendungen fallen dagegen heute mit knapp 5% des BIP viel geringer aus, so dass selbst bei weiter steigenden Ausgaben noch lange keine finanzielle Überlastung erkennbar ist.

gang, der allerdings nur eine Nivellierung des enormen Nachkriegsvorsprungs darstellte, ist treffend als „*diminished giant syndrome*“ beschrieben worden<sup>12</sup>.

Nachdem der beachtliche, mit enormen Produktivitätszuwächsen einhergehende Wirtschaftsaufschwung der 1990er die Niedergangspropheten fast hatten verstummen lassen, haben erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts wieder verstärkt Kritiker die hohen Handels- und Leistungsbilanzdefizite und die Wettbewerbsprobleme einzelner Branchen zum Anlass für Verfallsdiagnosen gemacht. Im Wesentlichen auf die Argumente des Diskurses über den hegemonialen Abstieg zurückgreifend, sind die USA dabei etwa als ökonomischer Trittbrettfahrer ohne entscheidende Gestaltungsmacht dargestellt worden. Eine zugespitzt radikale Niedergangsinterpretation jüngeren Datums stammt von *Todd*, der eine geostrategische und ökonomische Dominanz Amerikas nicht zu erkennen vermag und konkurrierende Machtpole entstehen sieht<sup>13</sup>. Unter Deklinisten sind insbesondere die Topoi zurückgehender ökonomischer Leistungsfähigkeit sowie nachlassender außenpolitischer Gestaltungskraft verbreitet.

## Suprematisten

Die entgegengesetzte Auffassung vertreten Analysen, die von einer historisch beispiellosen und das gesamte internationale System umfassenden Überlegenheit und Dominanz Amerikas ausgehen<sup>14</sup>. Diese Diskursposition wird an dieser Stelle als Suprematisten bezeichnet. Für Amerikas Stärke gebe es Suprematisten zufolge zwei wesentliche Gründe, zum einen die deutliche militärische Übermacht und zum anderen die ökonomische und gesellschaftspolitische Vorreiterposition. Dabei ist zu differenzieren zwischen einem normativ-ideologisch aufgeladenen Strang der Diskussion, in dem Apologeten bzw. Gegner über die Legitimität bzw. die Ziele neoimperialer Ambitionen der USA streiten, und eher analytisch gehaltenen Beiträgen, die sich mit den systemischen Implikationen der geostrategischen Überlegenheit Amerikas auseinandersetzen; von beiden wird allerdings eine herausragende und *konkurrenzlose* Stel-

---

<sup>12</sup> Vgl. Jagdish N. *Bhagwati*, The Diminished Giant Syndrome. How Declinism Drives Trade Policy, in: *Foreign Affairs* 72 (2), 1993, S. 22-26.

<sup>13</sup> Außerdem sieht Emmanuel *Todd*, Weltmacht USA: ein Nachruf, München 2003, in der US-Außenpolitik starke Züge eines „theatralischen Militarismus“, weil die militärischen Mittel für ausgedehnte Einsätze nicht mehr ausreichten und nur „Strafaktionen“ gegen leicht besiegbare Gegner unternommen werden könnten. Zudem wird von ihm mit Blick auf die gravierenden Außenhandelsdefizite die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit Amerikas erheblich in Zweifel gezogen. Dieser Feststellung liegt, von ihren empirisch-analytischen Unzulänglichkeiten einmal abgesehen – dass die USA beispielsweise auch größte Exportnation sind, bleibt unerwähnt, lediglich die starke Importneigung wird angeführt –, mit Sicherheit ein nicht unerhebliches Maß „französischen Wunschdenkens“ zugrunde; Zit. G. John *Ikenberry*, Illusions of Empire. Defining the New American Order, in: *Foreign Affairs* 83 (2), 2004, S. 144-154, hier S. 153.

<sup>14</sup> Unter denen, die eine Dominanz Amerikas oder sogar die Entstehung eines *Empire* konstatieren, befinden sich bemerkenswert viele Vertreter, die in der Debatte um den Niedergang der US-Vormachtstellung ursprünglich eher deklinistische Positionen vertreten haben; vgl. *Robel* 2001, a.a.O. (Anm. 10), S. 17. Für deren Meinungsumschwung dürften insbesondere die ökonomischen Erfolge der 1990er Jahre, aber eben auch die aus der Unipolarität abgeleitete Wahrnehmung einer in allen Bereichen dominierenden Supermacht verantwortlich sein.

lung der nach dem Ende des Ost-West-Konflikts einzig verbliebenen Supermacht konstatiert wird. Mit der Idee amerikanischer Vorherrschaft ist außerdem die in jüngster Zeit rege geführte Diskussion über ein amerikanisches Imperium verbunden, in der nicht selten historische Analogien zu früheren Imperien hergestellt werden<sup>15</sup>.

Bereits unmittelbar in der Endphase des Ost-West-Konflikts hat *Krauthammer* das internationale System in einer Transformation hin zu einer unipolaren Machtkonfiguration gesehen<sup>16</sup>. Seiner Argumentation zufolge waren die USA nach dem Zusammenbruch ihres geostrategischen Hauptgegners dazu aufgerufen, sich der neuen Herausforderung weltweiter Dominanz zu stellen und den Vorteil des „unipolaren Moments“ für sich selbst auszunutzen. Die Forderung nach unbedingter Vorherrschaft haben auch noch zahlreiche andere, inzwischen oft als neokonservativ bezeichnete, Autoren aufgestellt, bei denen sie meist ausdrücklich als ideologisches Programm globaler Einmischung verstanden wird. Von einer Überlegenheit des amerikanischen Gesellschaftsmodells ausgehend, ist dabei in zuvor ungewohnter Deutlichkeit und mit missionarischem Pathos einer neoimperialistischen Außenpolitik<sup>17</sup> das Wort geredet worden, die durch eine selbstbewusste Definition amerikanischer Eigeninteressen sowie die Zurückweisung jeglicher einbindender Zwänge gekennzeichnet sein soll<sup>18</sup>. Der neokonservative Internationalismus propagiert die Proliferation amerikanischer Werte durch Stärke. Selbstzweifel an der amerikanischen Missi-

---

<sup>15</sup> Einen kurzen Überblick über die amerikanische *Empire*-Debatte bietet etwa *Masala* 2004, a.a.O. (Anm. 9), dessen Behauptung, dass im Diskurs inzwischen weitgehende Einigkeit über die Einstufung der USA als Imperium bestehe, aber zu widersprechen ist. In dieser Frage sind weiterhin grundlegende Meinungsverschiedenheiten zu beobachten. Für eine historische Einordnung vgl. etwa Peter *Bender*, *Weltmacht Amerika. Das neue Rom*, Stuttgart 2004, Patrick Karl *O'Brien/Armand Clesse* (Hrsg.), *Two Hegemonies. Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001*, Aldershot 2002 sowie Colin S. *Gray*, *The Sheriff. America's Defense of the New World Order*, Lexington (KT) 2004.

<sup>16</sup> Vgl. vor allem Charles *Krauthammer*, *The Unipolar Moment*, in: *Foreign Affairs*, 70 (1), 1991, S. 23-33.

<sup>17</sup> Vgl. die umfängliche Studie von Stefan *Halper/Jonathan Clarke*, *America Alone. The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge 2004, die sowohl die ideologischen Wurzeln der *Neocons* als auch die Mechanismen beleuchtet, die ihnen Einfluss auf die US-Außenpolitik verschaffen. Neokonservative Kreise verfügen über ein effektives, in die 1980er Jahre zurückreichendes Netzwerk von Kontakten, verstehen es aber darüber hinaus besonders gut, ihr Programm als Verteidigung zentraler amerikanischer Werte zu „verkaufen“. Außerdem sei auf die zahlreichen, an dieser Stelle nicht im einzelnen aufgeführten Publikationen konservativer und neokonservativer Institutionen verwiesen, darunter – als die drei einflussreichsten – das *Project for a New American Century (PNAC)*, das *American Enterprise Institute (AEI)* sowie das *Center for Security Policy (CSP)*. Vgl. dazu den kursorischen Überblick über die neokonservativen *Think Tanks* von Alexandra *Homolar-Riechmann*, *Pax Americana und gewaltsame Demokratisierung. Zu den politischen Vorstellungen neokonservativer Think Tanks*, in: *ApuZ* Beilage zur Zeitschrift *Das Parlament*, 53 (46), 2003, S. 33-40.

<sup>18</sup> Weil von einem aus der systemischen Machtkonfiguration quasi natürlich abgeleiteten Vorherrschaftsanspruch der USA ausgegangen wird, können Vertreter dieser Position auch als „*primacists*“ bezeichnet werden; vgl. David A. *Lake*, *Entangling Relations. American Foreign Policy in Its Century*, Princeton (NJ) 1999, S. 294, der dieser Position den Neoisolationismus als diskursiven Konterpart gegenüberstellt, sowie Henry R. *Nau*, *At Home Abroad. Identity and Power in American Foreign Policy*, Ithaca (NY) u.a. 2002, S. 51ff.



on gibt es nicht. In der Auseinandersetzung mit potentiellen strategischen Konkurrenten wird eine aktive Eindämmung und Zurückweisung der Großmachtambitionen anderer Akteure empfohlen<sup>19</sup>. Besonders im Verhältnis zu Russland und China ist zu einer Politik der aggressiven Entmutigung geraten worden. In den letzten Jahren haben aber auch die antieuropäischen Argumentationsmuster zugenommen.

Grundsätzlich geht es den so genannten Neokonservativen<sup>20</sup> um zwei Hauptanliegen: zum einen die volle Ausnutzung von Amerikas Machtfülle und die offensive Verbreitung freiheitlicher Werte und die Durchsetzung bestimmter weltordnungspolitischer Vorstellungen der USA – also um globale Amerikanisierung<sup>21</sup>. Nachgiebigkeit und multilaterale Selbstbeschränkung gelten in ihren Augen als Zeichen von Schwäche bzw. normativen Relativismus und als Zeugnis verloren gegangener Führungsfähigkeit. Als Hort von Freiheit und liberalen Werten sei Amerika nach dem Triumph im Ost-West-Konflikt berufen, selbstbewusst und aktiv in das internationale Umfeld hineinzuwirken. Unilateralismus bilde dabei keine Ausnahme, sondern müsse vielmehr als Regel amerikanischen Außenverhaltens angesehen werden, wenn andere Staaten sich dem Führungsanspruch der USA nicht zu unterwerfen bereit seien<sup>22</sup>. Damit wird auch ein ausschließlich selbstreferenziell an amerikanischen Interessen und Wertvorstellungen ausgerichtetes Verhältnis zu multilateralen Institutionen gefordert. Legitimität für die außenpolitischen Handlungsversuche – das prominenteste Beispiel ist der Irak – entstehe durch die Orientierung Amerikas an freiheitlichen Werten und nicht durch die Orientierung auf das im Rahmen von Institutionen realpolitisch durchsetzbare. Rücksicht auf die Interessen anderer Staaten hemme vielmehr die Handlungsfähigkeit Amerikas, das aufgrund seiner Dominanz und seiner Mission keine Zurückhaltung üben müsse<sup>23</sup>. Weit verbreitet ist die rhetori-

---

<sup>19</sup> Vgl. etwa das geostrategische Memorandum (*Defense Planning Guidance*), das 1992 von Mitarbeitern des Pentagons, darunter *Wolfowitz*, erstellt wurde. Darin wird die aktive Aufrechterhaltung der Vorherrschaft als zentrale außenpolitische Notwendigkeit beschrieben. Dass die Auseinandersetzung mit strategischen Konkurrenten offensiv geführt werden müsse, kann als eine der wichtigsten Forderungen der Neokonservativen gelten und hat auch Eingang in die Nationale Sicherheitsdoktrin der *Bush-Administration* von 2002 gefunden. Die in diesen zwei Dokumenten zutage tretende Kontinuität neokonservativ geprägten Denkens ist bemerkenswert. Nicht die Ereignisse des 11.9.2001, sondern die geostrategischen Herausforderungen der unipolaren Welt bilden dessen Ausgangspunkt. Vgl. unter anderem Ivo H. *Daalder*/James M. *Lindsay*, *America Unbound. the Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington (DC) 2003, *Jervis*, Robert (2003), *Understanding the Bush Doctrine*, in: *Political Science Quarterly* 118 (3), 2003, S. 365-388, Peter *Rudolf*, *Von Clinton zu Bush. Amerikanische Außenpolitik und transatlantische Beziehungen*, in: Hans-Jürgen *Puhle*/Söhnke *Schreyer*/Jürgen *Wilzewski* (Hrsg.), *Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush*, Frankfurt a.M. u.a. 2004, S. 263-295.

<sup>20</sup> Ein andere, bessere Bezeichnung wäre „konservative Revolutionäre“; vgl. Detlef *Junker*, *Power und Mission. Was Amerika antreibt*, Freiburg 2003.

<sup>21</sup> Vgl. *Halper/Clarke* 2004, a.a.O. (Anm. 17).

<sup>22</sup> Vgl. Charles *Krauthammer*, *The Unipolar Moment Revisited*, in: *The National Interest*, 70, 2003, S. 5-20.

<sup>23</sup> Vgl. etwa Robert *Kagan*, *Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung*, Berlin 2003, oder die Äußerungen des US-Verteidigungsministers *Rumsfeld*, das die Mission die Koalition bestimme und nicht umgekehrt. Ähnlich der von Jack L. *Snyder* in seinem Buch *Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambition*, Ithaca (NY) 1994 aufgestellte funktionale Zusammenhang: Selbstbezüglichkeit sei die notwendige Be-

sche Figur vom (durch multilaterale Rücksichtnahmen) „gefesselten Gulliver“. Als ideologische Hauptgegner werden von den *Neocons* Altrealisten, konservative Isolationisten und liberale Institutionisten gleichermaßen angesehen. Neben den oft stark idealistisch argumentierenden Neokonservativen haben auch andere Analysten die Aussicht auf ein amerikanisches *Empire* uneingeschränkt begrüßt<sup>24</sup>. Dabei steht nicht mehr die besondere Fähigkeit Amerikas im Vordergrund, seine Interessen durch Anziehungskraft durchzusetzen bzw. seine „Klienten“ durch „Einladung“<sup>25</sup> (und nicht durch Zwang) gewinnen zu können. Vielmehr geht es den meisten *Empire*-Apologeten um die Legitimation einer neuen Weltordnung unter dem Vorzeichen amerikanischer Dominanz.

