

Weltpolitik zwischen Staatenanarchie und *Global Governance*

Seit dem 11. September 2001 steht die Sicherheitspolitik wieder an erster Stelle der Agenda internationaler Politik. Die Terroranschläge auf symbolträchtige Gebäude in den USA haben Gefährdungen der industrialisierten Welt sichtbar werden lassen, denen zuvor nur geringe Aufmerksamkeit geschenkt worden ist. Sicherheitsbedrohungen gehen heute nicht mehr allein von Staaten und deren militärischen Potenzialen aus, sondern in mindestens gleichem Maße von transnational agierenden terroristischen Gruppen und Netzwerken. Mit ihrem militärischen Eingreifen in Afghanistan hat die internationale Staatengemeinschaft unter Führung der USA ihre Antiterrorpolitik darauf konzentriert, dem transnationalen Terrorismus dort den Boden zu entziehen. Andere politische und soziale Schief lagen in der Weltgesellschaft, die Gewaltbereitschaft fördern und Terrorismus begünstigen – von lange vernachlässigten Regionalkonflikten im Nahen Osten, in Zentralafrika, in Kaschmir oder dem Kaukasus bis hin zu den frustrierten Modernisierungshoffnungen und der vorherrschenden Perspektivlosigkeit in vielen Entwicklungsländern –, geraten im Sog der militärisch verengten Sicherheitspolitik weitgehend aus dem Blick.

Im Umgang mit Sicherheitsproblemen vertraut die US-Regierung vor allem ihrem eigenen militärischen Machtpotenzial. In ihrer neuen Sicherheitsdoktrin nehmen sich die USA sogar das Recht zu einem präventiven Krieg gegen andere Staaten heraus, von denen ihrer Meinung nach eine Gefahr ausgeht. Der Krieg gegen den Irak folgt ebenso dieser Strategie wie der gewaltsame Sturz der Taliban-Herrschaft in Afghanistan. Auf diese Weise ist der Krieg als Mittel der Politik innerhalb kürzester Zeit wieder hoffähig geworden. Die Militarisierung der Weltpolitik, die im Falle des Irak-Krieges nach Auffassung der großen Mehrzahl der Völkerrechtler das internationale Gewaltverbot in Frage stellt und damit das Völkerrecht insgesamt schwächt, wird von weltweiten Protesten begleitet, aber kaum gebremst.

Die US-Regierung dominiert aber nicht nur die globale Sicherheitspolitik, sondern behindert mit ihrem sich seit dem Antritt der Bush-Administration und den Anschlägen vom 11. September verstärkenden Rückzug aus der multilateralen Zusammenarbeit die kooperative Behandlung globaler Probleme und die Weiterentwicklung von *Global Governance*.

Rückzug der USA aus multilateraler Zusammenarbeit

Es waren die USA, die nach dem Zweiten Weltkrieg die Institutionalisierung der internationalen Politik vorantrieben und sich zum Motor multilateraler Zusammenarbeit gemacht hatten. Ihnen gelang es, durch Kooperation und Interessenausgleich die Mehrzahl der Staaten in ein System einzubinden, das zwar über weite Strecken US-Interessen stützte, aber zugleich die zwischenstaatlichen Beziehungen stabilisierte und zur breiten Anerkennung einer internationalen Ordnung mit den Vereinten Nationen als Mittelpunkt beitrug. Von dieser Ausrichtung hat sich die US-Regierung inzwischen verabschiedet. Das bedeutendste Feld der multilateralen Zusammenarbeit, von dem sich die USA seit der Präsidentschaft von George W. Bush zunehmend zurückziehen, ist die Rüstungskontrollpolitik [vgl. Tabelle 1]. So hat die US-Regierung ihre Kernwaffenpolitik im Auftrag des Kongresses vom September 2000 einer Überprüfung unterzogen, um sie der Situation nach dem Ende des Ost-West-Konflikts anzupassen, und damit Hoffnungen auf atomare Abrüstung genährt. Der abschließende Bericht des Verteidigungsministeriums unter Donald Rumsfeld vom Januar 2002 erörtert zwar die Reduzierung der einsatzbereiten Sprengköpfe aus dieser Zeit, aber nicht durch Zerstörung, sondern durch Einmottung. Gleichzeitig empfiehlt er die Diversifizierung des Kernwaffenarsenals durch kleinere und flexibler einsetzbare Waffen, die »im Kampf gegen Schurkenstaaten und internationalen Terrorismus« geeigneter erscheinen. In der Summe

geht es nicht um Abrüstung, sondern um Umrüstung angesichts neu definierter Bedrohungsszenarien.

Die Logik dieses Berichts findet auch in der Neugestaltung der sicherheitspolitischen Beziehungen mit Russland ihren Niederschlag: Der ABM-Vertrag wurde im Dezember 2001 einseitig von den USA gekündigt und ist im Juni 2002 ausgelaufen, die Verhandlungen über die Reduzierung strategischer Waffensysteme (START II) wurden 2002 durch den Vertrag über die Reduzierung strategischer Offensivwaffen (SORT) nur ungenügend ersetzt. Mit dieser Politik untergraben die USA den von ihnen ratifizierten Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen von 1968, der in Artikel VI die Atommächte zur vollständigen atomaren Abrüstung durch weitere Verhandlungen anhält. Folgerichtig gab die US-Regierung im Januar 2002 bekannt, auch den Vertrag über das umfassende Verbot von Kernwaffenversuchen dem Senat nicht wieder zur Abstimmung vorzulegen. Ihren Rückzug von den mehrjährigen Verhandlungen über ein Verifikationsregime zur Bio-Waffen-Konvention im Dezember 2001 begründete die Regierung damit, dass ein Protokoll, das vom Iran, der biologische Waffen produziert, unterstützt wird, nicht effizient sein könne. Im November 2001 hatte die Bush-Regierung außerdem die Zusage der Clinton-Administration zurückgezogen, 2006 die Landminen-Konvention von 1997 zu unterzeichnen.

Auch auf anderen Politikfeldern blockieren die USA die Fortsetzung multilateraler Kooperation. Dem internatio-

nalen Kyoto-Protokoll beispielsweise ziehen die USA freiwillige Initiativen der US-Wirtschaft und ein marktbasierendes Anreizsystem zum Abbau von CO₂-Emissionen vor. Die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) haben sie zwar nicht verhindern können, sie unterlaufen aber seine Wirksamkeit: Um zu vermeiden, dass US-Bürger unter internationale Gerichtsbarkeit kommen können, wenn sie Verbrechen gegen die Menschlichkeit in einem Mitgliedsland des ICC verübt haben, haben die USA im UN-Sicherheitsrat Sonderregelungen für Kräfte in Friedenseinsätzen erwirkt und bilaterale Verträge mit ICC-Mitgliedsländern zum Schutz straffälliger US-Bürger geschlossen. Über bilaterale Verträge verewässern die USA auch das Regelwerk und die Wirksamkeit der Welthandelsorganisation [vgl. Tabelle 1].

