

## Whatever Works: Multilateralismus und Global Governance unter Obama

Thimm, Johannes

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Thimm, J. (2010). *Whatever Works: Multilateralismus und Global Governance unter Obama*. (SWP-Studie, S 23). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-266999>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Johannes Thimm*

# **Whatever Works**

Multilateralismus und Global Governance  
unter Obama

S 23  
September 2010  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Europas hohe Erwartungen an Obama</b>
9	<b>Die Bedingungen einer multilateralen Außenpolitik</b>
9	Der Ansatz des Präsidenten
9	<i>Liberaler Internationalismus als Grundorientierung</i>
10	<i>Pragmatismus und ein instrumentelles Verständnis von Multilateralismus</i>
12	Innenpolitische Restriktionen
13	<i>Hohe institutionelle Hürden für den Wandel</i>
15	<i>Gründe für legislativen Widerstand</i>
16	<b>Bestandsaufnahme der operativen Politik</b>
16	Reform der Vereinten Nationen
17	Rüstungskontrolle
19	Klimapolitik
21	Internationaler Strafgerichtshof und Menschenrechtspolitik
23	Finanzmarktreform
24	Zwischenfazit
26	<b>Informalisierung von Kooperation als Ausweg?</b>
27	Probleme und Chancen informeller Kooperation
28	Kriterien erfolgreicher Kooperation
30	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>

*Johannes Thimm ist wissenschaftlicher Mitarbeiter  
der Forschungsgruppe Amerika*

**Whatever Works**  
**Multilateralismus und Global Governance**  
**unter Obama**

Mit seinem Bekenntnis zu multilateraler Kooperation hat Präsident Barack Obama in Europa die Erwartung geweckt, dass Washington seine Außenpolitik grundlegend neu ausrichtet. Weil die USA bei der Suche nach effektiven Lösungen globaler Probleme gebraucht werden und weil Europa ein starkes Interesse an einer multilateralen Weltordnungspolitik hat, wurde diesseits des Atlantiks mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, wie deutlich Obama sich von der unilateralen Politik seines Vorgängers distanzierete. Im zweiten Amtsjahr des US-Präsidenten aber ist eine gewisse Ernüchterung bei den Europäern zu beobachten, da den weitreichenden Ankündigungen bisher wenig konkrete Ergebnisse gefolgt sind. Skeptiker geben bereits zu bedenken, dass die Veränderungen vor allem symbolisch sind und in der Praxis die Kontinuität überwiegt.

In der vorliegenden Analyse werden *erstens* die Bedingungen der amerikanischen Außenpolitik gegenüber multilateralen Institutionen skizziert, also internationalen Organisationen, völkerrechtlichen Vertragsregimen und anderen Kooperationsformen. Untersucht wird die spezifische Herangehensweise Obamas und seines außenpolitischen Teams und die Verortung dieses Ansatzes im historischen Kontext amerikanischen Verhaltens gegenüber multilateralen Institutionen. Des Weiteren müssen die Bedingungen der amerikanischen Innenpolitik und ihre Auswirkungen auf den Handlungsspielraum des Präsidenten berücksichtigt werden. Aufbauend auf der Diskussion des amerikanischen Entscheidungsprozesses folgt *zweitens* eine Bestandsaufnahme der bisherigen Politik in verschiedenen für Europa zentralen Themenfeldern der Global Governance, wobei mit Global Governance Maßnahmen zur Bewältigung grenzüberschreitender Probleme und negativer Aspekte der Globalisierung gemeint sind. Zuletzt werden Anregungen gegeben, wie Europa in Fragen globaler Kooperation und darüber hinaus in weltordnungspolitischen Fragen mit einem Amerika unter Obama zusammenarbeiten kann. Die wesentlichen Ergebnisse der Analyse lauten:

- ▶ Europa sollte Obamas Bekenntnis zur multilateralen Zusammenarbeit und zur kooperativen Lösung transnationaler Probleme durchaus ernst nehmen.

Es als reine Symbolik abzutun würde dem von der Obama-Regierung eingeleiteten Kurswechsel nicht gerecht. Bisher sind viele Vorstöße des Präsidenten nur Absichtserklärungen, doch sind sie Ausdruck einer Weltsicht, die den europäischen Präferenzen näher kommt als unter den meisten US-Präsidenten der jüngeren Vergangenheit. Die von Obama angestoßenen politischen Initiativen sprechen dafür, dass die Neuausrichtung der Politik keine rhetorische Floskel ist, sondern auch mit Substanz gefüllt wird.