Daneben haben sich aber auch kritische Stimmen vernehmbar geäußert, die sich auf die allgemeinen geostrategischen Ambitionen der Weltmacht und auf die weltordnungspolitische Idee einer *Pax Americana*, im speziellen jedoch auf die unterstellte Rücksichtslosigkeit im Umgang mit internationalen Institutionen bzw. mit den Interessen anderer Staaten beziehen<sup>26</sup>. Diese besonders in Europa verbreitete Position nimmt Amerikas Übermacht als ungebundene „Hypermacht“<sup>27</sup> wahr und beklagt eine fehlende oder zumindest mangelhafte Kooperationsbereitschaft der USA bzw. deren Obstruktionspolitik in bestehenden internationalen Institutionen. Auf der anderen Seite wird aus einem eher in den USA beheimateten Diskursstrang heraus die militaristische Überformung und Entdemokratisierung der amerikanischen Außenpolitik beklagt: Ein imperial agierendes Amerika ernte nicht nur globale Feindseligkeit, sondern laufe auch Gefahr, seine freiheitlichen Grundwerte zu verraten und die Fun-

---

gleiterscheinung der Außenpolitik von Imperien. Diese unterscheidet sich von einem hegemonialen Auftreten gerade dadurch, dass Macht expansiv und universell eingesetzt werde.

<sup>24</sup> Zu den vorbehaltlosen Befürwortern eines amerikanischen *Empire* zählen beispielsweise Niall *Ferguson*, *Das verleugnete Imperium. Chancen und Risiken amerikanischer Macht*, Berlin 2004, der ein liberales, ökonomischer Prosperität und globaler Stabilität verpflichtetes Imperium nach britischem Vorbild fordert, oder Michael *Ignatieff*, *Empire Amerika?*, in: Ulrich *Speck/Natan Sznaider* (Hrsg.), *Empire Amerika. Perspektiven einer neuen Weltordnung*, München 2003, S. 15-37 bzw. Max *Boot*, *Plädoyer für ein Empire*, in: Ulrich *Speck/Natan Sznaider* (Hrsg.), *Empire Amerika. Perspektiven einer neuen Weltordnung*, München 2003, S. 60-70, wo Amerikas globales Engagement zur Durchsetzung von Freiheit und Demokratie nachdrücklich eingefordert wird. *Ferguson* und *Ignatieff* sind jedoch keine *Neocons*. Ihre *Empire*-Vorstellung leitet sich aus den globalen Steuerungsnotwendigkeiten ab und ist, was die imperiale Gestaltungsmacht angeht, teilweise schwärmerisch verklärt, weniger ideologisches Programm wie bei *Boot*. Vgl. darüber hinaus auch die vieldiskutierte Position von *Kagan* 2003, a.a.O. (Anm. 23).

<sup>25</sup> Vgl. Geir *Lundestad*, *The American “Empire” and Other Studies of U.S. Foreign Policy in a Comparative Perspective*, Oslo, Oxford 1990.

<sup>26</sup> Vgl. etwa Ernst-Otto *Czempiel*, *Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen*, München 2003 oder Michael *Hudson*, *Super Imperialism. The Origin and Fundamentals of U.S. World Dominance*, London 2003.

<sup>27</sup> Vgl. Ben J. *Wattenberg*, *The First Universal Nation*, New York 1991, der die über den Status einer Supermacht hinausgehende dominante und schrankenlose Stellung der USA umschrieben hat. Für eine Interpretation der US-Außenpolitik als Verteidigung der unipolaren Welt in der Rolle eines globalen „Sheriff“ vgl. *Gray* 2004, a.a.O. (Anm. 15).

damente des pluralistisch-republikanischen Gemeinwesens erodieren zu lassen<sup>28</sup>. Die Auseinandersetzung der Gegner eines *Empire* Amerika mit ihren vornehmlich dem neokonservativen Lager zuzurechnenden Opponenten erweist sich insgesamt als stark ideologisch aufgeladen<sup>29</sup>.

Daneben gibt es noch eine dritte Position im suprematistischen Diskursstrang, die eine dominante Stellung der USA im internationalen System konstatiert und amerikanische Werte als entscheidende Machtressourcen ansieht, ohne allzu stark normativ zu argumentieren. Die sehr heterogenen Vertreter dieses funktionalen Suprematismus meiden den Begriff eines Imperiums. Sie verweisen stattdessen auf die besondere geostrategische Konfiguration der Unipolarität nach 1990<sup>30</sup>. Die neue Grand Strategy des mächtigsten Akteurs unterliege nicht den aus Gleichgewichtsdenken und strategischer Konkurrenz erwachsenden Beschränkungen, denen andere Großmächte in der Geschichte ausgesetzt gewesen seien<sup>31</sup>. Die große Herausforderung Amerikas liege nunmehr darin, seine Sonderstellung nicht zu überschätzen und in ein stabiles Herrschaftssystem zu überführen. Es sei aufgerufen, als Führungsnation Verantwortung für globale Probleme zu übernehmen<sup>32</sup>. Die Bereitschaft zum zurückhaltenden Management der Hegemonialposition (in Form verantwortungsvoller Führung) müsse aber mit der Fähigkeit zur Einbindung anderer Staaten und einer breiten öffentlichen Unterstützung einhergehen. Außerdem werden die zentrale amerikanische Rolle in den Prozessen der ökonomischen, politischen und sozialen Globalisierung sowie der hegemoniale Einfluss in internationalen Institutionen hervorgehoben<sup>33</sup>. Zudem wird auf die Leistungsfähigkeit der amerikanischen Wirtschaft und Wissenschaft verwiesen, auf die Strahlkraft und Vorbildwirkung des Rechtssystems<sup>34</sup> und die kulturelle Anziehungskraft des Gesellschaftssystems. Durch die genannten Faktoren würde kein formelles, territorial definiertes, sondern ein informelles, wert-

---

<sup>28</sup> Diese Meinung vertritt besonders prononciert Chalmers *Johnson* in seinen beiden Büchern *Blowback. The Costs and Consequences of American Empire*, New York 2001, und *The Sorrows of Empire. Militarism, Secrecy and the End of the Republic*, New York 2004.

<sup>29</sup> Mit altrealistischen Argumenten wenden sich Eugene *Gholz*/Daryl G. *Press*/Harvey M. *Sapolsky* in ihrem Aufsatz *Come Home, America. The Strategy of Restraint in the Face of Temptation*, in: *International Security* 21 (4), 1997, S. 5-48 gegen einen aus ihrer Sicht überbordenden globalen Interventionismus der USA.

<sup>30</sup> Vgl. Christopher *Layne*, *The Unipolar Illusion. Why New Great Powers Will Rise*, in: *International Security* 17 (4), 1993, S. 5-51, der aber die Fragilität einer unipolaren Machtkonstellation betont.

<sup>31</sup> Vgl. Michael *Mastanduno*, *Preserving the Unipolar Moment. Realists Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War*, in: *International Security* 21 (4), 1997, S. 49-88 sowie G. John *Ikenberry*, *America's Imperial Ambition*, in: *Foreign Affairs* 81 (5), 2003, S. 44-60.

<sup>32</sup> Vgl. Henry *Kissinger*, *America at the Apex. Empire or Leader?*, in: *National Interest* 64, 2001, S. 9-18 sowie Zbigniew *Brzezinski*, *Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft*, Weinheim 1997 und *Ders.*, *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York 2004. Beide sehen – in bemerkenswerter Übereinstimmung – Amerika am Scheideweg zwischen der Verfolgung einer Großmachtpolitik klassischen Zuschnitts und der Übernahme imperialer Verantwortung. Letzteres wird von beiden abgelehnt.

<sup>33</sup> Von einer hegemonialen „*Centrality*“ der USA im Globalisierungsprozess geht Thanh *Duong*, *Hegemonic Globalisation. U.S. Centrality and Global Strategy in the Emerging World Order*, Aldershot u.a. 2002 aus.

<sup>34</sup> Vgl. etwa Michael *Byers*/Georg *Nolte* (Hrsg.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge 2003.

basiertes Imperium (ideological empire) geschaffen, dessen wichtigste Machtressourcen Verführung und Anziehungskraft seien. Die Mitgliedschaft in diesem Imperium beruhe aber auf Freiwilligkeit<sup>35</sup>.

## Relativisten

Neben den beiden Extremstandpunkten, die entweder von einer weitgehend schrankenlosen Weltherrschaft Amerikas ausgehen oder einen Niedergang seiner weltpolitischen Bedeutung beobachten zu können meinen, ist in der Diskussion noch eine dritte Position vertreten worden, die begriffliche Zuspitzungen vermeidet. Deren Vertreter sollen an dieser Stelle als Relativisten bezeichnet werden. Darunter fallen zunächst einmal jene Autoren, die die unipolare Machtkonfiguration als geopolitische *Übergangssituation* nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ansehen, ohne sie als Manifestation umfassender amerikanischer Dominanz zu interpretieren. Vielmehr werden von ihnen die Einflussmöglichkeiten anderer Akteure gewürdigt. Relativisten weisen den neokonservativen Triumphalismus zurück und vermögen keinen dramatischen Niedergang amerikanischer Machtpotenziale festzustellen. Allerdings gehe der hegemoniale Einfluss Amerikas offenkundig zurück – die US-Hegemonie werde zunehmend durch wachsende gegenseitige Abhängigkeit unterhöhlt. *Kupchan* spricht in diesem Zusammenhang von einer *hollow hegemony*<sup>36</sup>. Die Überlegenheit der USA sei wenig belastbar, wenn andere Staaten z.B. im Bereich des Völkerrechts oder beim Umweltschutz multilaterale Lösungen durchsetzen könnten. Damit würden diese zwar nicht unbedingt zu strategischen Konkurrenten, aber zu ideologischen Herausforderern, sofern sie konkurrierende Weltordnungsvorstellungen etablieren könnten<sup>37</sup>.

Generell bildet nicht der Unipolaritätsbefund, sondern die Beobachtung komplexer Interdependenz im internationalen System, also nicht Weltherrschaft, sondern Verflechtung und Abhängigkeit, den Ausgangspunkt der relativistischen Analysen. So hat etwa *Nye* argumentiert, dass Unipolarität als systemkonfigurierende Struktur nur sehr beschränkt das Außenverhalten der Supermacht erklären könne. Bei näherer Betrachtung der internationalen Realität stelle sich heraus, dass eigentlich nur auf der Ebene der Sicherheitsbeziehungen eine unipolare Machtverteilung vorliege. Auf den anderen beiden Ebenen des globalen „Schachspiels“ (Weltwirtschaft und Zivilgesellschaft) sei die Vormachtstellung Amerikas durch die Beteiligungsmöglichkeiten anderer Staaten verschwunden<sup>38</sup>. Mit ähnlichen Argumenten haben Vertreter von liberalen IPÖ-Ansätzen und Anhänger der Theorie hegemonialer Stabilität im Hinblick auf die vielfältigen Abhängigkeiten der weltwirtschaftlichen Interaktionszusammen-

---

<sup>35</sup> Vgl. *Lundestad* 1990, a.a.O. (Anm. 25) oder William E. *Odom/Robert Dujarric*, *America's Inadvertent Empire*, New Haven (CT) u.a. 2004.

<sup>36</sup> Vgl. Charles A. *Kupchan*, *Hollow Hegemony or Stable Multipolarity?*, in: G. John *Ikenberry* (Hrsg.), *America Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, Ithaca (NY) 2002, S. 68-97.

<sup>37</sup> Vgl. *Kupchan* 2003, a.a.O. (Anm. 5).

<sup>38</sup> Vgl. Joseph S. *Nye*, *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford 2002, S. 39f.

hänge die Idee einer amerikanischen Dominanz abgelehnt<sup>39</sup>. Schließlich hat der Globalisierungsdiskurs, speziell die Beobachtung von Prozessen transnationaler Interdependenz, die durch neue Akteurskonstellationen im internationalen System und eine Erosion nationalstaatlicher Regelungsfähigkeiten gekennzeichnet sind, zahlreichen Autoren ebenfalls Anhaltspunkte geboten, um an einer umfassenden Machtstellung Amerikas zu zweifeln.

Alles in allem vermag nach der hier vertretenen Ansicht nur eine relativistische Position den machtpolitischen Einfluss der USA angemessen abzubilden. Sowohl der Abstiegsdiagnose der Deklinisten als auch dem suprematistischen Paradigma liegt nämlich die analytisch unbefriedigende Gleichsetzung von Führungsfähigkeit und Dominanz bzw. die Fehlinterpretation von Hegemonie als Herrschaft zugrunde<sup>40</sup>. Der *Empire*-Diskurs bleibt tendenziell unterkomplex und in seiner Erklärungskraft beschränkt<sup>41</sup>. Die überragende Machtfülle der USA erlaubt keine Gleichsetzung mit einem Imperium klassischer Provenienz. Ein Imperium etabliert ein Herrschaftssystem, in dem andere Akteure, soweit sie dem imperialen Einfluss unterliegen, sich den Ordnungsvorstellungen des dominanten Akteurs nahezu vollständig unterwerfen. Dieses Kriterium wird von den USA offenkundig nicht erfüllt. Ideologische Befürworter und Gegner eines US-Imperiums überschätzen die Gestaltungsmöglichkeiten der Supermacht und unterschätzen den Einfluss anderer relevanter Akteure oder die von multilateralen Institutionen ausgehenden Restriktionen.

Tatsächlich hat Amerika ungeachtet seines großen hegemonialen *Gestaltungsanspruchs* insgesamt einen inkrementalen Rückgang seiner hegemonialen *Führungskraft* verzeichnen müssen. Gleichwohl ist die Fähigkeit zur Machtausübung bzw. die Übernahme einer Hegemonialrolle nicht auf allen Politikfeldern zurückgegangen. Einerseits lassen die militärische Dominanz und die ökonomische Prosperität der USA grundsätzliche Zweifel an der Niedergangsargumentation aufkommen, andererseits scheinen in den durch Interdependenz und Institutionalisierung gekennzeichneten Bereichen des internationalen Systems die Durchsetzungschancen der USA jedoch zunehmend begrenzt. Nicht zuletzt zählen die Anziehungs- und Verführungskraft amerikanischer Werte und die Attraktivität seines ökonomischen Systems, also weiche Faktoren, höchstwahrscheinlich nach wie vor zu den wichtigsten Machtressourcen der Supermacht<sup>42</sup>. Durch ihre einzigartigen finanziellen und ökonomischen Möglichkeiten unterliegen die USA zwar nicht dem für klassische Imperien typischen Widerspruch zwischen außenpolitischen Ambitionen und tendenziell unzureichenden Ressourcen, sondern sind in vielen Bereichen ohne weiteres hegemoniefähig. Die amerikanische Volkswirtschaft schafft eine ausreichende materielle Basis für eine ambitionierte Außenpolitik. Auf der anderen Seite erfährt jedoch die Bereitschaft zur Übernahme globaler Verantwortung Grenzen im nationalen Entscheidungssystem und durch die wachsenden Mitgestaltungsansprüche anderer Staaten.