Die Liste der bestehenden oder zu installierenden internationalen Abkommen, die von den USA in jüngster Zeit unterlaufen wurden und werden, könnte beliebig verlängert werden – zum Beispiel um das Zusatzprotokoll zur Anti-Folterkonvention, das internationale und unabhängige Inspektionen in Gefängnissen erlaubt, oder um die UN-Kleinwaffenkonferenz. Dieser »selektive Multilateralismus« (Hippler 2003) der USA, internationale Vereinbarungen einerseits für die eigenen Interessen zu nutzen und andererseits die damit einhergehenden Einschränkungen zu meiden, ist allerdings nicht völlig neu. Zwar verfolgten sie unter Präsident Clinton eine stärker multilateral ausgerichtete Politik, aber schon damals wurde beispielsweise die Unterzeichnung des Landminen-Abkommens hinausgezögert, wurden Zusatzprotokolle der UN-Waffenkonvention nicht unterzeichnet und das Übereinkommen über Chemische Waffen nicht ratifiziert. Clinton sprach sich außerdem gegen die Rati-

fizierung des Statuts von Rom zur Errichtung des ICC aus.

Ein sich verstärkender Trend zum Unilateralismus lässt sich in der US-Außenpolitik schon seit Mitte der 1990er Jahre beobachten. Gestützt wird er insbesondere von der (republikanischen) Mehrheit im Parlament oder gar noch gegen den Willen der jeweiligen Regierung verschärft, beispielsweise indem Bedingungen an die Zahlung von Beiträgen für internationale Organisationen geknüpft werden. Die gegenwärtige Konstellation einer republikanischen Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses mit einem republikanischen Präsidenten hat diesen Trend noch verstärkt, obgleich nicht außer Acht gelassen werden darf, dass nur ein Teil der US-amerikanischen Bevölkerung diese Politik uneingeschränkt unterstützt.

Bei dieser Analyse darf jedoch nicht übersehen werden, dass die USA derzeit das einzige Land sind, dessen Außenpolitik global angelegt ist. Ihre Dominanz in der Weltpolitik ist nur möglich, weil sich kein anderes Land und keine andere Staaten-Gruppe in vergleichbarem Maße global engagieren. Andere Veto-Mächte im UN-Sicherheitsrat wie China und Russland sind vornehmlich mit innenpolitischen Reformen beschäftigt, während sich die EU-Staaten in den 1990er Jahren mehr auf die eigene Weiterentwicklung (Währungsunion, Erweiterung der EU) als auf globale Fragen konzentriert haben. Zudem scheiterten sie schon bei regionalen Problemen (Balkankonflikte) an der Formulierung gemeinsamer außenpolitischer Positionen, womit sie ihr weltpolitisches Gewicht schwächten. Noch verfügt Europa nicht über die Leitbilder, den politischen Willen, Institutionen und Instrumente, welche die Voraussetzung für eine globale Gestaltungsmacht wären.

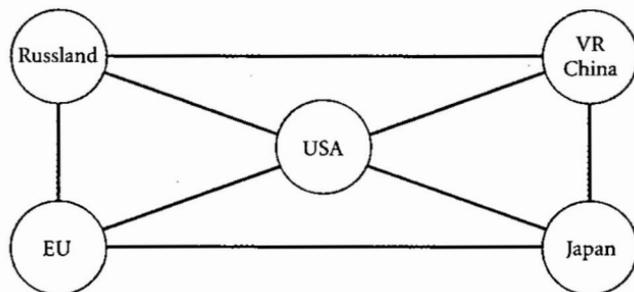
Weltpolitik im 21. Jahrhundert: Divergierende Weltbilder und Zukunftsentwürfe

Wie lassen sich die hier ausschnitthaft skizzierten Entwicklungstendenzen in der Weltpolitik nach dem 11. September und im Zusammenhang der Irak-Krise interpretieren und welches Grundmuster prägt die Weltpolitik am Anfang des 21. Jahrhunderts? Nachdem in den vergangenen Jahren viele Hoffnungen auf zivilgesellschaftliche Akteure, neue Formen der Kooperation und Verrechtlichung in der internationalen Politik gesetzt wurden, scheint die Welt nach dem 11. September in die schon überwunden geglaubten Bahnen klassischer Macht-, Interessen- und Militärpolitik zurückzufallen. Die Wissenschaft der Internationalen Beziehungen bietet drei Interpretationsmuster an, um die Grundstrukturen und Dynamiken in der Weltpolitik zu erklären.

Die Welt der großen Mächte

Die augenblickliche Dominanz von Sicherheitspolitik, Kriegsdrohungen und militärischer Machtpolitik erweckt den Anschein, internationale Institutionen zur kooperativen Bearbeitung globaler Probleme hätten seit den Terroranschlägen ihre Bedeutung zur Regulierung internationaler Macht- und Interessendifferenzen verloren. Der Rückzug der US-Regierung aus multilateraler Zusammenarbeit, die Schwächung des Völkerrechts durch die Kriege im Irak, im Kosovo und in Afghanistan sowie die Strategie vieler Staaten, ihre Interessen eher durch wechselnde Koalitionen statt durch langfristig angelegte Formen institutioneller Zusammenarbeit zu verfolgen, entspricht in hohem Maße einem nach dem Ersten Weltkrieg entwickelten Bild

Schaubild 2: Weltpolitik als Spiel der großen Mächte
Die Sicht der realistischen Schule



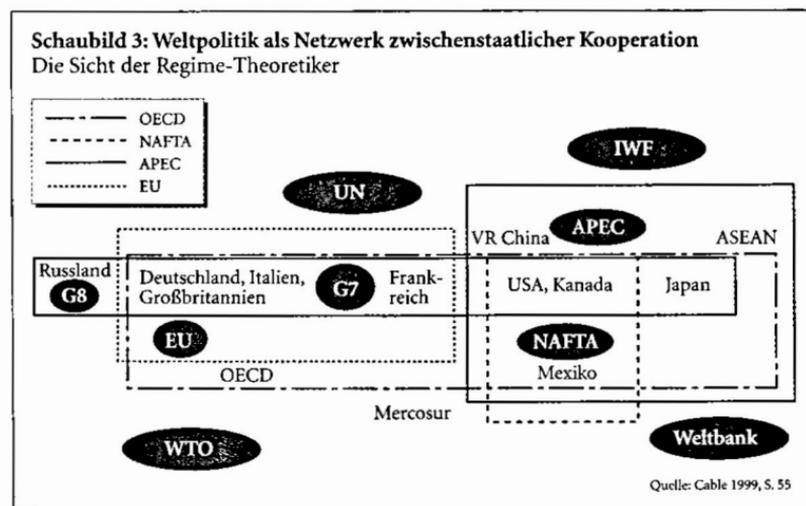
der internationalen Politik. Es handelt sich um die so genannte (neo-)realistische Denkschule, in der die mächtigsten Staaten das Geschehen in einer anarchischen Welt der internationalen Politik bestimmen.