- ▶ Gleichzeitig gilt es, vor überzogenen Erwartungen zu warnen. Der amerikanische Ansatz gegenüber multilateralen Institutionen ist nach wie vor nicht deckungsgleich mit dem europäischen. Zum einen ist das amerikanische Verständnis von Multilateralismus – und das betrifft auch die Obama-Administration – stark instrumentell. Das heißt, dass multilaterale Prozesse weniger als Wert an sich gesehen, sondern immer daran gemessen werden, wie sehr sie dazu beitragen, bestimmte Ziele zu erreichen. Zum anderen verhindert vor allem die amerikanische Innenpolitik eine konsequent multilaterale Orientierung der Vereinigten Staaten. Während Obamas Pläne in Europa überwiegend auf Zustimmung treffen, besteht in den USA keineswegs Konsens über den vom Präsidenten eingeschlagenen Weg. Das politische Klima insgesamt ist polarisiert wie selten zuvor. Zugleich verhindern die Regeln des Entscheidungsprozesses in vielen Fällen einen Politikwechsel. Den Blick auf diese strukturellen Hürden zu richten hilft, die Grenzen des multilateralen Engagements der USA in der Welt zu erkennen sowie Wunschdenken zu vermeiden. Zu hohe Erwartungen führen zwangsläufig zu Enttäuschungen, welche die transatlantischen Beziehungen unnötig belasten. Zum notwendigen Realismus gehört auch die Einsicht, dass Europa kaum Möglichkeiten hat, aktiv auf die innenpolitische Debatte in den USA einzuwirken.
- ▶ Das *window of opportunity* eines kooperationsbereiten Präsidenten und einer demokratischen Mehrheit im Kongress wird sich bald schließen. Daher sollte Europa die günstigen Bedingungen für die Zusammenarbeit nutzen, ohne sich zu sehr davon abhängig zu machen. Die Analyse des amerikanischen Entscheidungsprozesses wie auch die Bestandsaufnahme in einzelnen Politikfeldern zeigen, dass stark formalisierte multilaterale Instrumente, etwa völkerrechtliche Verträge, sich innenpolitisch nur schwer durchsetzen lassen. Deshalb bevorzugt das

Weißes Haus informelle Kooperationsformen. Je eher europäische Entscheidungsträger bereit sind, sich auf informelle Formate einzulassen, desto größer ist die Chance, dass Obama das Versprechen von mehr Multilateralismus einlösen kann. Der verstärkte Gebrauch informeller Prozesse sollte zwar nicht dazu führen, bestehende formale Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (VN) zu untergraben. Doch unter den richtigen Voraussetzungen können die pragmatische Nutzung von Koalitionen der »Willigen und Relevanten« oder ein Verzicht auf rechtliche Verbindlichkeit bei internationalen Übereinkommen helfen, inhaltliche Fortschritte zu erzielen, institutionelle Blockaden zu überwinden und Reformanstöße für das multilaterale System zu geben.

## Europas hohe Erwartungen an Obama

Die Präsidentschaft Barack Obamas hat in Deutschland und Europa Hoffnung auf einen neuen Ansatz in der internationalen Politik geweckt. Ein Thema, das unter Obamas Amtsvorgänger George W. Bush besonders für transatlantische Spannungen sorgte, war dessen skeptische Haltung gegenüber multilateraler Kooperation. Irritationen in Europa erzeugte nicht nur die Tendenz der Bush-Regierung zu diplomatischen und militärischen Alleingängen, sondern auch ihr Argwohn gegenüber internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen und ihr leichtfertiger Umgang mit völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Von der Regierung Obama erhofften sich viele einen grundlegenden Wandel.<sup>1</sup> Der Präsident und Mitglieder seiner Administration bestärkten diese Hoffnung, indem sie sich in zahlreichen Auftritten immer wieder deutlich von der unilateralen Außenpolitik Bushs distanzieren und mit klaren Worten dazu bekennen, mit der internationalen Gemeinschaft zusammenzuarbeiten. Im September 2009 kündigte Obama in seiner Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen an, eine neue Ära konstruktiver Auseinandersetzung (englisch *engagement*) einzuläuten, die auf dem Fundament gemeinsamer Interessen, geteilter Werte und gegenseitigen Respekts stehen sollte. »Die Welt muss zusammenstehen und zeigen, dass Völkerrecht kein leeres Versprechen ist«, betonte Obama. Außerdem wies er darauf hin, dass Nationen und Völker – mehr als jemals zuvor in der Geschichte – gemeinsame Interessen hätten: »In einem Zeitalter, in dem wir unser Schicksal teilen, ist Macht kein Nullsummenspiel mehr.«<sup>2</sup> Die neu ernannte amerikanische Botschafterin der USA bei den Vereinten Nationen, Susan Rice, urteilte, die VN seien zwar nicht perfekt, unterstrich

aber: »Es gibt keinen Ersatz für die Legitimität, die die VN verleihen können, oder ihr Potential, die breitest-möglichen Koalitionen zu mobilisieren.« Die USA würden sich daher innerhalb der VN für Reformen einsetzen.<sup>3</sup>

In den USA liegen die Einschätzungen darüber, wie ernst solche Äußerungen zu nehmen sind, weit auseinander. Ein Teil der Kommentatoren ist der Meinung, dass sich Obama vor allem einer veränderten Rhetorik bedient, hinter der sich substantiell jedoch wenig Neues verbirgt.<sup>4</sup> Andere sehen in Obamas multilateralem Ansatz einen bedeutenden Richtungswechsel. Dabei glauben sowohl zahlreiche Befürworter als auch Kritiker von Obamas Politik, dass die neue Orientierung grundsätzlich vom üblichen *Modus Operandi* der amerikanischen Außenpolitik abweicht.<sup>5</sup>

Die Unterschiede von Obamas Ansatz zu dem seines unmittelbaren Vorgängers George W. Bush stehen außer Zweifel und sind nicht auf eine veränderte Rhetorik beschränkt. Die Bush-Administration verließ sich bei der Gestaltung internationaler Beziehungen in erster Linie auf die militärische Vormachtstellung der USA. Führende Entscheidungsträger wehrten sich dagegen, die eigene Handlungsfreiheit aus Rücksichtnahme auf andere Staaten zu reduzieren, und maßen internationalen Normen nur wenig Bedeutung bei.