---

<sup>39</sup> Vgl. Robert *Gilpin*, *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton (NJ) 2001.

<sup>40</sup> Vgl. Micheal *Mastanduno*, *Incomplete Hegemony and Security Order in the Asia-Pacific*, in: G. John *Ikenberry* (Hrsg.), *America Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, Ithaca (NY) 2002, S. 181-212 und *Knothe* 2007, a.a.O. (Anm. 1).

<sup>41</sup> Ähnlich Peter *Rudolf*, *Rückkehr des liberalen Hegemon. Warnungen vor Überdehnung und Isolationismus sind unangebracht*, in: *Internationale Politik* 61 (1), 2006, S. 7-15.

<sup>42</sup> Vgl. Joseph S. *Nye*, *Soft Power: the Means to Success in World Politics*, New York 2004.

Deshalb gilt *Brzezinski* Anmerkung weiterhin: „U.S. preponderance is both a reality and an illusion“<sup>43</sup>.

## Amerikas Macht in einem Drei-Ebenen-Modell des internationalen Systems

Die Durchsetzungsmöglichkeiten Amerikas hängen sehr stark vom jeweiligen Interaktionsumfeld ab. Insgesamt lassen sich in einem Systemmodell, das sich an *Nyes* Modell eines dreidimensionalen „Schachspiels“ anlehnt<sup>44</sup>, drei relevante Interaktionsebenen im System internationaler Beziehungen identifizieren. Auf jeder der drei Systemebenen ist der Beobachter mit einer anderen Machtkonfiguration konfrontiert. Sowohl der Umfang der Interaktionen als auch die Zahl der potentiellen Mitspieler variiert erheblich – und mit ihnen die Optionsmachtpotenziale sowie die Führungsfähigkeit der Supermacht. Das globale Schachspiel wird auf unterschiedlichen Ebenen, von divergierenden Akteurskonstellationen und mit abweichenden (normativen und institutionellen „Spielregeln“ gespielt: Die erste Ebene, die militärisch-geostrategische, umfasst alle sicherheitspolitisch relevanten Interaktionen mit globaler Reichweite. Auf dieser Ebene kann von einer konkurrenzlosen, aber nur selektiv ausgeübten Einzelhegemonie der USA ausgegangen werden. Sowohl die Zahl der maßgeblichen Akteure als auch die Interaktionsdichte fällt gering aus, die Verpflichtungskraft multilateraler Institutionen bleibt gering. Dagegen ist auf der Ebene der ökonomischen Globalisierung die Akteursvielfalt größer und die Interessenkonstellation durch die Partizipationsmöglichkeiten von Unternehmen und multilateralen Organisationen sehr heterogen. Auf dieser Systemebene sind starke Denationalisierungs- und multilaterale Institutionalisierungsprozesse zu beobachten, Wirtschaftsakteure machen verstärkt ihren Einfluss geltend. Ansätze zu gruppenhegemonialer Governance der einflussreichen Industrienationen bilden hier die politische Machtkonfiguration. Die Durchsetzungschancen der Supermacht sind geringer als im geostrategischen Raum, die multilaterale Verpflichtungskraft ist größer. Auf der dritten Ebene, die als transnationale Interdependenz bezeichnet werden soll, liegt keine eindeutige Machtverteilung vor. Es ist aufgrund der Vielzahl Einfluss nehmender Akteure auch keine hegemoniale Steuerungsleistung erkennbar, überdies fehlen klare Entscheidungshierarchien<sup>45</sup>. Die Wirkungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure und internationaler Organisationen sind tendenziell hoch. Multilaterale Verträ-

---

<sup>43</sup> Zit. Zbigniew *Brzezinski*, *Out of Control. Global Turmoil on the Eve of the Twenty-first Century*, New York 1993, S. 100; allerdings scheint sich *Brzezinskis* Meinung zur Relativität der amerikanischen Vormachtstellung inzwischen doch erheblich gewandelt zu haben. Mittlerweile darf er als Suprematist gelten, was die Richtigkeit seiner oben zitierten früheren Einschätzung jedoch keineswegs schmälert.

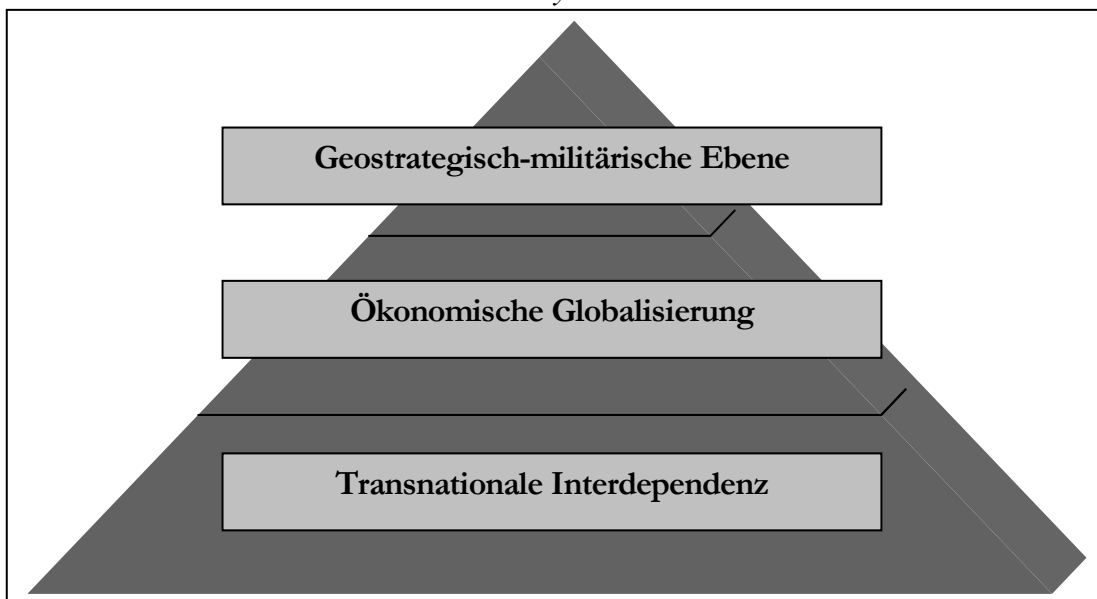
<sup>44</sup> Vgl. Stanley *Hoffmann*, *Primacy or World Order. American Foreign Policy since the Cold War*, New York 1980, S. 119f., sowie *Nye* 2002, a.a.O. (Anm. 38), S. 39ff. Die Systemebenen werden aber hier abweichend definiert, weil ich seine Differenzierung zwischen militärischer, wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene für missverständlich halte.

<sup>45</sup> Im Gegensatz zu *Nye* 2002, a.a.O. (Anm. 38), S. 38, werden die Begriffe Unipolarität und Multipolarität von meiner Seite nicht für unbrauchbar gehalten. Bezogen auf eine Systemebene, können sie nämlich gut die unterschiedliche Machtstruktur beschreiben.

ge und Abkommen strukturieren ein Interaktionsfeld mit sehr heterogener Interessenstruktur. Diese Akteursvielfalt steht einer amerikanischen Dominanz entgegen.

Die Interaktionsstrukturen und -muster einer Ebene strahlen auf die jeweils benachbarte ab, allerdings ist beispielsweise die amerikanische Überlegenheit auf der geostrategisch-militärischen Ebene weitgehend unbedeutend im komplexen Beziehungsgeflecht transnationaler, zivilgesellschaftlich geprägter Interdependenz. Andererseits besitzt auch die in Interdependenzbeziehungen maßgebliche Logik der Angemessenheit<sup>46</sup> vermutlich wenig Bedeutung auf der durch klare Einflusshierarchien gekennzeichneten ersten Systemebene. Die Ebene der ökonomischen Globalisierung wird von den benachbarten gleichermaßen geprägt; sowohl bestimmte Entscheidungshierarchien aus dem Feld der Geostrategie (Embargopolitik) als auch gewisse Partizipationsmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure aus dem Bereich transnationaler Interdependenz spiegeln sich dort wieder. Ähnlich verhält es sich mit dem Einfluss maßgeblicher Akteure. Militärische Dominanz verschafft beispielsweise in internationalen Klimaschutzverhandlungen wenig Einfluss. Auf der anderen Seite fehlen Wirtschaftsunternehmen oder NGOs die Machtmittel, um geostrategische Relevanz gewinnen und die Souveränität von Staaten ernsthaft infrage stellen zu können. Fasst man Interaktionsdichte und Akteursvielfalt zusammen, ergibt sich folgendes abgestuftes, vertikal integriertes Systemmodell.

#### *Drei-Ebenen-Modell des internationalen Systems*



<sup>46</sup> Die Logik der Angemessenheit sozialen Verhaltens, die auf vorherrschende, handlungsleitende Normen rekurriert, nimmt vor allem in konstruktivistischen Theorieansätzen einen zentralen Platz ein. Im übrigen lässt sich ein Teil der in der IB-Debatte zu verzeichnenden Verständigungsschwierigkeiten zwischen strukturalistisch orientierten Neorealisten, liberalen Institutionisten, IPÖ-Ansätzen und Konstruktivisten gut mit den unterschiedlichen Interaktionsmustern der drei Systemebenen begründen. Die Theorieansätze sind jeweils nur auf eine Ebene fokussiert und halten deren Beziehungsmuster für allgemein systemprägend, ohne zu berücksichtigen, dass mit den verschiedenen Ebenen auch die Interaktionsstrukturen variieren. Dieses Vorgehen greift analytisch zu kurz.

*Grundannahmen des Drei-Ebenen-Modells:*

	<b>Geostrategisch-militärische Ebene</b>	<b>Ökonomische Globalisierung</b>	<b>Transnationale Interdependenz</b>
<b>Machtverteilung</b>	unipolar	multipolar	uneindeutig
<b>Maßgebliches Interaktionsmuster</b>	Selektive Einzelhegemonie der USA	Multilateralismus mit gruppenhegemonialer Steuerung	Multilateralismus ohne hegemoniale Steuerung
<b>Anzahl relevanter Akteure</b>	niedrig	hoch	sehr hoch
<b>Anzahl transnationaler Institutionen</b>	gering	mittel	hoch

Um die amerikanische Machtposition bestimmen zu können, sollen im Folgenden anhand verschiedener Faktoren, die auf materielle Ressourcen Amerikas, die internationalen Akteurskonstellationen sowie den Einfluss anderer Staaten abheben, jeweils kurz die Optionsmachtpotenziale Amerikas auf den drei Systemebenen ausgelotet werden. In internationalen Beziehungen wird Akteuren vor allem durch die Verfügbarkeit von Optionsmacht die Umsetzung ihrer politischen Steuerungsziele ermöglicht. Nur der glaubhafte Verweis auf alternative Durchsetzungsmöglichkeiten etabliert gegenüber Interaktionspartnern eine belastbare Machtposition, die die Durchsetzungsfähigkeit steigert<sup>47</sup>. Es ist also zu untersuchen, wie hoch die glaubhaft zu machende Unilateralismusfähigkeit der Supermacht auf den drei Systemebenen ausfällt und welche Einflussmöglichkeiten ihr durch angedrohte oder implementierte Alleingänge an die Hand gegeben werden.

### **Geostrategisch-militärische Ebene**

Ganz offenkundig ist die Vorherrschaft Amerikas auf der Ebene militärischer Geostrategie. Bei eindeutig unipolarer Machtkonfiguration besteht dort eine strategische Doppelasymmetrie<sup>48</sup>, die auf einer Überlegenheit in der konventionellen und atomaren Bewaffnung sowie der globalen Präsenz der amerikanischen Streitkräfte einerseits und auf der unbestrittenen Vorreiterrolle der USA bei der Anwendung neuer Militärtechnologien andererseits beruht. Amerikas Streitkräfte verfügen sowohl in ihrer finanziellen und technischen Mittelausstattung als auch im Hinblick auf die Fähigkeiten zur globalen *power projection* über eine historisch beispiellose Überlegenheit. Der Abstand zu anderen Akteuren besitzt also gleichermaßen eine quantitative und eine qualitative Dimension. Die amerikanischen Rüstungs- und Militäraufwendungen haben inzwischen wieder deutlich zugenommen, ohne dass eine fiskalische Überdehnung des US-Haushalts zu konstatieren wäre. Im Gegenteil: Amerika muss

<sup>47</sup> Vgl. Knothe 2007, a.a.O. (Anm. 1).

<sup>48</sup> Vgl. Patrick Fitschen, *Revolution in Military Affairs. Neue Form der Kriegsführung und strategische Doppelasymmetrie*, *Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik*, 1, Kiel 2002.



heute zur Aufrechterhaltung seines Supermachtstatus prozentual weniger Nationalvermögen einsetzen als beispielsweise während des 2. Weltkriegs oder über weite Strecken des Kalten Kriegs. Obwohl die Ausgaben des amerikanischen Verteidigungshaushalts in absoluten Zahlen fast 50% der globalen Rüstungsaufwendungen erreichen, machen sie doch weniger als 5% des amerikanischen BIP aus<sup>49</sup>. Dieser Wert ist im Vergleich zu der daraus resultierenden strategischen Übermacht sehr niedrig, besonders, wenn man historische Parallelen zieht. Der große Abstand in den absoluten Aufwendungen wirkt sogar noch eher klein angesichts des eklatanten qualitativen Rückstands, den Verbündete wie Konkurrenten auf dem Gebiet militärstrategischer Innovation sowie bei waffentechnologischer Forschung und Entwicklung zu verzeichnen haben<sup>50</sup>. Der äußerst hohe investive Anteil der amerikanischen Militärausgaben sowie die hochtechnologiebasierte „Revolution in militärischen Angelegenheiten“<sup>51</sup> verschaffen Amerikas Militär eine überragende Stellung. Eine Veränderung der unipolaren geostrategischen Machtkonfiguration scheint in den nächsten Jahrzehnten nur möglich, wenn sich die Rüstungsanstrengungen geostrategischer Herausforderer drastisch erhöhen<sup>52</sup>.

Letztlich verfügen die USA aber nicht nur über die materiell unterfütterte Möglichkeit, sondern auch über den politischen Willen, in globalen Sicherheitsangelegenheiten und zur Wahrung ihrer nationalen Interessen unilateral Gewaltmittel einzusetzen. Die Bereitschaft, diese Mittel auch ohne ausreichende völkerrechtliche Legitimation und Autorisierung zur Anwendung zu bringen, ist durch verschiedene Ereignisse der jüngeren Vergangenheit ausreichend dokumentiert. In konkreten Konfliktsituationen können die USA damit glaubwürdig und konsistent auf ihre Fähigkeit verweisen, durch – wenn nötig – unilaterales Vorgehen sicherheitspolitische Ergebnisse in ihrem Sinne zu beeinflussen. Aus diesem Grund erscheint Amerikas Optionsmachtspotenzial auf der ersten Systemebene sehr groß. Trotz dieser bemerkenswerten Alleingangsmacht bleibt angesichts verschiedener Entwicklungen jedoch die Frage offen, inwieweit sich im internationalen System militärische Stärke in poli-

---

<sup>49</sup> Zu Angaben über die Höhe der amerikanischen Verteidigungsausgaben und den internationalen Vergleich siehe *Odom/Dujarric* 2004, a.a.O. (Anm. 35), S. 64ff, sowie *International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 2004-2005*, London u.a. 2004. Die Angaben zum Vorsprung der USA schwanken, je nachdem, ob Kaufkraftparitäten oder Dollarausgaben verglichen werden.