Die (neo-)realistische Vorstellung der Weltpolitik gleicht einem Billardspiel, in dem Staaten wie Kugeln von mächtigen Spielern hin und her gestoßen werden und die Großmächte die Spielregeln bestimmen. Sie beteiligen sich an internationalen Organisationen und Regimen allein zu dem Zweck, in der weltpolitischen Arena die eigenen Interessen durchsetzen zu können und durch ein interesselgeleitetes Mindestmaß an Kooperation für sich selbst mehr Sicherheit zu gewinnen und die nationale Wohlfahrt zu steigern. Die derzeitigen Machtkämpfe zwischen den großen Staaten in der Auseinandersetzung um die Grundpfeiler der Weltordnung des 21. Jahrhunderts scheinen das (neo-)realistische Weltbild zu bestätigen. Die Entwertung des Völkerrechts erinnert an die bereits überwunden

gegläubte Staatenanarchie. Erleben wir also eine Renaissance aggressiver Machtpolitik, derzeit vornehmlich angetrieben durch den imperialen Duktus der derzeitigen US-Administration? »Amerika, in Augenhöhe mit dem Römischen Reich« (Maull 2002, 1467), während zentrale Organisationen des internationalen Systems von Erosion, Instrumentalisierung und Bedeutungslosigkeit bedroht sind und der Rest der Welt in eine Statistenrolle gedrängt worden ist, unfähig zur wirksamen Mitgestaltung einer neuen Ordnung?

Die Welt als Netzwerk zwischenstaatlicher Kooperation

Seit den 1970er Jahren hat sich vor allem in Europa ein institutionalistisches Weltbild durchgesetzt, welches zwischenstaatlichen Vereinbarungen, dem Völkerrecht, internationalen Organisationen und regionaler Integration größere Bedeutung für die Weltpolitik beimisst als militäri-



schen Machtpotenzialen, die aufgrund globaler Interdependenzen zunehmend dysfunktional zur Interessendurchsetzung geworden sind. Dieses »Spinnwebenmodell« entstand aufgrund zweier empirischer Beobachtungen: Erstens sind die Staaten infolge zunehmender politischer, militärischer, ökonomischer und kultureller Verflechtungen in dichte Netze komplexer Interdependenzen und wechselseitiger Verwundbarkeiten eingebunden. Zweitens ist daher nicht mehr das einzelstaatliche Machtpotenzial das wirksamste Mittel zur Wahrung von Sicherheits- und Wohlstandsinteressen. Vielmehr kann das internationale Institutionensystem wirksam zur Regelung internationaler Interessenkonflikte und Wahrung eigener Interessen eingesetzt werden.

Das rasche Wachstum internationaler Organisationen und Regime in den vergangenen Jahrzehnten bestätigte die Sichtweise der Institutionalistin von der zentralen Bedeutung unterschiedlichster Formen zwischenstaatlicher Kooperation und des Multilateralismus für die Stabilität des internationalen Systems. Gerade der 11. September schien zunächst sogar die Kooperationsbereitschaft in der Weltpolitik verstärken zu können. Die von den USA zusammenschweißte breite »Allianz gegen den Terror« drückte das Grundgefühl aus, dass die globale Unsicherheit und der transnationale Terrorismus nur durch die Kooperation der Staaten bekämpft werden könnte. Doch der »Allianz gegen den Terror« folgte die Bush-Rede von der »Achse des Bösen«, die zugleich ein grenzenloses Selbstvertrauen der Supermacht in ihre eigene Kraft, ihr Misstrauen in die internationalen Organisationen, aber auch eine tief sitzende Verunsicherung über das Ende ihrer Unverwundbarkeit zum Ausdruck brachte. Spätestens mit der im Septem-

ber 2002 vorgelegten neuen Sicherheitsstrategie, in der die Option des Präventivkrieges entwickelt wurde, präsentieren sich die USA als alleinige Weltordnungsmacht. Es ist kaum zu übersehen, dass in diesem Prozess wichtige Institutionen des internationalen Systems von Auszehrung bedroht sind und der Multilateralismus eine tiefe Krise durchläuft. Völkerrecht und Vereinte Nationen werden damit geschwächt, die NATO verliert an Relevanz, und die EU wurde auf ihrem Weg zu einer gemeinsamen Außenpolitik erneut zurückgeworfen.

Der komplexe Handlungsraum von *Global-Governance*-Strukturen

Die Kernüberlegungen der Institutionalistin werden von *Global-Governance*-Forschern aufgegriffen und um wesentliche Elemente erweitert. Erstens wird auf die zunehmende Bedeutung privater Akteure in der internationalen Politik verwiesen, die die zwischenstaatlichen Organisationen ergänzen und mit diesen kooperieren. Zweitens betonen *Global-Governance*-Ansätze den Trend zunehmender Vernetzung zwischen lokaler, nationaler, regionaler und globaler Politik, wodurch sich die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik zunehmend verwischen (Eberlei/Weller 2001). Drittens weisen die Vertreter des *Global-Governance*-Ansatzes auf die Ausdifferenzierung von *Governance*-Mustern in der Weltpolitik hin. Neben internationalen Organisationen und Regimen, die Kernbereiche grenzüberschreitender Zusammenarbeit abdecken, lassen sich in vielen Problemfeldern Ansätze für *private governance* beobachten. Globale Politiknetzwerke, in denen NGOs, Wirtschaftsverbände und Unternehmen, Staaten

sowie internationale Organisationen bei sektoralen oder punktuell weltumspannenden Problemen zusammenarbeiten, sind im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts entstanden (Reinicke 1998). In regionalen Integrationsprojekten, insbesondere der EU, verdichten sich zwischenstaatliche Formen der Kooperation; in supranationalen Organisationen wie der WTO oder dem ICC bilden sich Elemente von Weltstaatlichkeit heraus. Diese Perspektive verweist auf die neuen Strukturen internationaler Politik, die im Globalisierungsprozess entstehen, und geht deutlich über die auf die zwischenstaatlichen Beziehungen konzentrierten neorealistischen und institutionalistischen Sichtweisen hinaus (Messner/Nuscheler 2003).

Angesichts der unübersehbaren Tendenzen der Handlungsunfähigkeit wichtiger multilateraler Organisationen im Gefolge des 11. September und des Irak-

Krieges müssen sich die *Global-Governance*-Autoren erstens mit der Frage nach der Fortführung dieser Elemente einer kooperativen Weltordnung und von Weltinnenpolitik befassen. Vor dem Hintergrund der Risse zwischen den westlichen Ländern, ja sogar innerhalb der EU, ist zweitens zu fragen, welche handlungsfähigen Akteure denn dieses kooperative *Global-Governance*-Projekt stützen und sichern können. Drittens müssen sich die *Global-Governance*-Protagonisten mit dem Vorwurf auseinandersetzen, dass die von ihnen skizzierten Transformationen in der Weltpolitik und die Machtverschiebung in Richtung privater Akteure vornehmlich (»weiche«) Randbereiche der internationalen Politik (wie z. B. die Umweltpolitik) betreffen, während im Zentrum von *Global Governance* – in der Sicherheitspolitik – weiterhin die klassischen Machtspiele der großen Mächte stattfinden.