Vergleicht man Obamas Politik jedoch mit derjenigen der Administrationen vor George W. Bush, offenbart sich eine größere Kontinuität. So teilen die Mitglieder der Obama-Administration eine in der US-Außenpolitik konsistente Tendenz zum Pragmatis-

1 Vgl. Álvaro de Vasconcelos, »Responding to the Obama Moment: The EU and the US in a Multipolar World«, in: ders./Marcin Zaborowski (Hg.), *The Obama Moment. European and American Perspectives*, Paris: European Institute for Security Studies (EUISS), 2009, S. 11–24.

2 Barack Obama, »Remarks by the President to the United Nations General Assembly«, The White House, 23.9.2009, <[www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-to-the-United-Nations-General-Assembly](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-to-the-United-Nations-General-Assembly)>. Alle Übersetzungen aus dem Englischen vom Autor.

3 Susan Rice, »Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at New York University's Center for Global Affairs and Center on International Cooperation, »A New Course in the World, a New Approach at the UN«, U.S. Mission to the United Nations, 12.8.2009, <[www.usun.state.gov/briefing/statements/2009/august/127953.htm](http://www.usun.state.gov/briefing/statements/2009/august/127953.htm)>.

4 Zum Beispiel Robert Kagan, »Foreign Policy Sequels«, in: *The Washington Post*, 9.3.2009; Michael Gerson, »The Promise of National Security, with a Straight Face«, in: *The Washington Post*, 3.6.2010.

5 Vgl. G. John Ikenberry, »The Right Grand Strategy«, in: *The American Interest*, 5 (Januar/Februar 2010) 3, S. 16–18; John R. Bolton, »Obama's Next Three Years«, in: *Commentary*, 129 (Januar 2010) 1, S. 24–28.

mus. Dieser relativiert das prinzipielle Bekenntnis zum Multilateralismus. Zudem tendieren die Europäer nach wie vor dazu, den Handlungsspielraum des Präsidenten und die Bedeutung der Person Obama in der amerikanischen Außenpolitik zu überschätzen und innenpolitische Restriktionen zu vernachlässigen. Neben der häufig gestellten Frage »Was will Obama?« sollte also vielmehr beachtet werden, was dieser realistisch erreichen kann. Dafür ist der Blick auf die innenpolitischen Bedingungen notwendig, insbesondere die Rolle des Kongresses. Denn fehlt Obama der innenpolitische Rückhalt für einen Kurswechsel, wird unabhängig von seinen Absichten die Kontinuität in der Außenpolitik der USA überwiegen.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Vgl. Peter Rudolf, »Amerikanische Außenpolitik im Spannungsverhältnis von hegemonialen Ansprüchen und innenpolitischen Restriktionen«, in: Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hg.), *Stabilität und Kooperation. Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*, Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 217–233.

# Die Bedingungen einer multilateralen Außenpolitik

## Der Ansatz des Präsidenten

Obamas Vision amerikanischer Führung ist geprägt vom Erbe George W. Bushs. Die Kriege in Irak und Afghanistan haben das Militär an seine Grenzen gebracht und gezeigt, wie kostspielig eine ausschließlich auf Zwang beruhende Dominanz der USA ist. Obamas Multilateralismus trägt dem Umstand Rechnung, dass die USA immer weniger in der Lage sind, transnationale Herausforderungen allein zu bewältigen. Daher kündigte Außenministerin Hillary Clinton an, »Partnerschaften zu schaffen, um die Probleme zu lösen, die keine Nation allein lösen kann.«<sup>7</sup> Verantwortung soll an internationale Foren delegiert und Partner sollen stärker in die Pflicht genommen werden, um die Lasten auf mehrere Schultern zu verteilen.

Gleichzeitig soll eine kooperative Außenpolitik verhindern, dass andere Staaten sich von den USA abwenden. Wenn die Vereinigten Staaten den unilateralen Gebrauch der eigenen Macht zu Gunsten eines ordnungspolitischen Rahmens einschränken, so die Annahme, werden sie eher als wohlwollender Hegemon denn als imperiale Großmacht wahrgenommen.<sup>8</sup> Das wiederum senkt die mit dem eigenen Führungsanspruch verbundenen Kosten und sorgt für Stabilität.

## Liberaler Internationalismus als Grundorientierung

Obamas Ansatz ist in der Denkschule des liberalen Internationalismus zu verorten.<sup>9</sup> Diese hat in der

<sup>7</sup> Vgl. Hillary Clinton, »Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations«, U.S. Department of State, 15.7.2009, <[www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm)>.