<sup>50</sup> Die FuE-Ausgaben im Verteidigungshaushalt des Pentagon betragen beispielsweise 2001 ungefähr das sechsfache der kumulierten Aufwendungen von Großbritannien, Frankreich und Deutschland. Bei den militärischen Beschaffungsausgaben lag das Verhältnis bei ca. 4:1. Der Abstand zu potentiellen geostrategischen Gegnern wie Russland, China oder Indien ist mindestens ebenso eindrucksvoll; Vgl. *Krause, Joachim/Christoph Grams* (2003), *Droht ein globaler Rüstungswettlauf?. Perspektiven der Rüstungsindustrie im Vergleich*, in: *Internationale Politik* 58 (7), 2003, S. 31-41, hier S. 35ff.

<sup>51</sup> Ausführlicher dazu *Fitschen* 2002, a.a.O. (Anm. 48). Die *Revolution in Military Affairs* (RMA) soll nicht nur eine Erweiterung der Einsatzoptionen mit sich bringen, sondern überdies eine höhere Präzision in der Kriegsführung ermöglichen.

<sup>52</sup> Vgl. *William C. Wolforth, U.S. Strategy in a Unipolar World*, in: *G. John Ikenberry* (Hrsg.), *America Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, Ithaca (NY) 2002, S. 98-118, der antihegemoniale Allianzen für wenig wahrscheinlich hält.

tische Ergebnisse übersetzen lässt<sup>53</sup>. Tatsächlich bleiben die der Supermacht zur Verfügung stehenden Arsenale militärischer Zwangsmittel in den meisten politischen Konfliktsituationen gegenüber der Mehrzahl der Akteure, vor allem in der Auseinandersetzung mit Verbündeten, weitgehend stumpf, weil ihr *Einsatz* undenkbar geworden ist<sup>54</sup>. Ein ähnlicher Befund ergibt sich im Hinblick auf Konflikte mit anderen Atommächten (oder Staaten, die es werden wollen), deren nukleares Abschreckungspotenzial eine umfassende geostrategische Gewalteskalation als politische Option politisch inakzeptabel macht<sup>55</sup>. Zudem können die Interessen von Verbündeten nicht gänzlich ignoriert werden, umso so weniger, als der Kampf gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen oder der Krieg gegen den internationalen Terrorismus von den USA allein offenkundig nicht gewonnen werden können. Neuere Ansätze wie die *Proliferation Security Initiative* dokumentieren, dass in Washington auch aktuell ein Bedarf an gemeinsamen sicherheitspolitischen Steuerungsinstrumenten besteht. Auch in diplomatischen Konflikten mit geringem militärischen Eskalationspotenzial (beispielsweise bei der Durchsetzung von Sanktionen) oder angesichts asymmetrischer Bedrohungssituationen durch terroristische Organisationen scheint der Verweis auf die amerikanischen Gewaltinstrumente selbst gegenüber eindeutig schwächeren Akteuren nur noch selten eine ausreichende Drohkulisse herstellen zu können<sup>56</sup>. Die anhaltenden Probleme beim Stabilitätsexport in von Staatszerfall betroffene Regionen (Kongo, Somalia oder Afghanistan) liefern dafür zahlreiche Anhaltspunkte.

Obwohl den USA auf der geostrategischen Systemebene eine beträchtliche Übermacht und ein hohes Maß an Optionsmacht zugeschrieben werden muss, sind aufgrund der auftretenden politischen und fiskalischen Kosten durchaus erhebliche Zweifel an einer unbeschränkten Einsatzfähigkeit der amerikanischen Militärmaschinerie angebracht. Die hohen Folgekosten militärischer Interventionen dürften ver-

---

<sup>53</sup> Diesen Umstand vergessen Analysen wie die von *Kagan* 2003, a.a.O. (Anm. 23), der von einer auf strategischer Überlegenheit beruhenden, umfassenden und omnipotenten Gestaltungsfähigkeit Amerikas ausgeht.

<sup>54</sup> Ein Befund, der nicht nur, aber besonders stark, durch Arbeiten zur liberalen Theorie des demokratischen Friedens unterstützt wird und möglicherweise einen entscheidenden Strukturwandel des internationalen Systems anzeigt; vgl. etwa *Jens Siegelberg/Klaus Schlichte* (Hrsg.), *Strukturwandel internationaler Beziehungen: zum Verhältnis von Staat und internationalem System seit dem Westfälischen Frieden*, Wiesbaden 2000.

<sup>55</sup> Daran dürfte sich in absehbarer Zeit nichts ändern. Die Abschreckungslogik des Kalten Kriegs steht in der amerikanischen Sicherheitspolitik nicht mehr im Vordergrund, ist aber weiterhin wirksam. Für die USA scheint jedoch eine nukleare Unverwundbarkeit, die zuvorderst durch einen effektiven Raketenabwehrschirm sichergestellt werden sollte, technisch offenbar vorerst nicht erreichbar. Die mit dem *National Missile Defense*-Programm (NMD) und seinen Nachfolgern verbundenen Hoffnungen auf nukleare Unverwundbarkeit erweisen sich als strategische Illusion.

<sup>56</sup> Diese Schwäche beleuchten *Daniel Byman/Matthew Waxman*, *The Dynamics of Coercion. American Foreign Policy and the Limits of Military Might*, Cambridge 2002 und *Brown* 2003, a.a.O. (Anm. 4) sowie *Herfried Münkler*, *Das Prinzip Empire*, in: *Ulrich Speck/Natan Sznaider* (Hrsg.), *Empire Amerika. Perspektiven einer neuen Weltordnung*, München 2003, S. 104-125. *Münkler* folgert aus der Herausforderung durch asymmetrische Bedrohungen zwar einen gewissen imperialen Legitimationsschub für das amerikanische *Empire*, weist aber auch auf die Durchsetzungsprobleme hin, die für das US-Militär in Konflikten erwachsen, die mit Freischärlertaktik geführt werden.

stärkt restriktiv auf die politische Entscheidungsfindung in Washington wirken. Probleme, die militärischen Möglichkeiten in politisch-diplomatische Erfolge umzumünzen, sind nicht nur bei der Invasion in den Irak deutlich geworden. Vom durch die amerikanische Irakpolitik hervorgerufenen politischen Streit im transatlantischen Bündnis einmal abgesehen, waren und sind es in diesem Zusammenhang in erster Linie praktische Hindernisse im Krieg und während der Besatzungsphase, die erhebliche Zweifel an der amerikanischen Hegemonieposition evozieren<sup>57</sup>. Deshalb gilt es, den analytischen Fehlschluss zu vermeiden, aus der unzweifelhaft großen Ressourcenüberlegenheit der USA eine umfassende geopolitische Hegemonie abzuleiten. Eine wirkliche Hegemonialposition kann nur durch die volle Übernahme von Führungsverpflichtungen sowie durch die Organisation von Gefolgschaft eingenommen werden. Die amerikanische Bilanz fällt in dieser Beziehung gemischt aus: Einigen Fällen, in denen die USA bei der Lösung sicherheitspolitischer Krisen eingegriffen haben (Golfkrieg 1991, Haiti, Kosovo, Afghanistan), stehen zahlreiche Konflikte gegenüber, in denen Amerikas Engagement ganz ausgeblieben ist oder nur halbherzig erfolgte (Somalia, Ruanda, Kongo). In zahlreichen geopolitischen Krisen, wie im Atomstreit mit dem Iran, ist wegen fehlender unilateraler Durchsetzungsfähigkeit die Zusammenarbeit mit den Machtkonkurrenten Russland bzw. China unumgänglich. Insgesamt können die USA aus Gründen, die einerseits in den außenpolitischen Folgekosten, zum anderen aber in den Restriktionen ihres nationalen politischen Entscheidungssystems liegen, ihre Einzelhegemonie auf der geostrategisch-militärischen Ebene des internationalen Systems nur selektiv ausüben. Die öffentliche Zustimmung für fortdauernde militärische Auslandseinsätze, unilaterale Gewaltanwendung oder die von Neokonservativen geforderte Strategie aktiver Entmutigung potentieller Herausforderer fällt nur schwach aus. Für weltweites Dauerengagement gibt es im Kongress kaum Mehrheiten. Dennoch dürfte der Kampf gegen den internationalen Terrorismus vorerst weiterhin eine breite Legitimationsgrundlage liefern für einen selektiv-okkasionellen Interventionismus Amerikas auf der Ebene der Geopolitik<sup>58</sup>.

## Ökonomische Globalisierung

Auf der zweiten Interaktionsebene des Systemmodells ist nicht von einer Dominanz Amerikas auszugehen – im Prozess ökonomischer Globalisierung sind die USA unverzichtbar und einflussreich, aber nicht dominant. Die Möglichkeiten zu unilateraler Politiksteuerung haben erheblich abgenommen, gleichwohl bleiben die USA mäch-

---

<sup>57</sup> So hat etwa die Weigerung der Türkei, amerikanische Invasionstruppen ins Land zu lassen, zu einer gewissen Verzögerung des Angriffs auf den Irak 2003 geführt und wenig Hinweise auf eine starke „Beziehungsmacht“ der USA gegenüber einem alten Verbündeten und militärisch sogar abhängigen Landes geliefert. Inzwischen sind nach dem schnellen militärischen Erfolg des Feldzugs durch die länger als geplant anhaltende Besatzungsphase auch die offenbar inadäquate Ausbildung und die prekäre Personalausstattung der US-Truppen und die enormen finanziellen Kosten solcher Einsätze deutlich geworden. Demokratieexport und *Nationbuilding* fordern von den USA vor allem finanzielle Opfer, was langfristig wieder isolationistische Argumentationsmuster befeuern könnte.

<sup>58</sup> Vgl. etwa Walter Russell Mead, *Power, Terror, Peace, and War. America's Grand Strategy in a World at Risk*, New York 2004 oder John Lewis Gaddis, *Surprise, Security, and the American Experience*, Cambridge (MA) 2004.

tigster Akteur der Weltwirtschaft. Die US-Volkswirtschaft, die insgesamt das weltweit höchste Produktivitätsniveau aufweist, zeichnet für ungefähr ein Fünftel der globalen Wertschöpfung verantwortlich<sup>59</sup>. Ihr durchschnittliches Wachstum lag seit 1975 nur knapp unter der Steigerungsrate des globalen Sozialprodukts, in den letzten Jahren aber deutlich höher als das Wachstum der EU-Länder und übertraf den OECD-Schnitt ebenfalls. Der vehemente Alarmismus, der die Niedergangsdebatte in den 1980er Jahren prägte, ist angesichts des ökonomischen Booms der 1990er Jahre einem neuen Selbstbewusstsein gewichen, das die Rolle der USA als führende Macht im Globalisierungsprozess betont. Dieses Selbstbewusstsein lässt sich durch zahlreiche Fakten stützen: Die amerikanische Wettbewerbsposition im internationalen Standortwettbewerb gilt als herausragend, wenn auch nicht als unangefochten<sup>60</sup>, die Führerschaft von US-Unternehmen im Bereich der neuen Technologien (Biotechnologie, IT) ist unumstritten. Dazu trägt nicht zuletzt der Umstand bei, dass die Forschungseinrichtungen der USA global eine führende Stellung einnehmen und für Forscher aus der ganzen Welt als hochattraktiv gelten. Zahlreiche transnationale Konzerne, die durch ihren hohen Grad internationaler Verflechtung als Vorreiter des globalen Wettbewerbs angesehen werden können, haben ihren Hauptsitz in Amerika. Die an den Weltleitbörsen *NYSE* und *NASDAQ* gelisteten Firmen sowie die amerikanischen Anleihen- und Immobilienmärkte binden schätzungsweise ein Drittel der globalen Finanzaktiva. Die größte Volkswirtschaft der Welt stellt darüber hinaus auch das größte Zielgebiet für Direktinvestitionen dar. Der US-\$ ist zwar als Weltleitwährung nicht mehr unumstritten, bleibt aber weiterhin die wichtigste globale Reservewährung. An der von *Nixons* Finanzminister *Conally* gegenüber den anderen Hauptakteuren der internationalen Finanzmärkte geäußerten Feststellung, der Dollar sei „unsere Währung, aber Euer Problem“ hat sich nur wenig geändert<sup>61</sup>.

Gleichwohl erscheinen die aus diesen Fakten ableitbaren Optionsmachtpotenziale im Bereich der Außenwirtschaftspolitik begrenzt. Amerikas politische Entscheidungsträger verfügen im Systembereich ökonomischer Globalisierung aus drei Gründen nicht mehr über nachhaltig durchsetzungsfähige unilaterale Machtinstrumente: erstens, weil die Interdependenzen mit anderen Wirtschaftsräumen immer stärkeren Einfluss auf Amerikas Handlungsfreiheit und Wohlstand nehmen, zweitens wegen der sich stärker ausdifferenzierenden Interessenstruktur innerhalb der amerikanischen Volkswirtschaft, und drittens, weil sich die Zeichen mehren, die auf eine

---

<sup>59</sup> Vgl. *Ferguson* 2004, a.a.O. (Anm. 24), S. 29. Damit war das amerikanische BIP größer als das gemeinsame von Japan, Deutschland und Großbritannien. Die Angaben sind auf der Basis von Kaufkraftparitäten errechnet.

<sup>60</sup> In den meisten internationalen Vergleichen zur Ermittlung der Wettbewerbsfähigkeit oder der wirtschaftlichen Freiheit (durchgeführt beispielsweise vom *World Economic Forum*, der *Heritage Foundation* oder vom *International Institute for Management Development*) wird das angelsächsische Markt-Staat-Verhältnis als Vergleichsmaßstab zugrunde gelegt. Entsprechend findet sich Amerika dort immer in der Spitzengruppe.

<sup>61</sup> Von einer Abwertung der amerikanischen Währung profitieren, wie derzeit zu beobachten, US-Exporteure deutlich. Die Verteuerung der Importe bewirkt eine Entspannung des Handelsbilanzdefizits. Anstoß an einer Dollarabschwächung nehmen ganz überwiegend andere Staaten und nur selten amerikanische Importeure. In den letzten Jahren hat vor allem die wirtschaftliche Abhängigkeit vom Exportmarkt USA wiederholt Devisenmarktinterventionen der japanischen und chinesischen Zentralbanken motiviert.