Schaubild 4: Mehrebenenpolitik, Akteursvielfalt und Ausdifferenzierung von Governance-Mustern in der Global-Governance-Architektur



Quelle: INEF

Interdependenzen zwischen Unilateralismus, Global Governance und Globalisierung

Welche der skizzierten Interpretationsmuster können helfen, die Veränderungen in der Welt zu verstehen, globale Trends zu erfassen und zugleich Antworten auf die neuen Herausforderungen zu finden? Ist wirklich nur relevant, wer in der globalen Sicherheitspolitik die Oberhand gewinnt und ob das Hegemoniestreben der USA durch Gegenmachtbildung begrenzt werden kann? Oder spielen internationale Institutionen, regionale Integrationsprojekte, die UN und das Völkerrecht trotz ihrer partiellen Instrumentalisierung innerhalb machtpolitischer Kalküle weiterhin eine wesentliche Rolle, und zwar auch für die Interessen einer Supermacht? Oder hat die Bedeutung gesellschaftlicher Akteure für die internationale Politik in ihren unterschiedlichen Rollen trotz – oder gar wegen – der besorgniserregenden Entwicklungen der zwischenstaatlichen Beziehungen eher zu- als abgenommen? Wir vertreten die These, dass in der Weltpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts »Unilateralismus« und »kooperative Global Governance« keine sich abschließenden Entwicklungspfade kennzeichnen. Vielmehr bestehen vielfältige Interdependenzen zwischen zwei zentralen globalen Trends: dem »unipolaren Moment« in der Weltpolitik und der gleichzeitig zu beobachtenden Dynamik in Richtung *Global Governance*.

Global Governance im Schatten des »unipolaren Moments«

Die US-Regierung fährt derzeit einen weltpolitischen Kurs, der die amerikanische Überlegenheit auf militärischem, technologischem und politischem Gebiet auf Jahrzehnte festigen soll. Samuel Huntington (1999) spricht von einem »unipolaren Moment« in der Weltpolitik, der sich nach dem Ende der Systemkonfrontation und angesichts der »Noch-nicht-Weltmächte« EU und China Bahn bricht. Die US-Regierung scheint entschlossen, die Welt nach ihrem Bild zu formen, wenn notwendig ohne die lästigen Fesseln langwieriger Konsultationsverfahren mit Partnern und Alliierten. Sie hat im Verlauf des Irak-Konfliktes deutlich gemacht, dass sie zur Durchsetzung ihrer Interessen bereit ist, wesentliche Pfeiler des internationalen Systems niederzureißen und an deren Stelle US-amerikanisch formierte und dominierte »Koalitionen der Willigen« zu setzen.

Die einzige oder die einsame Supermacht?

»Partner auf Augenhöhe« können die USA derzeit weltweit nicht ausmachen. Die Frage jedoch, wie lange das »unipolare Moment« anhält, wird sehr unterschiedlich beantwortet. Zbigniew Brzezinski (1997), einflussreicher Berater vieler US-Regierungen, skizzierte in seinem Buch »Die einzige Weltmacht« eine Strategie, um die US-Vorherrschaft in der Welt für weitere zwei oder drei Jahr-

zehnte zu sichern und riet, diese Zeit zu nutzen, um eine an den Interessen der USA ausgerichtete Weltordnung zu errichten. Während dieser Phase müssten sich die USA allerdings darauf einstellen, dass sich im Schatten der US-Hegemonie sukzessive zwei neue global handlungsfähige Akteure entwickeln: die EU und China.

Diese unilateralistische Strategie einer entfesselten US-Supermacht wird allerdings von vielen US-amerikanischen Beobachtern nicht geteilt. Der Konservative Samuel Huntington reagierte auf die Veröffentlichung von Brzezinski über die *Only Superpower* mit dem Aufsatz *The Lonely Superpower* (Huntington 1999). Er warnte darin vor einer zunehmenden Isolierung der USA, Gegenmachtbildung und weltpolitischen Instabilitäten, wenn die Regierung auf Kooperation, Überzeugung und Multilateralismus verzichte und stattdessen auf Alleingänge vertraue. Das französisch-russisch-deutsche Aufbegehren im Irak-Konflikt gegen die Gefolgschaft einfordernde US-Regierung und weltweite Demonstrationen gegen die Präventivschlaglogik der US-Globalpolitik könnten in diese Richtung gedeutet werden. Auch das noch nicht offen artikulierte, aber zunehmend hörbare Murren in einigen afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Staaten über die »Arroganz der Supermacht« und eine drohende »globale Monroe-Doktrin« bestätigen diese warnenden Stimmen. Dass im Verlauf des Irak-Konflikts Chile, Mexiko, Angola und Guinea (im Weltsicherheitsrat) sowie die Türkei (im Streit um die Nordfront im Irak-Krieg) trotz massiven Drucks und zu erwartender ökonomischer Nachteile nicht auf die Linie der USA eingeschwenkt sind, hat viele internationale Beobachter überrascht. Es ist nicht auszuschließen, dass die militärisch uneinholbare Supermacht

ihre Fähigkeit, Macht durch Überzeugung, Vertrauen, die Organisation von Kooperation und sogar durch die Drohung mit ökonomischen und politischen Folgen zu sichern, sukzessive einbüßt.

Empire auf tönernen Füßen?

Eine dritte Lesart zur Nachhaltigkeit des »unipolaren Moments« greift die These Paul Kennedys (1994) von der »Überdehnung der hegemonialen Macht« als Folge von Machthybris auf. Kennedy behauptet, dass konkurrenzlose Mächte im Vertrauen auf ihren scheinbar grenzenlosen Handlungsspielraum dazu tendieren, ihre Partner zu vernachlässigen, Allianzen aufzugeben, komplexe, schwierige und auf Kompromiss hinauslaufende multilaterale Strukturen abzuschütteln, Eigeninteressen mit Weltgemeinwohlinteressen zu verwechseln und schließlich infolge der Überdehnung ihrer Macht ihre unangefochtene Stellung zu verlieren.

Viele Anzeichen sprechen dafür, dass eine sich verstetigende unilateralistische US-Politik zur Destabilisierung der Weltpolitik beiträgt. Wie lange das »unipolare Moment« andauert und ob es in eine De-Organisation des internationalen Systems oder in einen sukzessiven Übergang zu mehr internationaler Kooperation mündet, hängt von der Reaktion wichtiger Akteure auf die neue US-Politik sowie von den zukünftigen Kräfteverhältnissen innerhalb der politischen Klasse der USA und der US-amerikanischen Öffentlichkeit ebenso ab wie von nicht auszuschließenden neuen Terroranschlägen und deren Folgen.

Unilateralismus im Schatten von *Global Governance* und Globalisierung

Das »unipolare Moment« begrenzt die Hoffnungen auf eine kooperative Weltordnung. Doch zugleich gilt auch, dass der einzigen Supermacht durch die

bereits existierenden internationalen Regelwerke und Institutionen sowie die Dynamik der Globalisierung und die Realitäten globaler Interdependenzen und Problemlagen, die selbst die Handlungsmöglichkeiten der mächtigsten Akteure der Weltpolitik überfordern, Grenzen gesetzt werden.

