

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Amerika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Jens van Scherpenberg

Pax Americana als globales öffentliches Gut

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Nach dem militärischen Sieg im Irak sind die USA offenbar willens, das Momentum zu nutzen und mit ihrer historischen Mission ernst zu machen, eine Weltordnung zu schaffen, in der Freiheit und Demokratie herrschen, Unternehmertum gedeiht und ein jeder nach seinem privaten Glück strebt. Hinter diesem schönen Ideal, wie es die neokonservative intellektuelle Vorhut der Regierung Bush propagiert, steckt jedoch eine harte ökonomische Tatsache: Die USA sind dabei, der alleinige Produzent und Garant grundlegender öffentlichen Güter zu werden: Frieden, Stabilität, Rechtsstaatlichkeit und ein günstiges Klima für Handel und Direktinvestitionen. Nennen wir dieses Ensemble das globale öffentliche Gut Pax Americana.

Für wohlwollende politische Beobachter wäre Pax Americana schlicht die Sonnenseite des amerikanischen Unilateralismus. Der Weltpolizist sorgt für Ruhe und Ordnung und alle profitieren davon. Ökonomen – und auch jene in der US-Regierung, die sich Sorgen machen über die wachsenden Kosten der weltweiten Ordnungspolitik der USA in Anbetracht der Schwäche der heimischen Wirtschaft – sehen das anders. Sie sehen, dass die USA gegenwärtig vor dem Standardproblem öffentlicher Güter aus dem Ökonomielehrbuch stehen: Auch diejenigen, die dafür nicht zahlen wollen, können von ihrer Nutzung nicht ausgeschlossen werden. Daher wird auch kein wirtschaftlich rechnender Marktteilnehmer solche Güter produzieren. Innerhalb einer Volkswirtschaft ist ihre Bereitstellung folglich Sache des Staates, der seinen Bürgern die Kosten dafür durch Steuern aufbürdet. In Demokratien können die Bürger dafür in Wahlen darüber entscheiden, ob ihnen die bereitgestellten öffentlichen Güter ihre Steuern wert sind.

Auf internationaler Ebene ist das nicht so einfach. Kein einzelner Staat kann die Staaten der Welt besteuern, um die Kosten für die Bereitstellung eines globalen öffentlichen Gutes wieder hereinzuholen. Der Rolle des Produzenten internationaler öffentlicher Güter am nächsten kamen historisch große Imperialmächte. Im System der Pax Romana forderte Rom Tributzahlungen von seinen Vasallenstaaten dafür, dass es für sichere Grenzen und ungestörten Handel sorgte. Die chinesischen Reiche und ihre Ordnung, die Pax Sinica, beruhten auf einer vergleichsweise unaufwendigen Reichsverwaltung, verbunden mit der hohen kulturellen und wirtschaftlichen Attraktivität des Reiches, "soft power" würde man dies heute nennen. Die Attraktivität wirkte als wirksamer Anreiz für die – ohnehin meist eher symbolische als finanziell einträgliche – Tributentrichtung der Nachbarmächte an den Kaiser. Der Unterhalt des britischen Empires war kostspieliger. Doch durch das System der wirtschaftlichen Ausbeutung der Kolonien durch Auflagen für die Arbeitsteilung sowie exklusive Handelsbeziehungen innerhalb des Imperiums sorgte Pax Britannica für einen kontinuierlichen Einkommensfluss in das Mutterland, an dem auch die Imperialmacht selbst in angemessener Weise partizipierte. Erst mit dem wachsenden Widerstand der Kolonien gegen dieses System ging diese Rechnung dank steigender Kosten und sinkender Erträge nicht mehr auf.

Jedes dieser Reiche stellte in seinem Einflussbereich öffentliche Güter bereit und war mehr oder weniger erfolgreich im Bemühen, die Kosten dafür auf die Nutznießer umzulegen. Keines von ihnen allerdings kam in seiner globalen Reichweite und seinem zivilisatorischen Anspruch auch nur annähernd dem nahe, wofür Pax Americana steht. Um so dringlicher stellt sich für die gegenwärtige alleinige Supermacht die Frage, wie sie angesichts der Beanspruchung ihrer eigenen wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen für die weltweite Durchsetzung von Pax Americana deren Kosten umlegt. Werden die USA dabei auf die Erfahrungen früherer Imperien zurückgreifen? Der Fall Irak könnte zeigen, wie die politische Ökonomie von Pax Americana funktionieren oder auch nicht funktionieren kann.