<sup>8</sup> Dieses Verständnis der amerikanischen Führungsrolle orientiert sich an der Theorie hegemonialer Stabilität, der zufolge Führungsmächte durch Selbstbeschränkung und die Bereitstellung öffentlicher Güter bei anderen Staaten Akzeptanz für ihre Führung schaffen und so Versuche von Gegenmachtbildung verhindern können. Vgl. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981; Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984.

<sup>9</sup> Peter Rudolf, *Das »neue« Amerika. Außenpolitik unter Barack*

amerikanischen Außenpolitik eine lange, wenngleich nicht ungebrochene Tradition unter Demokraten wie Republikanern. Bereits Woodrow Wilsons Vorstoß zur Gründung eines Völkerbundes entstand aus der Überzeugung, dass eine multilaterale Weltordnung der beste Garant für Stabilität in der internationalen Politik sei.<sup>10</sup> Franklin Delano Roosevelt übernahm die Idee einer Organisation kollektiver Sicherheit, als er die Vereinten Nationen ins Leben rief. Während des Kalten Krieges ließ sich das Versprechen kooperativer Beziehungen jahrzehntelang nicht einlösen, doch nach dem Ende der Blockkonfrontation erhielt es neuen Auftrieb. Tatsächlich erinnert Obamas Beschwörung gemeinsamer Herausforderungen und Ziele an die von Präsident George H. W. Bush formulierte Hoffnung auf eine neue Ära globaler Kooperation, die er auf den Begriff »Neue Weltordnung« brachte.<sup>11</sup> Aber auch die Themen der Regierungszeit Bill Clintons, der einen »durchsetzungsfähigen Multilateralismus« (*assertive multilateralism*) unter Führung der »unverzichtbaren Nation« (*indispensable nation*) zur Leitlinie erhob,<sup>12</sup> hallen in den Äußerungen der Regierung Obama nach. In ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie heißt es: »Wie nach dem Zweiten Weltkrieg müssen wir ein auf Regeln gegründetes internationales System anstreben, das unsere Interessen befördern kann, indem es den gemeinsamen Interessen dient.«<sup>13</sup>

Obama, Berlin: Suhrkamp, 2010.

<sup>10</sup> Stewart Patrick, *The Best Laid Plans: The Origins of American Multilateralism and the Dawn of the Cold War*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2009.

<sup>11</sup> »You see, the possibility now exists for the creation of a true community of nations built on shared interests and ideals.« George H. W. Bush, *Address to the 44th Session of the United Nations General Assembly*, New York, 25.9.1989, <[http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=950&year=1989&month=9](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=950&year=1989&month=9)>.

<sup>12</sup> Der Terminus »indispensable nation« wird Madeleine Albright zugeschrieben. Präsident Clinton benutzte ihn unter anderem in seiner Antrittsrede zur zweiten Amtszeit. Vgl. Martin Walker, »Present at the Solution: Madeleine Albright's Ambitious Foreign Policy«, in: *World Policy Journal*, 14 (Frühjahr 1997) 1, S. 1-10.

<sup>13</sup> *National Security Strategy*, Washington, D.C., Mai 2010, <[www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)>.

Neu hingegen ist Obamas Fähigkeit zur kritischen Reflexion amerikanischer Politik. Er thematisiert die internationale Kritik an der US-Politik überraschend offen und hat wiederholt betont, dass für die Beurteilung der USA die gleichen Standards gelten sollen wie für andere Staaten.<sup>14</sup> Dadurch signalisiert er ein Bewusstsein dafür, dass substantieller Multilateralismus auf Gegenseitigkeit basieren muss und dass die Glaubwürdigkeit des amerikanischen Bekenntnisses zu ihm vom Willen abhängt, sich allgemeingültigen Spielregeln zu unterwerfen. Obama stellt die in den USA verbreitete Auffassung einer inhärenten moralischen Überlegenheit des amerikanischen Systems in Frage.<sup>15</sup> Er schreckt auch nicht davor zurück, Verfehlungen der amerikanischen Politik einzugestehen.<sup>16</sup> Konservative Kommentatoren legen Obamas vermeintlichen Hang, sich für Amerika zu entschuldigen, als Schwäche aus. Sie unterstellen Obama, sich bereits damit abgefunden zu haben, dass die USA langfristig als Führungsmacht von China und Indien abgelöst werden, und nur noch den Niedergang zu verwalten. Wie Frank Gaffney formuliert: »Obama schwächt die USA systematisch und sorgt für ihre Wandlung von dem, was einmal ›die einzige Supermacht der Welt‹ genannt wurde, zu einer Nation, die den Forderungen des internationalen Konsenses, von Organisationen, Konkurrenten und sogar Schurkenstaaten unter-

14 »That is why America seeks an international system that lets nations pursue their interests peacefully, especially when those interests diverge; [...] a system where we hold ourselves to the same standards that we apply to other nations, with clear rights and responsibilities for all.« Barack Obama, »Remarks by the President at the New Economic School Graduation«, The White House, 7.7.2009, <[www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-The-President-At-The-New-Economic-School-Graduation](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-The-President-At-The-New-Economic-School-Graduation)>; vgl. auch Harold Hongju Koh, »The Obama Administration and International Law«, U.S. Department of State, 25.3.2010, <[www.state.gov/s/l/releases/remarks/139119.htm](http://www.state.gov/s/l/releases/remarks/139119.htm)>.