„fiskalische Überdehnung“ der USA schließen lassen<sup>62</sup>. Die von der amerikanischen Politik auf ökonomischem Gebiet glaubhaft zu verfolgenden Alternativoptionen zu multilateraler Steuerung erweisen sich bei näherer Analyse als stark eingeschränkt. Durch eine Zurückweisung der ökonomischen Verflechtungen, den Austritt aus transnationalen Wirtschaftsorganisationen oder einen machtbasieren Protektionismus würden grundlegende Interessen der meisten amerikanischen Wirtschaftsakteure schwer verletzt werden. Sowohl in der Währungs- und Finanzpolitik als auch in Fragen der Außenhandels- oder Industriepolitik dürften die gestiegene internationale Abhängigkeit, die komplexen Motive der amerikanischen Wirtschaftsakteure und letztlich auch die nachlassenden politischen Steuerungsmöglichkeiten im nationalen Rahmen eine Fokussierung auf unilaterale Strategien verhindern. Überdies haben alle US-Administrationen nach 1945 deutlich gemacht, dass sie Amerikas ökonomische Interessen in einem freien globalen Wettbewerb am besten gewahrt sehen.

Die Tatsache, dass die amerikanische Volkswirtschaft einen geringeren internationalen Verflechtungsgrad als andere bedeutende Ökonomien aufweist, also vergleichsweise schwachen Interdependenzzwängen ausgesetzt ist, sollte nicht dahingehend fehlinterpretiert werden, dass Amerika in ökonomischen Fragen weitgehend entscheidungsautonom wäre. Tatsächlich tragen Ex- und Importe zusammengenommen gerade knapp ein Viertel zur nationalen Wirtschaftsleistung Amerikas bei. Das ist im Vergleich mit den wichtigsten Volkswirtschaften der Weltökonomie ein niedriger Wert. Wenngleich der amerikanische Außenhandel durchweg schneller als das Bruttosozialprodukt gewachsen ist, wird dieses noch immer zu drei Vierteln im amerikanischen Binnenmarkt selbst erwirtschaftet. Die Importpenetration der US-Volkswirtschaft fällt im Vergleich zu anderen OECD-Staaten mit etwa 13% des BSP ausgesprochen niedrig aus<sup>63</sup>. Auffällig ist die inzwischen sehr starke Diskrepanz zwischen Aus- und Einfuhren. Seit 1975, dem letzten Jahr, in dem die USA zuletzt ein positives Außenhandelsaldo verzeichnen konnten, sind die Importe mit einer durchschnittlichen Jahresrate von 8,3% deutlich stärker angestiegen als die Exporte mit einem Durchschnittswachstum von 7,1%. Damit führen die USA inzwischen fast 50% mehr Waren und Dienstleistungen ein als sie exportieren und sind mit beträchtlichem Abstand Importweltmeister. Etwa ein Sechstel der globalen Handelsströme geht in die USA, die den größten einzelstaatlichen Absatzmarkt bilden. Der Konsum der amerikanischen Verbraucher ist zu einer entscheidenden Stütze der Weltkonjunktur geworden. Dagegen schwächelt die US-Exportwirtschaft deutlich. Sollten sich diese Trends der letzten drei Jahrzehnte fortsetzen, dürfte der relative Anteil der US-Volkswirtschaft am Welthandel auch weiterhin, wenn auch langsam, zurückgehen.

---

<sup>62</sup> Vgl. *Ferguson* 2004, a.a.O. (Anm. 24), S. 321, der in erster Linie auf die sehr hohe implizite Verschuldung des Staatshaushalts (Pensionsverpflichtungen sowie Zusagen der staatlichen Krankenversicherungssysteme) und auf die Haushalts- und Zahlungsbilanzdefizite abhebt. Eine zugespitzte und vernichtende Analyse der amerikanischen Verschuldungssituation liefern *Bill Bonner/Addison Wiggin*, *Das Schuldenimperium: vom Niedergang des amerikanischen Weltreichs und der Entstehung einer globalen Finanzkrise*, München 2006.

<sup>63</sup> Die entsprechenden Werte von 2003 für Deutschland (24,3%), Großbritannien (23,7%) oder Frankreich (21,7%) liegen etwa doppelt so hoch. Unter den OECD-Ländern weist nur Japan (8,3%) einen deutlich geringeren Wert auf; vgl. *OECD*, *Economic Outlook* Nr. 75, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/46/2483884.xls>, Paris 2004.

Die anhaltend starke Importneigung der Volkswirtschaft hinterlässt allerdings bei relativ zurückbleibender Exportleistung Spuren in der amerikanischen Leistungsbilanz.

Der starke Konsum der amerikanischen Verbraucher und die ökonomische Investitionstätigkeit werden aufgrund der außerordentlich niedrigen inländischen Sparquote (mittlerweile nur noch ca. 1% des BIP) schon seit geraumer Zeit in nicht unerheblichem Umfang vom Ausland finanziert<sup>64</sup>, so dass in der amerikanischen Zahlungsbilanz ein enormes strukturelles Defizit zu verzeichnen ist. Neben dem Handelsbilanzdefizit, das 2006 auf fast 840 Milliarden US-\$ kletterte, sind unter der *Bush*-Administration auch die Defizite im Staatshaushalt wieder drastisch gestiegen, was zu einer Wiederholung der „*twin deficit*“-Situation der achtziger Jahre geführt hat<sup>65</sup>. Zur Finanzierung der Defizite im Haushalt sowie im Außenhandel bleibt die Volkswirtschaft der USA auf große Kapitalimporte angewiesen. Mittlerweile erwerben ausländische Finanzinvestoren *täglich* im Durchschnitt über zwei Milliarden US-\$ mehr an amerikanischen Vermögenswerten, als von Amerikanern im Gegenzug im Ausland angelegt wird.

In nur zwei Dekaden hat sich durch diese Entwicklung eine gewaltige Außenverschuldung aufgebaut, die wiederum den Abwertungsdruck auf die amerikanische Währung sukzessive erhöht hat. Die USA sind im Ergebnis vom größten Gläubiger des internationalen Wirtschaftssystems zum größten globalen Schuldner geworden. Die Zentralbanken von Japan, China und Südkorea sind durch zuvorderst währungspolitisch motivierte Käufe amerikanischer Staatsanleihen inzwischen zu den größten ausländischen Gläubigern der USA geworden<sup>66</sup>. Diese drei Institutionen nehmen damit neben der US-Zentralbank (*Federal Reserve Bank*) maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der amerikanischen Währung. Auch wenn von einigen Autoren die amerikanische Praxis, den Wohlstand in immer stärkerem Umfang durch ausländische Investoren finanzieren zu lassen, bzw. die Fähigkeit der USA, aufgetürmte Schulden in eigener, notfalls inflationierbarer Währung begleichen zu können, als Ausweis imperialer Dominanz eingeschätzt wird, stellt das inzwischen erreichte Ausmaß der US-Außenverschuldung für ein vorgebliches Imperium einen ungewöhnlichen Befund dar. Imperien, wie das britische *Empire* des 19. Jahrhunderts, haben sich in der Regel durch Kapitalexporte ausgezeichnet und als Gläubiger bei Schuldernationen finanzielle Abhängigkeiten geschaffen. Imperiale Führungsfähigkeit erwuchs seit den Tagen des Römischen Reichs nicht zuletzt aus den gegenüber dem imperialen Zentrum bestehenden finanziellen Verpflichtungen abhängiger Staaten<sup>67</sup>. Amerika vermag auf keines dieser finanzpolitischen Führungsinstrumente zurückzugreifen, seine Fähigkeiten zu weltwirtschaftlicher Hegemonie leiden massiv unter dem Durst nach ausländischem Kapital.

Die Kapitaleinfuhren können freilich auch als Ausweis hoher Standortattraktivität und des ungebrochenen Vertrauens ausländischer Anleger in die Wirtschaftskraft

---

<sup>64</sup> Vgl. Jens van *Scherpenberg*, Der geborgte Aufschwung. Die wirtschaftspolitische Bilanz der Regierung Bush 2001-2004, *SWP-Studie* S 40, Berlin 2004, S. 17ff.

<sup>65</sup> Vgl. Heribert *Dieter/Caroline Silva-Garbade*, Das Ende des Höhenflugs? Krisenpotenziale in der amerikanischen Ökonomie und Konsequenzen für die Weltwirtschaft, *SWP-Studie* 49/2004, Berlin 2004.

<sup>66</sup> Im Jahr 2007 überschritten allein die chinesischen Währungsreserven die Marke von 1400 Milliarden US-\$.

<sup>67</sup> Vgl. *O'Brien/Clesse* 2002, a.a.O. (Anm. 15) und *Ferguson* 2004, a.a.O. (Anm. 24).

der USA interpretiert werden. Wenn diese Investoren jedoch massiv Vertrauen in die Stabilität des US-\$ verlieren<sup>68</sup>, Zweifel an der Robustheit der Konjunktur entwickeln, bei ihren Anlageentscheidungen andere Standorte bevorzugen oder aus anderen Gründen Kapital aus Amerika zurückziehen sollten, führte das zu einer „harten Landung“ der amerikanischen Konjunktur. Die USA können ihrer angestammten Rolle als „Konjunkturlokomotive“ der Weltwirtschaft nur solange nachkommen, die amerikanischen Verbraucher nur dann ohne Rücksicht auf die geringe inländische Sparquote konsumieren, solange das Vertrauen ausländischer Geldgeber, das sich materiell in massiven und permanent steigenden Kapitaltransfers manifestiert, aufrechterhalten wird. Aufgrund der starken Abhängigkeit von ausländischen Finanziers kann ein vorrangiges Interesse amerikanischer Administrationen darin vermutet werden, die Attraktivität des Investitionsstandorts USA zu erhalten oder noch zu steigern. Ein wesentliches wirtschaftspolitisches Ziel besteht also darin, einen Rückgang der Kapitaltransfers, der nicht ohne gravierende Folgen für die US-Volkswirtschaft bliebe, zu verhindern.

Kaum eines der aufgeführten Abhängigkeits- und Verflechtungsphänomene lässt sich als Zeichen imperialen Herrschaftsvermögens interpretieren. Durch die Ansprüche und Renditeerwartungen ausländischer Gläubiger und die für den ökonomischen Erfolg notwendigen Verflechtungen im Bereich der Direktinvestitionen und das große Interesse der USA an leistungsfähigen internationalen Kapitalmärkten sowie offenen Handelsbeziehungen mit anderen wichtigen Industrienationen werden die amerikanischen Optionsmachtpotenziale erheblich begrenzt<sup>69</sup>. Und zwar in der Wettbewerbs- oder Industrie- ebenso wie in der Handels- oder Währungspolitik. Selbst die weiterhin, wenn auch abgeschwächt, bestehende Währungshegemonie des Dollar erscheint politisch kaum belastbar. Sie dürfte durch die sich langsam abzeichnende Tendenz hin zu einer stärkeren Berücksichtigung des Euro in den Währungsreserven vieler arabischer und asiatischer Länder infrage gestellt werden. Zudem erschwert die Abhängigkeit von Kapitalimporten den Aufbau einer glaubwürdigen Drohkulisse in Währungskonflikten<sup>70</sup>. Auch sind die politischen Durchgriffsmöglichkeiten der

---

<sup>68</sup> Immerhin hat die amerikanische Währung gegenüber dem Euro seit 2002 heftig eingebüßt. Der Euro trägt (bisher) die Hauptlast der Dollarabwertung, während andere Akteure (Japan, China) durch massive Dollarkäufe die eigene Währung (noch) auf niedrigerem Niveau stabil zu halten versuchten.

<sup>69</sup> Eine andere Meinung vertreten David E. *Spiro*, *The Hidden Hand of American Hegemony. Petrodollar Recycling and International Markets*, Ithaca (NY) u.a. 1999 und Leonard *Seabrooke*, *U.S. Power in International Finance. The Victory of Dividends*, New York u.a. 2001, die die Vorrangstellung US-amerikanischer Finanzinstitutionen (Investmentbanken sowie Hedge- und Pensionsfonds) im globalen Finanzsystem betonen. Allerdings bleibt unklar, wie aus dieser Dominanz politische Führungspotenziale abgeleitet werden können.

<sup>70</sup> Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf die Auseinandersetzung um das amerikanische Defizit Chinahandel, das von vielen US-Politikern zumindest partiell auf eine unterstellte Unterbewertung der bis Mitte 2005 fest an den Dollar gekoppelten chinesischen Währung zurückgeführt worden ist. Die Forderung nach einer Aufwertung des Yuan, die inzwischen moderat begonnen hat, könnte aber auch negative Folgen für die Kapitalbilanz entfalten, wenn beispielsweise auf chinesischer Seite die Bereitschaft zum Kauf amerikanischer Staatsanleihen nachlassen sollte. In den andauernden Auseinandersetzungen kann China kaum zu einer Änderung seiner Währungspolitik gezwungen werden. Der von den USA ausgeübte Druck – etwa die Entsendung einer hochrangigen Delegation nach China im Dezem-

Exekutive in Währungsfragen angesichts der auf ihrer Unabhängigkeit bestehenden US-Zentralbank zweifelhaft. In steigendem Maße entscheiden die Konjunktur- und Renditeerwartungen global agierender Investoren über den Wert der amerikanischen Währung auf den internationalen Finanzmärkten. Deren Optimismus in Bezug auf die Tragfähigkeit der US-Konjunktur bzw. die Stabilität des US-Finanzmarkts ist von politischer Seite jedoch kaum zu beeinflussen.

Diese in fast allen ökonomischen Bereichen bestehende Abhängigkeit von externen Akteuren hat für die außenwirtschaftspolitischen Gestaltungschancen der USA im Prozess weltwirtschaftlicher Globalisierung gravierende Folgen. Das amerikanischen Entscheidungsträgern bei der Interessendurchsetzung zur Verfügung stehende Instrumentarium erweist sich durch die im Rahmen der OECD-Welt (aber verstärkt auch darüber hinaus) hochgradig interdependenten Wirtschaftsstrukturen und insbesondere die gestiegenen Gestaltungsmöglichkeiten von ökonomischen Akteuren als eingeschränkt<sup>71</sup>. Die meisten Interessengruppen und Konsumenten in den USA profitieren nachhaltig von der weltökonomischen Vernetzung. Die USA bleiben für Exporte auf Absatzmärkte angewiesen, aber auch beim Kapitalimport oder für die Aufrechterhaltung der amerikanischen Energieversorgung sind sie von funktionsfähigen internationalen Märkten abhängig. Autarkie bildet keinen Erfolg versprechenden Ansatz, sondern käme ökonomischer Selbstverstümmelung gleich<sup>72</sup>. Die politischen Entscheidungsträger der USA dürften sich damit gezwungen sehen, die ökonomischen Wünsche anderer Staaten und externer Wirtschaftsakteure und der mit ihnen verbündeten Einflusskoalitionen im eigenen Entscheidungssystem zu berücksichtigen. Internationale Handelskonflikte vollziehen sich allerdings zunehmend vor

---

ber 2006 – erfüllt eher deklaratorische Zwecke nach innen, um gegenüber dem Kongress Handlungswillen zu demonstrieren. In diese Richtung zielt auch der im September 2006 zwischen der amerikanischen und chinesischen Regierung vereinbarte „strategische Wirtschaftsdialog“.