Sicherheitspolitik im Multiakteurs-Netzwerk: Die internationale Afghanistan-Politik

Das Entsetzen über die Terroranschläge am 11. September und die daraus resultierende Verunsicherung der US-amerikanischen Bevölkerung haben die US-Regierung zu einer Demonstration ihrer militärischen Macht veranlasst. In diesem Licht ist die breite Zustimmung zu den von den USA in den UN-Sicherheitsrat eingebrachten Resolutionen im September 2001 zu sehen, die auf die multilaterale Einbindung der US-amerikanischen Reaktion auf die transnationalen Terroranschläge zielten und zur Bildung einer von vielen Staaten unterstützten »Allianz gegen den Terror« führten. Unter Hinweis auf Artikel 51 der UN-Charta (Selbstverteidigungsrecht) und die Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrats vom 28. 9. 2001 unternahmen die USA dann im Oktober 2001 eine Militärintervention in Afghanistan zur Zerschlagung der dortigen Taliban-Herrschaft. Die Operation *Enduring Freedom* führte zwar nicht – wie beabsichtigt – zur Ergreifung der Hintermänner der Terroranschläge, aber zum schnellen Sieg über die Taliban und konnte nach kurzer Zeit durch eine im Rahmen der UN zustande gekommene internationale Zusammenarbeit zum Wiederaufbau Afghanistans ergänzt werden. Neben den UN-Organisationen UNDP, FAO, WFP, UNHCR und UNICEF

sind an der internationalen Afghanistan-Politik über 30 Staaten und knapp 300 international tätige NGOs beteiligt.

Auch wenn sich die US-Regierung bezüglich des militärischen Vorgehens in Afghanistan in starkem Maße durchsetzen konnte, bleibt sie aufgrund der spezifischen Problemstellungen in diesem Land auf multilaterale Zusammenarbeit in *Global-Governance*-Strukturen angewiesen. Die wesentlichen Aufgaben zur Sicherung internationaler Stabilität und zur Verhinderung weiterer Terrorangriffe, die dem Afghanistan-Einsatz als Ziel zugrunde lagen, erfordern die Mitwirkung von Nachbarstaaten, von internationalen und transnationalen Organisationen sowie von anderen Geber-Staaten zur Finanzierung, Umsetzung und Legitimierung der geplanten Maßnahmen. Die Etablierung und Festigung einer neuen zivilen Staats- und Gesellschaftsordnung in Afghanistan ist ohne die politische Koordination in *Global-Governance*-Strukturen unmöglich: Ohne die entsprechenden UN-Organisationen wären die Überlebensgrundlagen der afghanischen Bevölkerung im Winter 2001/2002 nicht gesichert gewesen; ohne die direkte Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Akteuren in Afghanistan mit den internationalen Koordinationsgre-

mien, internationalen Organisationen und privaten Hilfswerken ließe sich keine Wiederaufbastrategie für dieses Land umsetzen; ohne die Einbeziehung privater Akteure wie NGOs, aber auch privatwirtschaftlicher Akteure könnte die internationale Staatengemeinschaft keine Stabilisierung der gesellschaftlichen Entwicklung in Afghanistan zustande bringen; ohne politische Koordination der Maßnahmen und Programme von Geberstaaten, internationalen Organisationen, NGOs und afghanischer Regierungsadministration können die für einen Zeitraum von fünf Jahren zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von 5 Mrd. US-\$ keine nachhaltigen Erfolge im Wiederaufbau eines durch Bürgerkriege zerstörten Landes bewirken.

Am Beispiel der internationalen Afghanistan-Politik zeigt sich deutlich, dass die militärisch dominierte Strategie des gegenwärtigen US-amerikanischen Unilateralismus zwar nur in eng begrenztem Maße auf Kooperation angewiesen ist, solange es sich um die mit militärischen

Mitteln erreichbaren kurzfristigen Ziele handelt (z. B. Ende der Taliban-Herrschaft). Um jedoch die – auch von den USA verfolgten – langfristigen Ziele wie Sicherheit vor transnationalem Terrorismus, Aufrechterhaltung globaler Transport- und Kommunikationswege etc. auch nur annähernd realisieren zu können, greift die internationale Staatengemeinschaft auf die Instrumente von *Global Governance* zurück: z. B. durch die Kombination einer multinationalen militärischen Komponente (ISAF – International Security Assistance Force) mit zivilen Maßnahmen. Erstere unterstützt im Auftrag der UN die afghanische Interimsregierung bei der Herstellung und Wahrung der inneren Sicherheit im Raum Kabul, ehe die dortige Polizei – mit wiederum internationaler Unterstützung – aufgebaut ist. Zu den zivilen Maßnahmen gehören z. B. der Aufbau der Infrastruktur, des Staatswesens, die Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kämpfer, die Drogenbekämpfung und weitere Hilfsmaßnahmen.

Grenzen der Supermacht und neue Governance-Muster in der Weltwirtschaft

Die Reichweite unilateraler Weltpolitik ist nicht nur begrenzt, wenn es um die Befriedung und Stabilisierung zerfallender Staaten (wie etwa Afghanistan) geht. Wichtige Dimensionen der Globalisierung wie beispielsweise grenzüberschreitende sozio-ökonomische Prozesse entziehen sich ebenfalls der Beherrschung und Gestaltung durch eine Supermacht. Die Sorge vieler Beobachter, die alleinige Supermacht könnte nach den Versuchen der Neuordnung der internationalen Sicherheitspolitik in einer nächsten Phase den Umbau der Weltwirt-

schaftsordnung entsprechend US-amerikanischer Interessen angehen, übersieht zweierlei:

Zum einen erschweren die komplexen Interdependenzen zwischen den ökonomisch bedeutenden Ländern Alleingänge im IWF, der Weltbank oder auch der WTO. Nicht nur die USA, sondern auch die EU und in absehbarer Zeit auch China verfügen in diesen Institutionen de facto über Veto-Macht. Und anders als im militärischen Bereich ist die Macht der USA in der Weltwirtschaft keineswegs uneingeschränkt [vgl. Kapitel *Weltwirt-*

schaft und Entwicklung]. Setzt sich in den zwischenstaatlichen Institutionen der globalen Wirtschaft eine Konfrontationslogik durch, ist daher eher ein Zerfall der multilateralen Ordnung als eine *Pax Americana* in der Weltwirtschaftsordnung zu befürchten [vgl. Kapitel *Welt-handel und Handelsordnung*].

Zum anderen begrenzt vor allem die Eigendynamik der ökonomischen Globalisierung die Gestaltungsspielräume der Supermacht USA, aber auch anderer Nationalstaaten. Die Globalisierung unterminiert die Steuerungsmöglichkeiten von Regierungen und die Ordnungsprinzipien der Staatenwelt (nationale Souveränität, Territorialität), stärkt private Akteure und bringt neue *Governance*-Muster in der Weltwirtschaft jenseits der etablierten zwischenstaatlichen Beziehungen hervor.