15 Von einem Reporter gefragt, ob er Amerika als einzigartig ansehe, antwortete Obama: »I believe in American exceptionalism, just as I suspect that the Brits believe in British exceptionalism and the Greeks believe in Greek exceptionalism.« Barack Obama, »News Conference by President Obama«, The White House, 4.4.2009, <[www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/News-conference-by-president-obama-4-04-2009](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/News-conference-by-president-obama-4-04-2009)>.

16 In Prag sprach Obama davon, dass die USA besondere Verantwortung bei der nuklearen Abrüstung trügen, weil sie als einziges Land Atomwaffen eingesetzt haben. In Kairo räumte Obama ein, dass die USA während des Kalten Krieges geholfen haben, die demokratisch gewählte Regierung im Iran zu stürzen. Außerdem hat er die Anordnung brutaler Verhörtechniken wiederholt als Fehler bezeichnet.

geordnet wird.«<sup>17</sup> Er sei daher, so heißt es, der erste »post-amerikanische« Präsident.<sup>18</sup>

Diese Kritik ist unzutreffend, denn auch Obama erhebt klaren Anspruch auf eine amerikanische Führungsrolle und sieht die USA als »unverzichtbare Nation«. Er unterscheidet sich jedoch von seinen konservativen Kritikern darin, dass er militärische Macht nur als eine von mehreren Ressourcen für die Stärke der USA ansieht. In seinem Verständnis von Führung ist deutlich mehr Raum für »weiche« Elemente von Macht, wie Ansehen, Glaubwürdigkeit und Legitimität.<sup>19</sup> Angemessener ist es, Obama als »post-souveränen« Präsidenten zu charakterisieren.<sup>20</sup> In seinem außenpolitischen Team ist das Bewusstsein für die zunehmenden wechselseitigen Abhängigkeiten in der internationalen Politik sehr viel größer als in Washington üblich: Vor ihrer Berufung in den Planungsstab des State Department hat Anne-Marie Slaughter intensiv zu transgouvernementaler Kooperation unterhalb der Regierungsebene geforscht. Harold Koh, Rechtsberater im State Department, vertritt die Haltung, dass amerikanisches Recht – einschließlich der häufig als unantastbar geltenden Verfassung – nicht isoliert existiert, sondern durch ausländisches Recht und Völkerrecht beeinflusst wird. Auffassungen wie diese sind ein rotes Tuch für jene Konservative, die von der Überlegenheit des amerikanischen Systems überzeugt sind und sich dessen Verteidigung auf die Fahnen geschrieben haben.

### Pragmatismus und ein instrumentelles Verständnis von Multilateralismus

Obwohl die liberale Ausprägung des amerikanischen Internationalismus europäischen Vorstellungen von

17 Frank J. Gaffney, Jr., »The Obama Doctrine – Capitulation Sugarcoated with Smart Words«, in: *The Washington Times*, 23.9.2009. Vgl. auch Charles Krauthammer, »Decline Is a Choice«, in: *The Weekly Standard*, 19.10.2009.

18 John Bolton, »The Post-American Presidency«, in: *Standpoint (online)*, Juli/August 2009, <[www.standpointmag.co.uk/node/1708/full](http://www.standpointmag.co.uk/node/1708/full)>.

19 Zum Konzept von *soft power* siehe Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990. Der von der Administration bevorzugte Begriff *smart power* meint die Kombination »harter« und »weicher« Machtressourcen und soll die grundsätzliche Bereitschaft zum Einsatz militärischer Mittel betonen.

20 Henry R. Nau, »Obama's Foreign Policy. The Swing Away from Bush: How Far to Go?«, in: *Policy Review (online)*, 1.4.2010, <[www.hoover.org/publications/policy-review/article/5287](http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/5287)>.

Weltordnungspolitik sehr viel mehr entspricht als die konservative Variante, ist auch unter Obama amerikanische Außenpolitik keineswegs deckungsgleich mit europäischen Präferenzen. Das grundsätzliche Bewusstsein der Obama-Administration für allgemeingültige Regeln wird in der Praxis durch einen pragmatischen Realismus relativiert.<sup>21</sup> Für internationale Kooperation bedeutet dies, dass die Nutzung multilateraler Institutionen kein Selbstzweck ist, sondern immer am Ergebnis gemessen wird.<sup>22</sup> Dieses instrumentelle Verständnis von Multilateralismus ist ebenso eine Konstante amerikanischer Außenpolitik wie die Ambivalenz, die sich daraus in Bezug auf multilaterale Organisationen wie die Vereinten Nationen ergibt.<sup>23</sup> Die amerikanische Tradition unterscheidet sich von einem in der EU stärker prinzipiell aufgefassten Multilateralismus, nach dem die Einhaltung multilateraler Prinzipien und Spielregeln für mehr Legitimität sorgt und daher einen Wert an sich darstellt. Deutschland hat das Bekenntnis zum Multilateralismus aufgrund seines historischen Erbes verinnerlicht, und dieses Bekenntnis hat auch Eingang in die Institutionen der Europäischen Union gefunden. Nicht zuletzt wegen der oft schwierigen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten haben europäische Politiker eine höhere Toleranz dafür, dass multilaterale Abstimmungsprozesse bisweilen mühsam und langwierig sind.