<sup>71</sup> Zu den durch ökonomische Globalisierungsprozesse veränderten Interessenformationen und Präferenzstrukturen innerhalb der Nationalstaaten vgl. R.J. Berry Jones, *Globalization and Interdependence in the International Political Economy. Rhetoric and Reality*, London u. a. 1995, Jeffrey R. Frieden /David A. Lake (Hrsg.), *International Political Economy. Perspectives on Global Wealth and Power*, New York 2000, Geoffrey Garrett, *Capital Mobility, Trade and the Domestic Politics of Economic Policy*, in: Helen Milner/Robert O. Keohane (Hrsg.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge u.a. 1996, S. 79-107 und Peter B. Evans, *States and Industrial Transformation*, in: C. Roe Goddard/John T. Passet-Smith/John G. Conklin (Hrsg.), *International Political Economy. State-Market Relations in the Changing Global Order*, Boulder (CO) u.a. 2002, S. 119-137.

<sup>72</sup> Ein beredtes Beispiel für die fehlenden Möglichkeiten, weltwirtschaftliche Interdependenzen zu negieren, bildet das völlige Scheitern des *Project Independence*. Dieses angesichts der Ölpreisschocks in den 1970er Jahren initiierte Projekt sollte eine völlige Unabhängigkeit von Energieträgerimporten sicherstellen. Wegen der beständig steigenden Energienachfrage der US-Volkswirtschaft und nicht ausreichender nationaler Ressourcen erwies sich dieser Ansatz als völlig weltfremd und zum Scheitern verurteilt; vgl. auch Katrin Jordan, *Changes and Continuities in U.S. Energy Policy*, *SWP Working Paper* FG 4/2005, Berlin 2005, S. 9ff. Gleichwohl ist das Thema, wie die 2006 gehaltene *State of the Union*-Rede von Präsident Bush zeigte, inzwischen auch in seiner strategischen Dimension erkannt worden. Die von Bush attestierte „Sucht nach Öl“ aus politisch instabilen Regionen könnte, stärker noch als ökologische Bedenken, die Suche nach alternativen Technologien und einen sparsameren Umgang mit Energieträgern befördern.



dem Hintergrund einer starken Interessenfragmentierung im innenpolitischen Entscheidungssystem, wo sich Profiteure und Gegner der Internationalisierung bzw. der damit einhergehenden regulativen Anpassungsleistungen gegenüberstehen. Die Feststellung, dass im Prinzip nur noch selten *internationale* Handelskonflikte zu beobachten seien, in denen ökonomische Kontroversen über Marktzugang oder Diskriminierungsmaßnahmen auf intergouvernementaler Ebene verhandelt werden, sondern verstärkt Interessenkonflikte zwischen verschiedenen Lobbygruppen auf *nationaler* Ebene hinzukommen, beleuchtet diese Tendenz zur Überlagerung politischer Entscheidungsprozesse<sup>73</sup>.

Unter der zunehmenden Heterogenität der Interessen, die gleichwohl vom klaren Bekenntnis der führenden amerikanischen Wirtschaftsverbände zu ökonomischer Internationalisierung gekennzeichnet ist, dürfte die unilaterale Durchsetzungsfähigkeit in der Handelspolitik erheblich leiden. Hinzu kommen die bereits skizzierten dynamischen Prozesse der Denationalisierung<sup>74</sup> und multilateraler Institutionalisierung. Alle diese Entwicklungen verlangen Anpassungsleistungen von Nationalstaaten und engen den Handlungsspielraum politischer Entscheidungsträger ein. Die wirtschaftlichen Interessen externer Akteure – multinationale Unternehmen und internationale Finanzmärkte –, Restriktionen multilateraler Institutionen und die oftmals widersprüchlichen Signale von unterschiedlichen, im innenpolitischen Entscheidungssystem aktiv werdenden Lobbygruppen finden in der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik zunehmend Berücksichtigung.

Den USA und ihren politischen Entscheidungsträgern fehlen zunehmend die Instrumente, um im Alleingang gegenüber den Verursachern der Handelsbilanzdefizite (Japan, China, EU), aber auch gegenüber vermeintlich leicht einzuschüchternden Entwicklungs- oder Schwellenländern, als „unfair“ deklarierte Handelspraktiken sanktionieren zu können<sup>75</sup>. Bei der Maßregelung von Protektionismus und Merkantilismus bietet die WTO inzwischen deutlich höhere Erfolgchancen – von den institutionellen Bindungsmechanismen der Welthandelsorganisation sind, als beklagte Partei, wiederum auch die USA betroffen. Auch die Brauchbarkeit von einseitigen Handelssanktionen als Instrument zur Durchsetzung außenpolitischer Ziele steht aufgrund der damit verbundenen Kosten infrage<sup>76</sup>. Spuren hinterlässt die neue Komple-

---

<sup>73</sup> Vgl. Stefan A. Schirm, Handel und Politik. Der Einfluss globaler Märkte auf nationale Interessen, in: *Internationale Politik* 57 (6), 2002) S. 1-10, hier S. 6.

<sup>74</sup> Allerdings birgt die ökonomische Globalisierung für nationalstaatlich verfasste politische Systeme im Grunde lediglich eine *unmittelbare*, gleichwohl gewichtige Folge: Sie verändert die Kosten für bestimmte (vor allem redistributive) Politikansätze, erhöht aber auch die Prämien für Liberalisierungsschritte; vgl. Jeffrey Sachs, International Economics. Unlocking the Mysteries of Globalization, in: *Foreign Policy* 110, 1998, S. 97-111.

<sup>75</sup> Vgl. Marcus Noland, Learning to Love the WTO, in: *Foreign Affairs* 78 (5), 1999, S. 78-92 sowie Kinka Gerke-Unger, Paradigmenwechsel? Die Außenwirtschaftspolitik der USA unter Clinton und Bush, in: Hans-Jürgen Puhle/Söhnke Schreyer/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush*, Frankfurt a.M. 2004, S. 222-262, hier S. 234.

<sup>76</sup> Der Widerstand gegen eigenmächtig erhobene Sanktionen kommt aus drei Hauptrichtungen: 1. von den betroffenen Staaten bzw. ihren politischen Verbündeten selbst, 2. von Staaten, die sich aus grundsätzlichen Erwägungen gegen unilaterale Politikansätze wenden und eine multilaterale Lösung präferieren, sowie 3. von US-Unternehmen, die den Verlust von Marktanteilen im Ausland oder eine Behinderung bei Importen fürchten.

xität von Internationalisierung und Interessenfragmentierung aber nicht nur in Handelsauseinandersetzungen, sondern überdies auch in der nationalen Wettbewerbs-, Industrie- oder Steuerpolitik oder bei Fragen des Verbraucherschutzes. Die Partizipation am Regulierungssystem im Rahmen der WTO schafft einerseits *unmittelbare* Anpassungszwänge – durch regulativen Harmonisierungsdruck – und damit auch eine neue Qualität transnationaler Konflikte, andererseits werden regulative Kernkompetenzen auf nationaler Ebene auch *mittelbar*, nämlich durch die über multilaterale Institutionen ermöglichte Einflussnahme anderer Staaten grundlegend beeinträchtigt. Viele wirtschaftsbezogene Konflikte zwischen der EU und den USA haben gezeigt, dass über Amerikas ökonomische Angelegenheiten eben nicht mehr ausschließlich in Washington, sondern in zunehmendem Maß auch in Brüssel, Tokio, Peking oder Genf mitentschieden wird<sup>77</sup>.

Für die politischen Entscheidungsträger der USA, ebenso wie für andere Staaten, dürften transnationale, regelorientierte Governancelösungen – im globalen wie im regionalen Rahmen – nicht nur effizienter und erfolgreicher, sondern auch praktikabler erscheinen als der Rückgriff auf Unilateralismus. Bei der Bewältigung zahlreicher weltökonomischer Steuerungsprobleme sind die USA in immer stärkerem Maß auf die Einbeziehung anderer Akteure angewiesen. Institutionalisierungsprozesse auf multilateraler und regionaler Ebene erweitern die weltwirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit der USA, schränken die selbstreferenziellen Steuerungsmöglichkeiten aber auch ein. Während Amerika als Initiator regionaler (NAFTA) und bilateraler Freihandelsabkommen wenig Rücksicht nehmen muss<sup>78</sup>, schwächt sich seine Machtposition bei erweiterter Teilnehmerzahl offenkundig ab. Der mit Brasilien geteilte Vorsitz und die Verhandlungsprobleme der panamerikanischen Freihandelszone (FTAA) oder die schleppende Liberalisierung im Rahmen der APEC, wo zukünftig auch einem steigenden Einfluss Chinas Rechnung zu tragen sein wird, dürfen als Indizien für eine nachlassende Durchsetzungsfähigkeit in regionalen Steuerungsansätzen interpretiert werden<sup>79</sup>. Andererseits verspricht die schlanke amerikanische Agenda der „kompetitiven“ Marktöffnung im Vergleich zu der von der EU verfolg-

---

<sup>77</sup> Erinnert sei stellvertretend an den Fall der 2001 geplanten Übernahme des *Honeywell*-Konzerns durch *General Electric*. Diese Großfusion – eine inneramerikanisch Angelegenheit und von den US-Kartellbehörden bereits genehmigt – scheiterte in erster Linie am wettbewerbspolitisch motivierten Widerstand der EU-Kommission bzw. einiger europäischer Staaten, weil eine marktbeherrschende Stellung des neuen Konzerns befürchtet wurde.

<sup>78</sup> Zur gemischten Bilanz der amerikanischen Freihandelsabkommen vgl. Jeffrey J. Schott (Hrsg.), *Free Trade Agreements. US Strategies and Priorities*, Washington (DC) 2004.

<sup>79</sup> Zu den erheblichen Schwierigkeiten der USA, ihre politischen Vorstellungen in den Verhandlungen über eine FTAA durchzusetzen vgl. Susanne *Gratius*, *Sackgasse ALCA? Das amerikanische Freihandelsprojekt zwischen Bilateralismus und Monroe-Doktrin*, SWP-Studie 33/2003 Berlin 2003. US-amerikanische Versuche, Inhalt und Zeitpläne zu diktieren, sind von lateinamerikanischen Staaten, insbesondere den Teilnehmern des *Mercosur* wiederholt zurückgewiesen worden, was zu einer Verzögerung des Zeitplans beigetragen hat. Nach ursprünglicher Planung sollten die FTAA-Verhandlungen 2005 bereits zum Abschluss gekommen sein. Dass der Verhandlungsprozess mittlerweile unwiderruflich versandet scheint, hat im November 2005 das IV. Gipfeltreffen amerikanischer Staaten in *Mar del Plata* gezeigt.

ten, thematisch überladenen handelspolitischen Agenda möglicherweise sogar bessere Durchsetzungschancen<sup>80</sup>.

In internationalen Wirtschaftsorganisationen ist eine amerikanische Einzelhegemonie nahezu ausgeschlossen. In der G-7/G-8, in der WTO oder im IWF ist der amerikanische Einfluss zwar größer als der anderer Staaten, die USA bleiben also wichtigster Einzelakteur. Multilaterale Weltwirtschaftsorganisationen kommen amerikanischen Interessen sehr stark entgegen und erfüllen die in sie gesetzten Erwartungen weitgehend. Die unübersichtlichen institutionellen Steuerungsvorteile und das nach wie vor hohe Maß an multilateraler Agendakontrolle durch die USA und führende Industrienationen erschweren Ignoranz oder Selbstbezüglichkeit. Dort, wo *effektive* multilaterale Strukturen zur Verfügung stehen, werden sie von den USA ausgiebig genutzt. So sind sie – überwiegend erfolgreich – Hauptnutzer des WTO-Streitschlichtungsmechanismus<sup>81</sup>. Weltwirtschaftsregierungen werden durch die USA maßgeblich mitgeprägt, aber inzwischen vorrangig gruppenhegemonial implementiert<sup>82</sup>. Drohungen mit unilateralem Vorgehen wirken wegen wenig glaubwürdig. So erscheint zum Beispiel die potentiell schärfste Waffe, die Androhung einer umfassenden Abschottung des US-Markts, völlig absurd<sup>83</sup>. Allein auf sich gestellt kann Amerika im Bereich ökonomischer Internationalisierung nicht mehr machtvoll steuern oder führen<sup>84</sup>. Die mit anderen Staaten bestehende Interessenverflechtung mindert die materiellen Erfolge, die durch Alleingänge zu erzielen wären.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass die Supermacht in relevanten Steuerungsfragen der globalisierten Weltwirtschaft nicht über ein Entscheidungsmonopol verfügt und darüber hinaus in konkreten Entscheidungssituationen wegen des hohen Interdependenzgrades und einer extrem komplexen Interessenstruktur sowohl im internationalen System als auch im nationalen Entscheidungsprozeß nur unzureichend Optionsmachtpotenziale mobilisieren kann. Angesichts der starken (und weiter wachsenden) Abhängigkeit von Kapital- und Rohstoffimporten erscheint die Androhung eines protektionistischen Isolationismus wenig glaubhaft,

---

<sup>80</sup> Zu den politischen Folgen der „postmodernen“, deshalb aber noch lange nicht postmateriellen und tendenziell protektionistischen Handelsagenda der EU vgl. Andreas *Falke*, EU-USA Trade Relations in the Doha Development Round. Market Access versus Post-modern Trade Policy Agenda, in: *European Foreign Affairs Review* 10 (3), 2005, S. 339-357. Im Laufe der Doha-Runde mussten einige der handelspolitischen Herzensangelegenheiten der EU-Staaten („Singapurthemen“) bereits zurückgenommen werden, weil sie auf multilateraler Ebene nicht konsensfähig waren. Eine Verschärfung von Sozial- und Umweltstandards wird von Entwicklungs- und Schwellenländern meist als diskriminierend abgelehnt.