Ein wichtiges Beispiel hierfür ist die seit Mitte der 1990er Jahre zu beobachtende Verbreitung von Sozial- und Umweltstandards in der Weltwirtschaft, die mittlerweile einen beträchtlichen Anteil des Handels zwischen Industrie- und Entwicklungsländern regeln. Erstaunlich ist, dass die Herausbildung globaler Standards im Wesentlichen von privaten, weltweit agierenden Akteuren ausgeht (insbesondere NGOs und Unternehmen), während z. B. die seit Jahrzehnten vereinbarten Arbeitsnormen der ILO kaum Wirkung zeitigten und die jahrelangen Verhandlungen in der WTO über Sozial- und Umweltstandards bisher ohne Erfolg geblieben sind. Demgegenüber haben sich in den vergangenen Jahren in einer Vielzahl von Branchen zunächst unternehmens-, sukzessive aber auch sektorspezifische globale Sozial-, Arbeits-, Kinderschutz- und Umweltstandards herausgebildet, die zum Teil außerordentlich wirksam überwacht und zertifiziert werden. Entstanden sind sie in Verhandlungen zwischen multinationalen Unterneh-

men auf der einen Seite sowie NGOs, Gewerkschaften und Konsumenten auf der anderen Seite, die mit Unterstützung von öffentlichkeitswirksamen Kampagnen eine sozial- und umweltverträgliche Produktion gefordert haben.

Daneben haben sich in jüngster Zeit auch universelle soziale Standards (wie der Social Accountability Standard/ SA 8000 oder die Ethical Trade Initiative/ ETI) herausgebildet. In Verhandlungen zwischen britischen Handelsunternehmen, englischen und afrikanischen NGOs, Gewerkschaften und der britischen Regierung haben sich die sieben größten englischen Supermarktketten verpflichtet, die ETI-Standards, die Arbeits- und Sozialnormen beinhalten, in ihren Handels- und Produktionsnetzwerken mit afrikanischen Partnern anzuwenden und durch unabhängige Institutionen überprüfen zu lassen. Die ETI-Standards sollen zukünftig in den afrikanischen Unternehmen verifizierbar umgesetzt werden, die sich in direktem Besitz der britischen Supermarktketten befinden, sowie in Zulieferbetrieben, in denen frische Nahrungsmittel produziert werden.

Die Weltwirtschaftsordnung des 21. Jahrhunderts wird also keine ausschließlich zwischenstaatlich geprägte Ordnung sein, da inzwischen globale Politiknetzwerke, vor allem NGOs, Gewerkschaften und Unternehmen, eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards spielen. Die Vorstellung der USA, sie könnten diese Dynamiken der Globalisierung im Alleingang prägen, verkennt die Veränderungen der Grundmuster der Weltwirtschaft. Versuche einer unilateral agierenden US-Regierung, ihre Vorstellungen von der Weltwirtschaftsordnung des 21. Jahrhunderts durchzusetzen, werden an den transnationalen Netzwerken scheitern.

Zaghafte Fortschritte in der globalen Umweltpolitik trotz Blockadehaltung der USA

Die Bush-Regierung vertritt in der globalen Umweltpolitik eine harte Blockadehaltung, die auch von anderen Ländern wie Japan, Australien, Kanada und den OPEC-Ländern von Fall zu Fall unterstützt wird [vgl. Kapitel *Weltökologie und globale Umweltpolitik*]. Trotz des erklärten Widerstands der US-Regierung deuten z. B. alle Zeichen darauf hin, dass das Kyoto-Protokoll zum Schutz der Erdatmosphäre bald in Kraft treten wird. Der Durchbruch wurde während des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im Sommer 2002 erreicht. Das drängende Problem der Erderwärmung hat zögernde Staaten wie Kanada und Russland, aber auch China dazu gebracht, die Ratifizierung des Protokolls anzukündigen.

Außerdem haben die USA und verbündete Staaten in Johannesburg bei einer Reihe wichtiger Einzelentscheidungen ihre Grenzen erfahren müssen. Ein wichtiges Ergebnis war, dass zentrale Rio-Beschlüsse (Vorsorgeprinzip, Prinzip der »gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung«) beibehalten wurde. Eine Reihe weiterer Beschlüsse wurde gegen den erklärten Widerstand der USA gefasst:

- ▶ Die Gleichrangigkeit der Umweltabkommen mit den Standards der Welthandelsorganisation (WTO) wurde bestätigt und die explizite Unterordnung der Weltumweltpolitik unter das Primat des Freihandels, wofür die USA und einige andere Länder plädiert hatten, verworfen.
- ▶ Erstmals wurde das Prinzip sozialer und ökologischer Unternehmensverantwortung (*corporate accountability*) von den UN anerkannt. Damit eröffnet sich die Möglichkeit, verbindliche zwischen-

staatliche Verhaltenskodizes für transnationale Konzerne zu entwerfen.

- ▶ Beschlossen wurde, dass bis 2010 die Verluste an biologischer Vielfalt gegenüber 2002 deutlich reduziert wird. Ein noch auszuhandelndes Zusatzprotokoll für die Biodiversitäts-Konvention, in dem der faire und gerechte Ausgleich der Nutzung genetischer Ressourcen sichergestellt wird, gilt als Signal für transnationale Konzerne, dass ihre diesbezüglichen Geschäftsinteressen durch internationale Rechtsstandards reguliert werden.

- ▶ Auch die Forderung nach einem Zugang von Frauen zu reproduktiver Gesundheitsversorgung wurde gegen den heftigen Widerstand der USA sowie katholisch und islamisch geprägter Länder in das Aktionsprogramm aufgenommen. Damit wurden die Beschlüsse der Weltkonferenz für Bevölkerung und Entwicklung (Kairo 1994) bestätigt, wonach demographische Fortschritte nicht durch Geburtenkontrolle, sondern durch Verbesserungen der rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Position der Frauen erzielt werden können.

Die unkooperative Haltung der USA und anderer Regierungen gegenüber globalen Umweltproblemen hat einen Wandel der internationalen Politik ausgelöst. Da der konsensuale Multilateralismus in der Sackgasse steckt, schließen sich kooperationsbereite Regierungen zunehmend mit anderen Akteuren zu unterschiedlichen Vorreiterallianzen zusammen. So entstehen neue Formen eines »Multilateralismus der verschiedenen Geschwindigkeiten« (Volker Hauff). Ein Beispiel dafür ist das von der EU in

(Fortsetzung auf Seite 250)