Da die USA multilaterale Prozesse stärker instrumentell und als weniger verbindlich begreifen, werden andere Optionen nicht ausgeschlossen, wenn solche Prozesse nicht zum gewünschten Ergebnis führen. Vizepräsident Joseph Biden hat dies in einer Rede bei der Münchner Sicherheitskonferenz deutlich gemacht, indem er sagte: »Wir werden zusammenarbeiten, wann immer wir können, und nur dann allein handeln, wenn wir müssen.«<sup>24</sup> Ferner haben

einige führende Köpfe im Außenministerium, darunter Planungsstabschefin Anne-Marie Slaughter und NATO-Botschafter Ivo Daalder, in ihrem akademischen Vorleben über eine Allianz der Demokratien als Alternative zu den VN nachgedacht.<sup>25</sup> Zwar haben sie in ihrer Regierungsfunktion die Relevanz der VN betont, doch zeigen ihre früheren Äußerungen, dass selbst bei multilateral eingestellten Entscheidern die Festlegung auf die Weltorganisation Grenzen hat.

Wie sehr das vom ehemaligen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld geprägte Motto weiterhin Gültigkeit behält, wonach das Ziel die Koalition bestimmt (»It's the mission that determines the coalition«), wird klar, wenn man sich dessen Umkehrung vorstellt. Dass die Koalition – beispielsweise in Afghanistan – die Mission bestimmt, ist auch unter Obama schlichtweg nicht denkbar. Bestenfalls werden andere Standpunkte bei der Entwicklung der eigenen Strategie berücksichtigt. Ernsthafte Konsultationen über die Afghanistan-Strategie, etwa innerhalb der NATO, hat es jedoch im Vorfeld der Neuorientierung nicht gegeben. Die Abteilungsleiterin für Internationale Organisation im Außenministerium, Esther Brimmer, hat in einer Rede in Chicago offen ausgesprochen, dass die USA auch in Zukunft militärische Interventionen nicht von einem Mandat des Sicherheitsrates abhängig machen werden: »Wir wissen, dass Einstimmigkeit im Sicherheitsrat nicht immer erreichbar ist; dass nicht alle Länder unsere Sicht dessen teilen, was eine Bedrohung von internationalem Frieden und Sicherheit darstellt. [...] Manchmal werden Missstände im Sicherheitsrat ausgenutzt und ernsthafte Probleme bleiben ungelöst. Wir wissen, dass es solche Probleme gibt, und niemand sollte glauben, dass die Vereinigten Staaten nicht entschlossen handeln werden, besonders wenn es eine Krise gibt, die unsere Interessen berührt.«<sup>26</sup>

Aus Sicht der Mehrheit der Wähler dürfen US-Politiker nicht den Eindruck erwecken, sie würden vitale amerikanische Interessen supranationalen Strukturen

**21** Bruce Jones, »The Coming Clash? Europe and US Multilateralism under Obama«, in: de Vasconcelos/Zaborowski (Hg.), *The Obama Moment* [wie Fn. 1], S. 63–77.

**22** »[...] we will build new and deeper partnerships in every region, and strengthen international standards and institutions. This engagement is no end in itself. The international order we seek is one that can resolve the challenges of our times [...]« Vgl. *National Security Strategy* [wie Fn. 13].

**23** Rudolf, »Amerikanische Außenpolitik« [wie Fn. 6]; Edward C. Luck, *Mixed Messages. American Politics and International Organization 1919–1999*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999.

**24** Joseph Biden, »Remarks by Vice President Biden at 45th Munich Conference on Security Policy«, The White House, 7.2.2009, <[www.whitehouse.gov/](http://www.whitehouse.gov/)

[the\\_press\\_office/RemarksbyVicePresidentBidenat45thMunichConferenceonSecurityPolicy](http://the_press_office/RemarksbyVicePresidentBidenat45thMunichConferenceonSecurityPolicy)>.

**25** Vgl. Peter Rudolf, *Ein »Bund der Demokratien«: Amerikas neuer globaler Multilateralismus?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2008 (SWP-Aktuell 28/2008).