Während des Kalten Krieges waren es die "wohlwollende Hegemonie" und das zivilisatorische Vorbild der USA, ihre "soft power", die für eine vergleichsweise kostengünstige Aufrechterhaltung amerikanischen Einflusses in der Welt sorgten. Auf dieser Basis ließen sich die Märkte für amerikanische Güter und Dienstleistungen erweitern und so die direkten und indirekten Erträge amerikanischer politischer, militärischer und wirtschaftlicher Investitionen steigern. Doch dieses Modell dürfte in der Globalisierungsdekade der 90er Jahre seinen Höhepunkt erreicht haben. Seitdem ist die globale Attraktivität der USA als ziviler und zivilisierender Macht wieder gesunken. Selbst neo-Wilsonianische Verfechter einer Modernisierung und Demokratisierung des arabischen Raumes rechnen nicht damit, dass ihre Visionen von selbst und ohne beträchtlichen Aufwand Wirklichkeit werden. Gegenwärtig sieht es eher so aus, als ob die globale Strategie der USA sich, wie der amerikanische Ökonom und New York Times-Kolumnist Paul Krugman kürzlich anmerkte, an dem Motto des Römischen Reiches, "Oderint dum metuant" – mögen sie uns hassen so lange sie uns fürchten – orientiere.

Es gab in den letzten Wochen Anzeichen dafür, dass innerhalb der Bush-Administration eine Linie favorisiert wird, die man als Mischung aus dem Pax Romana- und dem Pax Britannica-Ansatz verstehen kann und die darauf abzielt, die wachsenden Kosten internationaler Präsenz zur Sicherung von Pax Americana zumindest im Irak durch moderne Formen der Tributzahlung sowie halbkolonialen exklusiven Marktzugang für amerikanische Unternehmen wieder hereinzuholen. Ähnliche Formen der Kostenabwälzung hat es auch zuvor schon gegeben, sei es unter dem Titel von Reparationen, sei es in Gestalt "freiwilliger Beiträge" zu den Kosten amerikanischer Militäreinsätze, um sich das Wohlwollen der Supermacht zu sichern – oder auch, weil man deren Ziele teilte. Aber mit dem umfangreichen Verkauf von Rüstungsgütern an Staaten unter ihrem Einfluss, wie z.B. nach dem Golfkrieg von 1991 an Saudi-Arabien, die Emirate und andere Staaten der Region, konnten die USA in erheblichem Umfang die Kosten ihrer eigenen Militärpräsenz wieder hereinholen. Und auch die Praxis, Wiederaufbauaufträge im Irak vorzugsweise an amerikanische Firmen zu vergeben, fällt in diese Rubrik. Schließlich könnte eine Umstellung des irakischen Ölexportes von seiner gegenwärtigen Transaktionswährung, dem Euro, auf den Dollar dazu beitragen, dass der Weltölmarkt auch weiterhin durch kontinuierliche Nachfrage nach Dollar als Zahlungsmittel auch weiterhin den Erfordernissen der Finanzierung des amerikanischen Leistungsbilanzdefizits zu Diensten ist.

Allerdings dürften solche eher imperialen Formen der Kostenabwälzung längerfristig nicht funktionieren. Die bewusste Diskriminierung von nicht-amerikanischen Wettbewerbern amerikanischer Firmen, Eingriffe in die offene, regelgebundene internationale Wirtschaftsordnung und wachsende Vorbehalte gegen die USA dürften die Akzeptanz von Pax Americana als globales öffentliches Gut auf die Dauer zerstören. Ohnehin fehlt Pax Americana zur internationalen Akzeptanz die vom unilateralen Kurs der USA verschmähte Legitimität. Die meisten, wenn nicht alle bisherigen Imperien haben ihre Legitimität aus dem Auftrag "höherer Mächte" – der Sonne, des Himmels, der Götter – angeleitet. Wenn es den USA ernst damit ist, Pax Americana als ein weltweit als solches akzeptiertes globales Gut bereitzustellen, sollten sie sich von der imperialen Berufung auf solche göttlichen Aufträge distanzieren weltlichere Formen der globalen Legitimität anstreben.

Wie könnte das geschehen? Die Macht, die öffentliche Güter bereitstellt, verschafft sich ihre Legitimität dafür normalerweise, indem sie sich der Bereitschaft der Bürger zum Steuerzahlen versichert. Auf internationaler Ebene steht dafür die Bereitschaft anderer Staaten zur Kooperation und zur Lastenteilung. Allerdings taugen für eine so umfassende Aufgabe wie die Einrichtung einer Pax Americana als dauerhafter, stabiler neuer Weltordnung keine Ad-Hoc-"Koalitionen der Willigen". Denn sie bringen keine Kostenteilung. Die ist nur von einer stabilen Allianz solcher Staaten zu erwarten, die nicht nur den Wert von Pax Americana zu schätzen wissen, sondern auch die wirtschaftliche Fähigkeit haben, diese Ordnung durch eigene Aufwendungen mitzutragen. Die G-8 wären eine gute Ausgangsbasis für die Bildung einer solchen Allianz. Um die anderen G-8-Staaten allerdings davon zu überzeugen, dass Pax Americana tatsächlich ein globales öffentliches Gut ist, für dessen Bereitstellung zu bezahlen sich lohnt, müsste die US-Regierung den anderen allerdings eine Mitsprache bei der inhaltlichen Ausgestaltung dieses öffentlichen Gutes einräumen. Das aber würde uns dann tatsächlich so weit wie in den internationalen Beziehungen souveräner Staaten überhaupt möglich jenem Grundprinzip der amerikanischen und jeder Demokratie annähern: "no taxation without representation" – auf die Allianz übersetzt: Keine Lastenteilung ohne Mitsprache.