Tabelle 1: Unilaterales US-Handeln im multilateralen Kontext – Eine Auswahl	
Die Ottawa-Konvention (in Kraft seit 1. 3. 1999/134 Ratifikationen) verbietet Produktion, Lagerung, Einsatz und Weitergabe von Antipersonen-Minen. Sie verpflichtet zur Zerstörung eigener Minenbestände und zur Räumung minenverseuchter Gebiete.	Die Clinton-Administration kündigte an, die Konvention 2006 zu unterzeichnen, vorausgesetzt man fände Alternativen zu Landminen. Die Bush-Regierung zog nach einer Revision der US-Landminenpolitik im November 2001 die Zusage zur Unterzeichnung zurück.
Übereinkommen über das Verbot biologischer Waffen (BWÜ) (in Kraft seit 26. 3. 1975/144 Ratifikationen). Das BWÜ enthält keine Kontrollvorschriften über die Einhaltung des Vertrags. Seit 1997 wird über ein bindendes Verifikationsregime verhandelt.	Das BWÜ ratifizierten die USA am 26. 5. 1975. Das Verifikationsregime lehnen die USA jedoch ab, weil sie das entwickelte Kontrollinstrumentarium für ineffizient halten. Bis 2006 sind die USA auch zu keinen weiteren Gesprächen bereit
Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (noch nicht in Kraft/100 Ratifikationen). Vorläufer ist der Partielle Nukleare Teststoppvertrag von 1963. Seit 1993 wird über den neuen Vertrag verhandelt – ein wichtiger Schritt für die atomare Abrüstung. Damit er in Kraft tritt, müssen ihn mindestens 44 Teilnehmerstaaten der Abrüstungskonferenz ratifizieren, darunter die fünf Atom-mächte und die atomar gerüsteten Staaten (Indien, Pakistan, Israel).	Ohne die USA kann das Abkommen nicht in Kraft treten. Clinton unterzeichnete es als Erster am 24. 9. 1996. Der US-Senat lehnte die Ratifizierung am 13. 10. 1999 ab. Am 24. 1. 2002 gab die Bush-Regierung bekannt, dass sie den Vertrag dem Senat nicht erneut zur Abstimmung vorlegen werde. An das Moratorium für Atomwaffentests will sie sich halten – sofern die Sicherheit und Funktionsfähigkeit nuklearer Waffen gewährt bleiben (Rumsfeld, 8. 1. 2002). Am 13. 12. 2001 gab es einen unterirdischen Test in Nevada.
Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt; in Kraft seit 23. 3. 76/149 Ratifikationen) und der Pakt über wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte (in Kraft seit 3. 1. 1976/146 Ratifikationen) spiegeln die UN-Menschenrechts-Charta. Zum Zivilpakt gehört u. a. das Fakultativprotokoll über die Abschaffung der Todesstrafe (in Kraft seit 11. 7. 1991/49 Ratifikationen)	Von den Menschenrechtspakten ratifizierten die USA nur den Zivilpakt und diesen erst am 8. 6. 92. Die Bestimmungen des Paktes, der auch die Todesstrafe ächtet, können US-Bürger allerdings nicht vor nationalen Gerichten einklagen. Das Zusatzprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe wurde nicht ratifiziert, da es mit dem US-Strafrecht nicht kompatibel ist.
Anti-Folter-Konvention (in Kraft seit 26. 6. 1987/124 Ratifikationen). Seit Beginn der 90er Jahre wurde das Fakultativprotokoll zur UN-Folterkonvention zur Einrichtung von Verifikationsmechanismen verhandelt. Am 18. 12. 2002 wurde das Protokoll durch die UN-Vollversammlung angenommen. Es ist allerdings noch nicht in Kraft.	Das Übereinkommen ratifizierten die USA am 21. 10. 1980. Wegen des Zusatzprotokolls stießen die USA sich v. a. an Passagen, die unabhängige Kontrollbesuche in US-Gefängnissen und auf dem Militärstützpunkt in Guantanamo zuließen. Statt nur von einer Ratifikation abzusehen, versuchten sie das Protokoll durch immer neue Verhandlungen bereits im Vorfeld zu blockieren.
Das Statut von Rom zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) (in Kraft seit 1. 7. 2002/90 Ratifikationen). Am ICC werden u. a. Verbrechen gegen die	Clinton unterschrieb am 31. 12. 2000 (letzter Termin), riet dem Senat und der Folgeregierung von der Ratifikation aber ab, da u. a. US-Bürger (v. a. Soldaten in internationalen Mi-

<p>Menschlichkeit, Völkermord und der noch zu definierende Angriffskrieg verhandelt. Er wird tätig, wenn ein Mitgliedsland nicht willens oder nicht in der Lage ist, dergleichen Verbrechen zu ahnden. Von seiner Rechtsprechung können auch Bürger eines Nichtmitgliedslandes betroffen sein, sofern sie eines Verbrechens auf dem Gebiet eines Mitgliedslandes beschuldigt werden. Der Ankläger (ex officio) des ICC kann in bestimmten Fällen auch auf eigene Initiative tätig werden.</p>	<p>litäreinsätzen) durch ein internationales Gericht verurteilt werden könnten. Am 6. 5. 2002 zog die Bush-Regierung die Unterschrift offiziell zurück. Die USA versuchen das Statut des ICC in Teilen zu unterlaufen: Am 2. 7. 2002 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die von den USA entworfenen Resolution 1422. Diese beinhaltet Immunitätsschutz von Personal aus Nichtmitgliedstaaten in Friedensmissionen, ohne den sich die USA aus den Einsätzen zurückzuziehen drohte.</p>
<p>Das Kyoto-Protokoll (noch nicht in Kraft/109 Ratifikationen) wurde im Dezember 1997 als Teil der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) von 1992 verabschiedet. Ziel ist die Senkung des Kohlendioxidausstoßes der Industrieländer bis 2010 um 5,2%.</p>	<p>Am 28. 1. 2002 ließ Präsident Bush bestätigen, dass die USA das Kyoto-Protokoll ablehnen. Stattdessen setzen sie auf freiwillige Initiativen der Privatwirtschaft. Clinton hatte den Vertrag 1997 unterschrieben, doch stimmte der Senat einhellig gegen die Ratifizierung.</p>
<p>Die Basler Konvention über Giftmüll (in Kraft seit 5. 5. 1992/158 Ratifikationen) regelt den Handel mit gefährlichen Abfällen und strebt die sichere Entsorgung sowie die Minimierung von solchen Abfällen an.</p>	<p>Die USA haben als einziges Industrieland das Abkommen nicht ratifiziert. Sie exportieren ca. 80% ihres Elektro-Mülls. Das spart Kosten für umweltfreundliche Entsorgung und Forschung zu Lasten der Umwelt anderer Länder.</p>
<p>Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (in Kraft seit 29. 12. 1993/187 Ratifikationen) dient dem Schutz genetischer Ressourcen, der Artenvielfalt und des Ökosystems. Es regelt u. a. die faire, nachhaltige Nutzung biologischer Ressourcen.</p>	<p>Unterzeichnet am 4. 6. 1993, wurde es bislang nicht ratifiziert, u. a. wegen der Regelungen des Vorteilsausgleichs zwischen Industrie- und arten- bzw. urwaldreichen (Entwicklungs-)Ländern sowie den Ureinwohnern der Urwälder.</p>
<p>Am 27. 11. 1996 wurde in der UN-Generalversammlung ein Resolutionsentwurf für die Beseitigung unilateraler Wirtschaftssanktionen angenommen. Letztere werden bereits in Artikel 32 der UN-Charta GA Res. 3281 (xxix) als politisches Mittel untersagt, da sie die nationale Souveränität untergraben.</p>	<p>Die USA stimmten mit vier anderen Ländern gegen den Entwurf. Derzeit haben die USA 78 Länder unilateral mit Sanktionen belegt. Dabei wurden etwa die Hälfte zwischen 1993 und 1998 neu erlassen. Allein 1996 gab es 26 neue Sanktionen. Das bekannteste Beispiel ist der Helms-Burton Act gegen Kuba.</p>
<p>Die Welthandelsorganisation WTO wurde 1994 gegründet. Ihre Aufgabe ist es, weltweit Protektionismus abzubauen und freien Handel nach den Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inländergleichbehandlung zu fördern. Zu ihren institutionellen Errungenschaften gehört die Einrichtung eines Schiedsgerichts zur Beilegung von Handelsstreitigkeiten.</p>	<p>Die USA, ursprünglich treibende Kraft der WTO, steigerten ihre Agrarsubventionen, hoben die Zölle auf Stahlimporte an und streben nach bilateralen Handelsabkommen, die das multilaterale Handelssystem unterlaufen. IWF, WTO, Weltbank und OECD befürchten einen Neuanstieg des Protektionismus und negative Folgen für die Weltwirtschaft.</p>