**26** Esther Brimmer, »International Law and the United Nations«, U.S. Department of State, 2.3.2010, <[www.state.gov/p/io/rm/2010/137767.htm](http://www.state.gov/p/io/rm/2010/137767.htm)>. Vgl. auch *National Security Strategy* [wie Fn. 13], S. 22: »The United States must reserve the right to act unilaterally if necessary to defend our nation and our interests [...]«.

unterordnen. Die USA entscheiden allein, wann und wie sie handeln.<sup>27</sup>

Auch das Verhältnis zu Europa ist von einer pragmatischen, ergebnisorientierten Haltung geprägt. Obama und seine politischen Berater sind weit weniger im Kontext enger transatlantischer Beziehungen während des Ost-West-Konflikts sozialisiert als frühere Generationen außenpolitischer Entscheidungsträger. Daher ist ihre Sicht auf Europa eher unsentimental. Im Gegensatz zu manchem Transatlantiker alter Schule bemisst Obama die Bedeutung Europas vor allem daran, was es zur Umsetzung seiner außenpolitischen Ziele beitragen kann.<sup>28</sup> In der Zusammenarbeit zählen weniger gemeinsame Werte als europäische Hilfe bei der Problemlösung. Obamas Ansatz gegenüber Europa unterscheidet sich nicht grundsätzlich von den Bemühungen, aufstrebende Mächte wie China und Indien bei der Bewältigung globaler Probleme stärker in die Pflicht zu nehmen.

### Innenpolitische Restriktionen

Die Außenpolitik demokratischer Staaten ist immer auch Innenpolitik, denn Entscheidungen müssen in erster Linie den Wählern im eigenen Land vermittelt werden. Interdependenzen infolge der Globalisierung verstärken die Auswirkungen multilateraler Initiativen auf die nationale Politik der beteiligten Staaten und erhöhen die Zahl der Betroffenen. Je tiefgreifender die aus multilateralen Initiativen resultierenden Anpassungen auf nationaler Ebene, desto schwieriger ist ihre innenpolitische Umsetzung. Damit der Präsident beispielsweise im Klimaschutz verbindliche Reduktionsziele von Treibhausgasen gegenüber der internationalen Gemeinschaft zusagen kann, muss er den Widerstand der ökonomischen Verlierer entsprechender politischer Maßnahmen überwinden, hier der Energiewirtschaft, der Schwerindustrie und der Verkehrsunternehmen. Ähnliche Verbindungen zwischen

<sup>27</sup> Noch in den 1940er Jahren war die Idee einer Weltregierung in den USA mehrheitsfähig, bevor sie dem Kalten Krieg zum Opfer fiel. 1949 verabschiedete das Repräsentantenhaus eine Resolution, in der es dazu aufrief, »die Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Weiterentwicklung zu einer Weltföderation« zu einem fundamentalen Ziel der US-Außenpolitik zu machen. Vgl. Thomas G. Weiss, »What Happened to the Idea of World Government«, in: *International Studies Quarterly*, 53 (2009) 2, S. 253–271.

<sup>28</sup> Daniel S. Hamilton/Nikolas Foster, »The Obama Administration and Europe«, in: de Vasconcelos/Zaborowski (Hg.), *The Obama Moment* [wie Fn. 1], S. 39–57.

internationalen Zielen und innenpolitischen Effekten gibt es in fast allen Politikfeldern. Wohl hat die Exekutive einen gewissen Spielraum für Änderungen auf dem Verordnungsweg, ein grundlegender Richtungswechsel in der Außenpolitik bedarf jedoch einer gesetzlichen Grundlage und damit der Zustimmung des Kongresses.

Dabei sorgt die Auflösung der Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik dafür, dass die Legislative eine größere Rolle in der internationalen Politik spielt, als ihre formalen Kompetenzen vermuten lassen. Zwar ist das Ringen zwischen Präsident und Kongress um die »richtige« Außenpolitik eine historische Konstante, doch traditionell war die Exekutive klar im Vorteil. Das Weiße Haus bestimmte die Agenda. Die begrenzten Befugnisse des Kongresses – die Kontrolle der Haushalts, die Zuständigkeit für den Außenhandel und die Ratifizierung von Verträgen – setzten Versuchen der Legislative enge Grenzen, der Außenpolitik einen eigenen Stempel aufzudrücken. Da wegen wachsender Interdependenzen die Auswirkungen internationaler Politik für die Bevölkerung direkt spürbar werden, wächst auch die Bedeutung des Kongresses als zentralem Forum für die Artikulation gesellschaftlicher Interessen. Damit wird der Kongress in vielen Fragen multilateraler Zusammenarbeit zu einem wichtigen Vetospieler.

Gegenwärtig mischt sich der Kongress nach einer Phase relativer Passivität wieder verstärkt in die Außenpolitik ein.<sup>29</sup> In den Jahren 2002 bis 2006 konnte sich George W. Bush auf eine loyale republikanische Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses stützen. Weil infolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 auch die Demokraten zunächst kaum Kritik an Bushs Führung übten, erlangte die Exekutive eine Dominanz, die viele Kommentatoren als Rückkehr der »imperialen Präsidentschaft« bezeichneten.<sup>30</sup> Nach den Zwischenwahlen 2006, in denen die Demokraten die Mehrheit im Kongress zurückeroberten, nahm die Legislative ihre Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive wieder energischer wahr.

<sup>29</sup> Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges lösen sich zyklisch Phasen einer starken Exekutive mit einer stärkeren Position des Kongresses ab. Zur historischen Entwicklung der Beziehung von Präsidentenamt und Kongress vgl. James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

<sup>30</sup> Vgl. Peter Rudolf, *Rückkehr zur Rivalität. Kongress und Präsident in der amerikanischen Außenpolitik am Ende der Ära Bush*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2008 (SWP-Studie 8/2008).