<sup>81</sup> Vgl. Ernst-Ulrich *Petersmann*/Mark A. *Pollack* (Hrsg.), *Transatlantic Economic Disputes. The EU, the US, and the WTO*, Oxford u.a. 2005. Bis Ende 2004 waren die USA mit jeweils über 70 Verfahren entweder als Beschwerdeführer oder als beklagte Partei in Streitverfahren vor der WTO verwickelt. Als Kläger waren sie nur in vier Fällen unterlegen; die Erfolgsquote bei eigenen Beschwerden lag bei über 60%. Die Verteidigung gegen Klagen anderer Staaten war aber nur in einem Drittel der Fälle erfolgreich.

<sup>82</sup> Dabei weist die locker vernetzte Gruppenhegemonie der führenden Industrienationen inzwischen beachtliche Institutionalisierungstendenzen auf; vgl. Reinhard *Rode*, *Weltregierungen durch Internationale Wirtschaftsorganisationen*, Berlin 2002 sowie Thomas J. *Volgy*/Alison *Bailin*, *International Politics and State Strength*, Boulder (CO) 2003.

<sup>83</sup> Vgl. *Noland* 1999, a.a.O. (Anm. 75), S. 24.

<sup>84</sup> Vgl. *Rode* 2002, a.a.O. (Anm. 82), S. 27.

weil dieser unmittelbar mit erheblichen Wohlstandsverlusten für die US-Volkswirtschaft verbunden wäre. Die ökonomische Performanz der USA wird im Zeichen großer gegenseitiger Abhängigkeit zur „Achillesferse“ politischer Entscheidungsträger. Interdependenz beschneidet die eigenmächtigen politischen Gestaltungsmöglichkeiten der USA: Ökonomische Globalisierung trägt maßgeblich zu Amerikas Wohlstand und wirtschaftlicher Prosperität bei, etabliert aber gleichzeitig weitreichende Verpflichtungen (nicht zuletzt finanzielle) gegenüber anderen Akteuren, sowohl Staaten als auch Unternehmen und Kapitalmärkten. Diese Abhängigkeiten sorgen tendenziell für eine globale Interessengemeinschaft der führenden Industrienationen, deren Implikationen in Washington nicht folgenlos ignoriert werden können<sup>85</sup>. Auch unilaterale US-Außenwirtschaftspolitik muss letztlich diesen Entscheidungsbedingungen Tribut zollen und stößt verstärkt an multilaterale Grenzen<sup>86</sup>.

Ebenso wie ihre unilateralen Drohpotenziale haben jedoch auch die institutionellen Blockademöglichkeiten der USA deutlich abgenommen<sup>87</sup>. Dadurch wird ihre ehemals hegemoniale Position in der Weltwirtschaft zwar nicht vollständig nivelliert, jedoch werden die Erfolgsaussichten machtbasierter Durchsetzungsstrategien in der US-Außenwirtschaftspolitik erheblich eingeschränkt. Regionale und bilaterale Arrangements (insbesondere Präferenzhandelsabkommen) sichern den USA zwar eine größere Durchsetzungsfähigkeit<sup>88</sup>, verringern aber gleichzeitig auch die Reichweite ihres globalen Einflusses. Die in diesen Ansätzen erkennbare amerikanische Hegemonie erzeugt kein multilaterales Gefolgschaftsmomentum. Es ist unklar, inwiefern die Reservestrategien Regionalismus und Präferenzabkommen tatsächlich zu Erfolgen auf multilateraler Ebene führen können<sup>89</sup>. Zweifelhaft ist auch, ob bei paralleler Marktöffnung vergleichbare Wohlfahrtseffekte zu erwarten sind wie bei multilateralen Versuchen<sup>90</sup>. Amerikas Vorstellungen von ungehinderter Souveränität werden damit verstärkt von den Realitäten globaler ökonomischer Interdependenz eingeholt

---

<sup>85</sup> Diese Interessengemeinschaft kann auch von *Neocons* nicht geleugnet oder verletzt werden. Im übrigen fallen deren ökonomische Vorstellungen und wirtschaftspolitischen Empfehlungen bemerkenswert unklar und wenig realitätsbezogen aus, zumal die Interdependenz gerade von amerikanischen Wirtschaftsführern immer wieder betont wird; vgl. *Halper/Clarke* 2004, a.a.O. (Anm. 17), S. 313ff.

<sup>86</sup> Vgl. die handelspolitischen Fallstudien in *Knothe* 2007, a.a.O. (Anm. 1).

<sup>87</sup> Vgl. *Nye* 2002, a.a.O. (Anm. 38), *Rode* (2004) und *Knothe* 2005, a.a.O. (Anm. 3).

<sup>88</sup> Die handelsgenerierende Wirkung von bilateralen *FTAs* der USA fällt bisher sehr bescheiden aus. Das höhere Maß an amerikanischer Agendakontrolle sorgt zwar (beispielsweise durch strenge Ursprungsregeln) für verbesserten Schutz von US-Produzenten und vermag bescheidene Exporterfolge zu generieren, führt jedoch nicht zu sinkenden Handelsbilanzdefiziten; vgl. *Schott* 2004, a.a.O. (Anm. 78), wo sich dennoch eine apologetische Unterstützung für parallel zur WTO vorangetriebene Liberalisierungsinitiativen findet.

<sup>89</sup> Vgl. Heribert *Dieter*, Abschied vom Multilateralismus? Der neue Regionalismus in der Handels- und Finanzpolitik, *SWP-Studie* 2/2003, Berlin 2003 und Edward D. *Mansfield*/Eric *Reinhard*, Multilateral Determinants of Regionalism. The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements, in: *International Organization* 57 (4), 2003, S. 829-862.

<sup>90</sup> Allgemein wird eine deutlich größere Wohlfahrtsleistung im Rahmen multilateral vereinbarter Zollsensungen erwartet als bei *FTAs*. Vgl. stellvertretend Drusilla K. *Brown*/Alan V. *Deardorff*/Robert M. *Stern*, Multilateral, Regional and Bilateral Trade-Policy Options for the United States and Japan, *RSIE Discussion Paper* Nr. 490, <http://www.fordschool.umich.edu/rsie/workingpapers/Papers476-500/r490.pdf>.

werden. Außenwirtschaftspolitische Entscheidungsautonomie entwickelt sich damit immer stärker zu einer Fiktion, auch weil heimische Interessengruppen, die Schaden fürchten zur Gegenmobilisierung schreiten<sup>91</sup>.

## Transnationale Interdependenz

Auf der dritten Systemebene erweisen sich der Einfluss nichtstaatlicher Akteure und die Zwänge komplexer Verflechtung von Interessen und Politiksteuerung ebenfalls als massive Herausforderung und manifestes Hindernis für eine amerikanische Hegemonie. Die Systemebene transnationaler Interdependenz umfasst jene Interaktionsbereiche, in denen von hohen Partizipations- und Gestaltungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft auszugehen ist. Allerdings ist bei der hier verfolgten Differenzierung nicht nur dieses Kriterium für die Handlungszusammenhänge der dritten Systemebene kennzeichnend. Aus diesem Grund wird die Systemebene auch anders benannt als bei *Nye*, wo sie mit „Zivilgesellschaft“ bezeichnet wird<sup>92</sup>. Hinzu kommen alle Formen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit im nichtmilitärischen und nichtökonomischen Bereich. Diese Zusammenarbeit umfasst internationale Regime und das enge, staatliche Souveränität tendenziell aufweichende Geflecht aus Expertennetzwerken, völkerrechtlichen Abkommen und zwischenstaatlichen Verträgen. Amerika hat besonders in der Nachkriegsphase bei der Gründung aller wichtigen internationalen Organisationen, der Etablierung sowie Durchsetzung völkerrechtlicher Normen und der Verbreitung menschenrechtlicher Standards einen entscheidenden Beitrag geleistet<sup>93</sup>. Bei der Errichtung eines internationalen Rechtssystems haben US-Politiker jedoch immer auf einer exzeptionellen Sonderstellung ihres Landes bestanden<sup>94</sup>. Hinzu kommt der inzwischen weltweit dominante, liberal geprägte, ideologische Wertekanon von Marktwirtschaft und Demokratie, der ebenfalls sehr maßgeblich durch das US-Modell geprägt ist. Nicht zuletzt ergeben sich aus der hohen Attraktivität des amerikanischen Gesellschaftsmodells und der starken globalen Rezeption seiner Kultur erhebliche Potenziale weicher Macht, die eine weitgehend restriktionsfreie Kooptierung Gleichgesinnter ermöglichen und die Konkurrenz anderer

---

<sup>91</sup> Vgl. Timothy *Garton Ash*, *Freie Welt: Europa, Amerika und die Chance der Krise*, München u.a. 2004, S. 166.

<sup>92</sup> Vgl. *Nye* 2002, a.a.O. (Anm. 38). Letztlich geht es aber dort auch um die Kennzeichnung jenes dichten Geflechts multilateraler Verträge, Abkommen und Institutionen, das die nichtmilitärischen und nichtökonomischen Lebensbereiche weltweit verzeichnen.

<sup>93</sup> Vgl. *Byers/Nolte* 2003, a.a.O. (Anm. 34), *Rosemary Foot/Neil MacFarlane/Michael Mastanduno* (Hrsg.), *US Hegemony and International Organizations. The United States and Multilateral Institutions*, Oxford, u.a. 2003 und *Edward C. Luck*, *Mixed Messages. American Politics and International Organization 1919-1999*, Washington (DC) 1999.

<sup>94</sup> Vgl. *Nico Krisch*, *More Equal than the Rest? Hierarchy, Equality and US Predominance in International Law*, in: *Michael Byers/Georg Nolte* (Hrsg.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge 2003, S. 135-175 und *Edward C. Luck*, *American Exceptionalism and International Organization. Lessons from the 1990s*, in: *Rosemary Foot/Neil MacFarlane/Michael Mastanduno* (Hrsg.), *US Hegemony and International Organizations. The United States and Multilateral Institutions*, Oxford u.a. 2003, S. 25-48.

ideologischer Modelle wirkungsvoll unterbinden können<sup>95</sup>. Weil diese Potenziale zumeist aber nicht zielgerichtet in politische Ergebnisse umgesetzt werden können, bestehen trotz der unbestrittenen Strahlkraft des amerikanischen Gesellschaftsmodells nur wenige Anhaltspunkte für eine Führung der USA auf der Ebene transnationaler Interdependenz. Hier sind sie ein wichtiger, aber inzwischen nur noch selten ein maßgeblicher Akteur – neben zahlreichen anderen. Die Machtkonfiguration der dritten Systemebene ist aufgrund der hohen Beteiligungschancen einer Vielzahl von Akteuren uneindeutig. Einwirkungsmöglichkeiten bieten sich, je nach Interaktionszusammenhang, überlegenen Staaten ebenso wie kleineren Nationen, internationalen Organisationen, NGOs oder transnationalen Unternehmen.

Wie jeder souveräne Staat vermögen die USA zwar eine Beteiligung an multilateralen Abkommen und Regimen zu verweigern und haben in einigen Fällen auch versucht, deren Zustandekommen zu torpedieren oder andere Staaten von einer Teilnahme abzubringen, wenn amerikanische Interessen verletzt zu werden drohten. Indes ist ihre Bilanz bei solchen Versuchen, die von multilateralen Abkommen oder internationalen Organisationen ausgehende Verpflichtungskraft abzumildern, gemischt. Zum einen scheint der Rechtfertigungsdruck der US-Politiker gegenüber der Weltöffentlichkeit oder der internationalen Staatengemeinschaft für nichtkooperatives Verhalten erheblich angestiegen zu sein. Diesem Phänomen liegt offenkundig eine bestimmte Erwartungshaltung für angemessenes Verhalten im internationalen System zugrunde. Die auch von amerikanischen Politikern stark betonten Prinzipien der Demokratie – auf die internationalen Beziehungen angewandt: Herrschaft des Rechts bzw. demokratische Kontrolle von Entscheidungsprozessen – lassen eine machtbasiertere Präferenz der USA für unilaterale Ansätze wenig akzeptabel erscheinen. Auf der anderen Seite sieht sich die Supermacht aber auch immer weniger in der Lage, institutionalisierte Entscheidungsprozesse nachhaltig zu blockieren, wenn andere Akteure, wie beim ICC, sich nachdrücklich für eine multilaterale Problemlösung einsetzen und diese auch gegen Widerstände zu implementieren bereit sind. Mithin ist die Nichtkooperation der USA zwar ein Machtindiz, jedoch kein Zeichen amerikanischer Hegemonie, weil in dieser Form keine mitgestaltende Steuerungsleistung erbracht werden kann<sup>96</sup>.

Unilaterale Strategien können auf der dritten Systemebene durch die amerikanische Außenpolitik also nur wenig glaubhaft gemacht werden. Sie wirken nur selten ergebnisoptimierend und dürften in den meisten Fällen den Widerstand von Interaktionspartnern verschärfen. Vielfältige Verflechtungen engen die Optionsmacht Amerikas erheblich ein. Im Ergebnis ist die amerikanische Außenpolitik auf vielen durch Interdependenz gekennzeichneten Politikfeldern entweder durch fehlendes bzw. zurückhaltendes Engagement oder durch instrumentellen Multilateralismus gekennzeichnet<sup>97</sup>. Das amerikanische Disengagement im Falle fehlender Durchsetzungsfähigkeit in multilateralen Zusammenhängen führt meist aber nicht zu offenem Isolationismus, denn es werden weiterhin Steuerungsversuche unternommen, die interna-

<sup>95</sup> Vgl. Lundestad 1990, a.a.O. (Anm. 25), Odom/Dujarric 2004, a.a.O. (Anm. 35) und insbesondere Nye 2004, a.a.O. (Anm. 42).

<sup>96</sup> Vgl. Shirley V. Scott, The Impact on International Law of US Noncompliance, in: Michael Byers/Georg Nolte (Hrsg.), United States Hegemony and the Foundations of International Law, Cambridge 2003, S. 427-455.

<sup>97</sup> Vgl. Foot/MacFarlane/Mastanduno 2003, a.a.O. (Anm. 93), S. 272.

tionale Lösungen nicht ausschließen. Dieses hybride Phänomen kann als Semi-Isolationismus bezeichnet werden.