Ratifikationsstand: zuständige UN-Sekretariate, Dezember 2002 bis März 2003

Quelle: zusammengestellt aus Schade 2003

Johannesburg vorgestellte Partnerschaftsprogramm zur weltweiten Beseitigung der Energiearmut auf der Basis von erneuerbaren Ressourcen und gesteigerter Energieeffizienz. Es wurde von über 80 Regierungen unterstützt, die sich für quantifizierte Ausbauziele auf nationaler, regionaler und globaler Ebene einsetzen. Bundeskanzler Schröder hat in Johannes-

burg darüber hinaus zu einer Weltkonferenz über erneuerbare Energien Anfang 2004 in Bonn eingeladen.

Solche Vorreiterallianzen können zu einem flexiblen Multilateralismus beitragen und selbst kooperationsunwillige Staaten dazu bringen, sich drängenden globalen Problemen, beispielsweise Energie und Wasser, zu stellen.

Perspektiven

Aus den skizzierten Interdependenzen zwischen Unilateralismus, Globalisierung und *Global Governance* lassen sich einige Schlussfolgerungen in Bezug auf die Spielräume und Grenzen der einzigen Supermacht in der Weltpolitik ziehen:

1. Wirklich autonom können die USA aufgrund ihrer technologischen, monetären und personellen Überlegenheit als Militärmacht agieren [vgl. Kapitel *Rüstung und Sicherheit*]. Doch dauerhafte Alleingänge werden die Legitimation der USA beschädigen, die Bildung von Gegenmächten herausfordern und damit ihren mittelfristigen Eigeninteressen schaden.
2. Schon die Eindämmung neuer globaler Sicherheitsrisiken, z. B. der Bedrohungen, die sich im Spannungsfeld »Schurkenstaaten« – zerfallende Gesellschaften – Proliferation von Massenvernichtungswaffen – transnationaler Terrorismus ergeben können, überfordern die Supermacht und weisen auf die Bedeutung internationaler Kooperation für die globale Sicherheit hin. Die USA können im Alleingang Regierungen stürzen, aber sie sind nicht dazu in der Lage, Sicherheit, Stabilität und Entwicklung in fragilen Gesellschaften herzustellen [vgl. Kapitel *Konflikte und Konfliktprävention*].
3. Die großen Weltprobleme jenseits der klassischen Sicherheitspolitik (wie Klimawandel, instabile Weltwirtschaftsordnung, Armut, Migration), aus denen wiederum neue Sicherheitsrisiken resultieren können (z. B. Kriege um Umweltressourcen, Staatenzerfall durch Unterentwicklung), sind nur durch internationale Kooperation zu lösen [vgl. die Kapitel *Weltgesellschaft, Weltwirtschaft, Weltökologie*]. Der Rückzug der USA aus multilateralen Verhandlungen zur Lösung globaler Herausforderungen kann die Herausbildung tragfähiger *Global-Governance*-Strukturen verlangsamen, aber auch neue Allianzen zur Gestaltung der Globalisierung stärken und zur Isolierung der Supermacht beitragen. Dass sich die USA auf Dauer aus wichtigen globalen Verhandlungen zurückziehen können, ist daher kaum vorstellbar. Ein Zeichen dafür ist, dass wichtige US-Konzerne die Bush-Regierung drängen, sich dem Kyoto-Prozess nicht zu verschließen: zum einen, weil die Folgen des Klimawandels auch für die USA verheerend wären, zum anderen, weil die Blockadepolitik dazu führen könnte, dass die wirtschaftlich bedeutenden Effizienztechnologien im Energiebereich in Europa produziert werden.

4. Die ökonomischen und technologischen Eigendynamiken der Globalisierung und globale Interdependenzen lassen sich auch von der Supermacht nicht »domestizieren« und im Alleingang beherrschen, denn Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in den OECD-Ländern sind auf die Herausbildung kooperativer *Global-Governance*-Strukturen angewiesen.

Die Zukunft der Weltpolitik wird durch die Interdependenzen zwischen dem »unipolaren Moment«, den Auswirkungen der Globalisierung, die die Ordnungsprinzipien der Staatenwelt irreversibel unterminieren, und dem Trend zu globaler Regelbildung geprägt sein. Ob

die Lern- und Anpassungsfähigkeit der Staaten sowie mächtiger privater Akteure ausreichen, um die neuen Realitäten zu bewältigen, bleibt abzuwarten. Gelingt der Zivilisationssprung in Richtung Weltinnenpolitik – mit oder ohne die USA – nicht, dürfte das 21. Jahrhundert durch weltumspannende *policy desasters* (Gray/t'Hart 1998) charakterisiert sein. Vielleicht ahnte auch US-Außenminister Powell diese komplexen Zusammenhänge der Weltpolitik des neuen Jahrhunderts, als er während der Beratungen im August 2002 den Falken im Kabinett zum Thema Irak antwortete: »Es ist nett zu sagen, wir können überall unilateral handeln. Außer, dass es nicht funktionieren wird« (Die Zeit, 20. 3. 2003).

Literatur

- Brzezinski, Zbigniew 1997: Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Berlin.
- Cable, Vincent (Hg.) 2000: Globalization and Global Governance: Rules and Standards for the World Economy, London.
- Eberlei, Walter/Christoph Weller 2001: Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance. Eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien (INEF-Report 51), Duisburg.
- Gray, Pat/Paul t'Hart (Hg.) 1998: Public Policy Desasters in Western Europe, London.
- Hippler, Jochen 2003: US-Dominanz und Unilateralismus im internationalen System – Strategische Probleme und Grenzen von Global Governance; in: US-Unilateralismus als Problem von internationaler Politik und Global Governance (INEF-Report 70), Duisburg.
- Huntington, Samuel 1999: The Lonely Superpower, in: Foreign Affairs, No. 2, S. 35–49.
- Kennedy, Paul 1994: Preparing for the Twenty-First Century, New York.
- Link, Werner 1998: Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München.
- Mauil, Hanns W. 2002: Die »Zivilmacht Europa« bleibt Projekt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 47. Jg, H. 12, S. 1467–1478.
- Messner, Dirk/Franz Nuscheler 2003: Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven (INEF-Report 67), Duisburg.
- Reinicke, Wolfgang H. 1998: Global Public Policy. Governing without Government?, Washington, D. C.
- Schade, Jeanette 2003: Unilaterales US-Handeln im multilateralen Kontext – Eine tabellarische Übersicht; in: US-Unilateralismus als Problem von internationaler Politik und Global Governance (INEF-Report 70), Duisburg.