Der Rekurs auf Souveränitätsforderungen spielt gerade im Bereich transnationaler Interdependenz, wo seltener als auf der Ebene ökonomischer Globalisierung eine *materiell belastbare* Interessengemeinschaft mit anderen Akteuren herzustellen ist, bei der Formulierung amerikanischer Außenpolitik eine wichtige Rolle. Die sehr häufig gegenläufig oder auch indifferent ausfallenden Interessen im außenpolitischen Entscheidungsprozeß verhindern oft die Übernahme einer hegemonialen Rolle der USA: Führungsfähigkeit setzt eine Führungsbereitschaft voraus, die in der US-Öffentlichkeit nicht immer begrüßt oder unterstützt wird. Dabei geht es weniger um eine grundlegende ideologische Auseinandersetzung zwischen Internationalisten und Isolationisten bzw. zwischen den Nutznießern und Gegnern einer Selbstbindung der US-Außenpolitik im Rahmen internationaler Organisationen<sup>98</sup>. Es ist vielmehr oft so, dass es jener „stummen Mehrheit“, die multilaterale Engagements befürwortet, im politischen Tagesgeschäft nicht immer gelingt, ihre eher diffusen Interessen gegen einflussreiche Minderheiten zur Geltung zu bringen. Wie noch ausführlicher zu zeigen ist, erweisen sich internationalistische Positionen im Außenpolitikdiskurs der USA trotz im Allgemeinen breiter Unterstützung für eine multilaterale Selbstbindung als wenig Erfolg versprechend<sup>99</sup>. Die inaktive und oft indifferente Haltung der amerikanischen Öffentlichkeit auf vielen Feldern der Außenpolitik sowie die parteipolitischen Auseinandersetzungen über die Interpretation der amerikanischen Weltmachtrolle haben Einflussgruppen Vorschub geleistet, die Multilateralismus ablehnen. Dadurch erhöhte sich die Wahrscheinlichkeit, dass die USA einen instrumentellen Ansatz von Multilateralismus, bilaterale Strategien oder, deutlich seltener, einen stark verengten Unilateralismus verfolgen.

Jedoch schwindet die Durchsetzungskraft solcher Politikentwürfe auf der dritten Ebene des internationalen Systems erheblich<sup>100</sup>. Mittlerweile vermag nämlich eine Vielzahl anderer Akteure Einfluss auf Interaktionsprozesse und institutionelle Entscheidungen zu nehmen, deren Auswirkungen auch die einzige Supermacht betreffen. Der amerikanische Anspruch auf Exzeptionalismus in multilateralen Organisationen tritt zwar nach dem Ende des Ost-West-Konflikts immer stärker zutage, erscheint allerdings immer weniger belastbar<sup>101</sup>. Der Verweis auf unilaterale Ansätze

---

<sup>98</sup> Vgl. zu den Denkschulen amerikanischer Außenpolitik Mead 2001, a.a.O. (Anm. 58), Nau 2002, a.a.O. (Anm. 18) bzw. Lake 1999, a.a.O. (Anm. 18).

<sup>99</sup> Vgl. Ole R. Holsti, Public Opinion and American Foreign Policy, Ann Arbor (MI) 2004 oder Knut Kirste, Rollentheorie und Außenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte, Frankfurt a.M. u.a. 1998, S. 116ff; dort wird eine konstant stark internationalistische Grundhaltung der US-Öffentlichkeit bei gleichzeitig rapide fallendem Interesse an außenpolitischen Themen konstatiert. Meinungsumfragen in der amerikanischen Öffentlichkeit haben zwar wiederholt deutliche Mehrheiten für eine globale Führungsrolle der USA, Unterstützung für transnationale Institutionen (Internationaler Strafgerichtshof), bilaterale Verträge (ABM) oder multilaterale Abkommen (Kyoto-Protokoll) und gegen US-Alleingänge auf diesen Politikfeldern ergeben. Isolationistische und protektionistische Strömungen sind unter Verweis auf negative ökonomische Konsequenzen gleichwohl leicht zu mobilisieren.

<sup>100</sup> Vgl. Scott 2003, a.a.O. (Anm. 96), die anhand von acht Fallbeispielen keine nachhaltige Verletzung oder Schädigung internationaler Verträge und Abkommen durch die amerikanische Missachtung multilateraler Regeln erkennen kann.

<sup>101</sup> Vgl. Luck 2003, a.a.O. (Anm. 94).

ist unter diesen Umständen offenbar immer weniger geeignet, die außenpolitische Durchsetzungsfähigkeit der USA sicherzustellen oder zu vergrößern.

## **Die Folgen von Unipolarität mit unechter Hegemonie für die US-Außenpolitik**

Angesichts der auf zwei Systemebenen festgestellten Einschränkungen, besitzt der am Anfang dieses Beitrags diskutierte relativistische Strang im Diskurs über die Stellung der USA im internationalen System das höchste Erklärungspotenzial: Amerikas Macht geht zwar in mancher Hinsicht deutlich über die Herrschaftsinstrumente historischer Imperien hinaus, bleibt in vielen Dimensionen aber weit hinter dem zurück, was als steuernde Einflussnahme auf oder gar direkte Herrschaft über das Verhalten anderer Akteure, wie sie einem Imperium zuzuschreiben wäre, bezeichnet werden könnte. Die Fokussierung auf die Frage, ob die USA als *Empire* anzusehen seien, stellt sich als wenig zielführend heraus; sie bleibt analytisch unterkomplex, weil die jeweils auf den drei wesentlichen Interaktionsebenen des internationalen Systems bestehenden Einflussmöglichkeiten der Supermacht stark divergieren. Das mehrdimensionale System internationaler Beziehungen ist hybrid strukturiert: unipolar und dennoch in weiten Teilen interdependent. Die Besonderheit der amerikanischen Position liegt gerade darin, dass die (auch von vielen Beobachtern konzedierte) überragenden und historisch einzigartigen geopolitischen Machtmöglichkeiten der USA mit steigenden Einflusschancen anderer Akteure in Strukturen komplexer Interdependenz einhergehen. Die erste echte und auf absehbare Zeit wohl auch einzige Supermacht zu sein, bedeutet für Amerika nicht, seine Machtinstrumente gegenüber allen anderen Akteuren auch wirkungsvoll einsetzen zu können<sup>102</sup>. Wenn Unilateralismus als nachgerade zwangsläufiges Ergebnis einer unipolaren Weltordnung interpretiert wird, droht übersehen zu werden, welchen starken Einfluss die ideologischen Voreingenommenheiten und strategischen Fehlkalkulationen der Bush-Regierung auf die Ausgestaltung der US-Außenpolitik nach 2001 genommen haben<sup>103</sup>.

Anhand einer Untersuchung der amerikanischen Optionsmachtspotenziale wurden auf den drei Systemebenen unterschiedlich starke Einflussmöglichkeiten beleuchtet. Als unangefochtene geostrategische Vormacht und in Anbetracht seines überwältigenden militärischen Arsenal verfügt Amerika im Bereich der Sicherheitspolitik über sehr große Optionsmachtspotenziale. Jedoch sind die USA in sicherheitsrelevanten Angelegenheiten trotz der Abwesenheit ernsthafter Rivalen nur noch eingeschränkt fähig und bereit sind zur Hegemonie. Die Supermacht verfügt zwar über die notwendigen Arsenale, ihre geostrategischen Interessen imperial durchzusetzen,

---

<sup>102</sup> Vgl. *Brown* 2003, a.a.O. (Anm. 4), S. 58f. Die Idee einer aus der amerikanischen Dominanz abgeleiteten vollständigen Kontrolle des internationalen Systems erscheint *Brown* als überwiegend akademisch ventilierte und in konkreten außenpolitischen Entscheidungssituationen wenig belastbare Illusion. Tatsächlich wird schon aufgrund der großen Kosten, kaum ein amerikanischer Politiker der Omnipotenzvorstellungen eines *Kagan* 2003, a.a.O. (Anm. 23) zur Handlungsmaxime seines Außenpolitikkonzepts machen können, selbst wenn er dessen ultra-suprematistische Annahmen teilen sollte.

<sup>103</sup> Vgl. *Jonathan Monten*, Primacy and Grand Strategic Beliefs in US Unilateralism, in: *Global Governance* 13 (1), 2007, S. 119-138.



kann diese aber nicht immer mit hegemonialen Mitteln erreichen. Trotz überragender Möglichkeiten, militärischen Druck auszuüben, sinken ihre Chancen, unter anderen Staaten Gefolgschaft zu organisieren, weil die internationale Zustimmung für Amerikas geostrategische Agenda nachlässt. Die Grand Strategy der Bush-Administration (mit starken neoimperialen Zügen) ist sowohl unter engen Verbündeten als auch in weiten Teilen der Weltöffentlichkeit auf heftige Kritik gestoßen<sup>104</sup>. Eine konsistent imperiale Außenpolitik erweist sich unter den Bedingungen eines permanenten Zwangs zu demokratischer Legitimation nach Innen und Außen als Wunschdenken. Die ideologische Fiktion eines amerikanischen *Empire* dürfte meist bereits an den komplexen Entscheidungsbedingungen des Washingtoner Politikbetriebs scheitern<sup>105</sup>. Noch stärker ist die Einschränkung amerikanischer Hegemoniefähigkeit auf den durch Institutionalisierung und Interdependenz gekennzeichneten Systemebenen zu beobachten. Dort leiden das Machtpotenzial und der Führungsanspruch der USA unter drei entscheidenden Einschränkungen: Die Optionen zur Formulierung unilateraler Politik werden 1. durch die Mitgestaltungschancen anderer Akteure – Staaten, Unternehmen und NGOs, allerdings in unterschiedlich starkem Ausmaß –, 2. durch eine heterogene Interessenstruktur (und Indifferenz) im amerikanischen Entscheidungsprozeß und 3. durch die Verpflichtungskraft internationaler Institutionen begrenzt. Diese Restriktionen hinterlassen deutliche Spuren in der Fähigkeit, US-Positionen und Interessen auf internationaler Ebene wirkungsvoll durchzusetzen: „America cannot lead unless others follow, and its partners will not follow unless the United States takes them where they are willing to go.“<sup>106</sup> US-Alleingänge führen in der Regel zu multilateralen Konflikten und werden unter Umständen, wie beim Kyoto-Protokoll, andere Staaten zur Gegenmobilisierung veranlassen. Unilateralismus läuft in Interaktionen komplexer Interdependenz ins Leere. Funktionsfähige multilaterale Institutionen haben amerikanischen Unilateralismus in vielen Fällen „eingebettet“ und seine Auswirkungen eingehegt<sup>107</sup>.

Trotz dieser Handlungsrestriktionen übertrifft Amerikas Gestaltungskraft die anderer Einzelakteure im internationalen System aber noch immer deutlich. Diese Überlegenheit konstituiert ein grundlegendes Strukturmerkmal des internationalen Systems: Unipolarität. Das Machtgefälle zwischen Amerika und dem Rest der Welt beeinflusst zum einen die Formulierung der amerikanischen Außenpolitik maßgeblich, weil sich daraus der Anspruch auf Exzeptionalismus speist. Aus der nach 1990 im internationalen System entstehenden Unipolaritätskonfiguration lässt sich gleichwohl keine Alleinherrschaft der USA ableiten. Die aktuelle Systemkonfiguration ist deshalb besser als lose Unipolarität zu konzeptionalisieren, in der andere Akteure in vielen Interaktionsbereichen Mitgestaltungsspielräume eingeräumt bekommen oder für sich beanspruchen können, ohne dass dadurch die amerikanische Vormachtstel-

---

<sup>104</sup> Vgl. Gerd Krell, *Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen*, *HSFK-Report* 1/2003, Frankfurt a.M. 2003 oder *Rudolf* 2006, a.a.O. (Anm. 41).

<sup>105</sup> So die Argumentation von Snyder 1994, a.a.O. (Anm. 23). Der demokratische Wertekonsens in den USA dürfte eine dauerhafte, Zwangsmittel einsetzende direkte Herrschaft über fremde Völker verhindern.

<sup>106</sup> Zit. Lake 1999, a.a.O. (Anm. 18), S. 298.

<sup>107</sup> Vgl. die Fallstudien in Knothe 2007, a.a.O. (Anm. 1).

lung im geopolitischen Bereich herausgefordert würde<sup>108</sup>. Allerdings fehlen der Supermacht in den meisten Interaktionen die Ressourcen zur alleinigen Führung, und zunehmend auch der Wille zum internationalen Engagement. Das erklärt den defensiv-attentistischen Charakter vieler US-Alleingänge. Die zwischen Isolationismus, Unilateralismus, multilateralem Führungswillen, missionarischem Exzeptionalismus und neoimperialistisch-militaristischen Neuordnungsversuchen changierende US-Politik im internationalen System zeigt, dass die einzig verbliebene Supermacht die Neudefinition ihrer globalen Rolle noch nicht abgeschlossen hat. US-Hegemonie bleibt damit okkasionell und fragmentarisch.

Die aktuelle Systemkonfiguration lässt sich daher am besten als Unipolarität mit unechter und selektiver Hegemonie bei wechselnden Interdependenzgraden bezeichnen<sup>109</sup>. „Mr. Big“<sup>110</sup> erweist sich in vielen Interaktionen als Scheinriese, dessen Größe bei Annäherung immer weiter schrumpft. Je genauer die amerikanischen Machtressourcen auf ihre Durchsetzungsfähigkeit hin untersucht werden, desto weniger kann eine dominante Machtposition konstatiert werden. Starke gegenseitige Abhängigkeit limitiert die Handlungsalternativen der US-Politik. Antagonistische Blockadeversuche oder anti-multilaterale Ignoranz verursachen in wachsendem Umfang außenpolitischen Schaden oder führen zu ökonomischen Einbußen. Unilateralismus verbessert die Implementationschancen in der Regel nicht, sondern führt in die Isolation. In den Zusammenhängen ökonomischer Interdependenz wird dieser Umstand besonders deutlich: Dort hat die Ebenbürtigkeit anderer Industrienationen eine Orientierung der USA hin zu vermehrt gruppenhegemonialer Steuerung nötig gemacht. Hier liefen die USA mit einer strikten Unilateralismusstrategie Gefahr, „weiche“ Führungspotenziale verkümmern zu lassen. Aus diesen Gründen dürften selbstreferenzielle Alleingänge dort, wo anderen Akteuren ebenbürtige Steuerungsmöglichkeiten eröffnet werden, die amerikanische Machtbasis letztlich schwächen. Amerikanische Außenpolitik kann also nur noch selten auf einen durch Optionsmacht unterfütterten Führungsanspruch zurückgreifen. Führung bedarf der Gefolgschaft – gerade unter den Vorzeichen komplexer Interdependenz. Die wichtigste Bedingung für einen konsistenten hegemonialen Stabilitätsbeitrag der Supermacht im internationalen System dürfte deshalb darin bestehen, dass es Amerika gelingt, die eigenen Interessen zu denen anderer einflussreicher Akteure zu machen, also kooperativ und gruppenhegemonial zu agieren.

---

<sup>108</sup> Vgl. zur Differenzierung zwischen verschiedenen Unipolaritätskonzeptionen insbesondere Brown 2003, a.a.O. (Anm. 4), S. 56ff.

<sup>109</sup> Anders als Wilkinson 1999, a.a.O. (Anm. 4), wo von „Unipolarität ohne Hegemonie“ gesprochen wird.

<sup>110</sup> Vgl. Josef Joffe, Die Hypermacht. Warum die USA die Welt beherrschen, München 2006.