Die gegenwärtige innenpolitische Konstellation mit einer Mehrheit der Demokraten in beiden Kammern des Kongresses scheint günstig für eine multilaterale Politik, ist jedoch keine Erfolgsgarantie für Obamas außenpolitische Agenda. Die Republikaner scheuen sich nicht, dem Präsidenten durch eine umfassende Blockadepolitik Erfolge zu verwehren. Zudem kann der Präsident sich bei zentralen Themen nicht der Unterstützung aller Demokraten gewiss sein. Aufgrund der Besonderheiten des amerikanischen Wahlsystems sind die Mitglieder des Kongresses selbständige politische Unternehmer, die in erster Linie ihrer politischen Basis im Wahlkreis beziehungsweise Heimatstaat verpflichtet sind. Das kann zur Folge haben, dass Demokraten aus den ländlichen Bundesstaaten des Südens oder des Mittleren Westens in bestimmten Fragen konservativere Positionen einnehmen als Republikaner aus dem Nordosten.

In den letzten Jahrzehnten ist im amerikanischen Kongress die Parteizugehörigkeit für das Abstimmungsverhalten merklich wichtiger geworden. Während noch in den 1970er Jahren die ideologischen Positionen bei vielen Themen nur schwach mit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei korrelierten, ist die Mitgliedschaft der beiden großen Parteien inzwischen ideologisch homogener. Im Kongress agieren die Parteien in sich geschlossener, grenzen sich klar voneinander ab und die Polarisierung hat zugenommen.<sup>31</sup> Dennoch hängt die Wiederwahl von Kongressmitgliedern immer noch vor allem von ihrem Erfolg als Vertreter ihres Wahlkreises ab. Eine Politik, die gravierende Nachteile für ihren Wahlkreis hat, werden sie nicht mittragen.

**31** Als Folge der Bürgerrechtsbewegung in den 1960er Jahren liefen demokratische Wähler aus den konservativen Südstaaten zu den Republikanern über. Daraus ergab sich eine klare ideologische Trennung zwischen einer Demokratischen Partei mit einem linksliberalen Profil und den zunehmend konservativen Republikanern. Die parteipolitische Polarisierung spiegelte sich vermehrt auch unter den Wählern wider. Durch Anpassungen der Wahlbezirke erreichte in vielen Wahlkreisen eine der beiden Parteien eine dauerhafte Mehrheit, was den Anreiz für moderate Positionen weiter minderte. Mit finanziellen Wahlkampfhilfen setzte die Führung beider Parteien eine stärkere Parteidisziplin durch. Vgl. Thomas E. Mann/Norman J. Ornstein, *The Broken Branch. How Congress is Failing America and How to Get It Back on Track*, New York: Oxford University Press 2006.

## Hohe institutionelle Hürden für den Wandel

Selbst die vereinte Unterstützung demokratischer Kongressmitglieder reicht zur Durchsetzung vieler Vorhaben nicht aus, solange die Opposition geschlossen agiert. Besonders die Verfahren des Senats setzen ein Maß an Kompromissbereitschaft voraus, das in der gegenwärtigen politischen Kultur kaum vorhanden ist. Der Opposition stehen eine Reihe parlamentarischer Manöver zur Verfügung, um Gesetzesänderungen zu blockieren. Das wichtigste ist der »Filibuster« im Senat, bei dem einzelne Senatoren das Recht auf zeitlich unbegrenzte Aussprache nutzen, um die Beendigung der Debatte und damit die Abstimmung über Gesetzesentwürfe zu unterbinden. Ursprünglich als seltene Ausnahme intendiert, wird der Filibuster seit den frühen 1990er Jahren vermehrt gebraucht, um zu verhindern, dass Gesetze mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden. Wegen der stärkeren Parteidisziplin ist es zudem schwieriger geworden, eine Filibustersituation mit Hilfe von Stimmen aus der Oppositionspartei zu überwinden.<sup>32</sup>

Noch höher sind die Hindernisse bei der Ratifizierung internationaler Verträge, die nach Artikel 2 der amerikanischen Verfassung eine Zwei-Drittel-Mehrheit erfordert.<sup>33</sup> Immer wieder haben Präsidenten versucht, diese Verpflichtung mit Hilfe von Exekutivvereinbarungen zu umgehen, die in der amerikanischen Rechtsprechung formalen Verträgen gleichgestellt sind. Ebenso wird in letzter Zeit diskutiert, mehr Verträge nach dem Verfahren normaler Gesetze zu ratifizieren, welches eine einfache Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses und die Zustimmung des Präsidenten verlangt.<sup>34</sup>

**32** Selbst während der Zeit einer demokratischen Senatsmehrheit von 60 Sitzen (einschließlich der parteilosen, aber mit den Demokraten stimmenden Senatoren Joseph Lieberman und Bernard Sanders) zwischen Januar 2009 und Februar 2010 war es schwierig, wichtige Abstimmungen zu erzwingen, auch wegen der krankheitsbedingten Abwesenheit von Edward Kennedy und Robert Byrd. Vgl. Dan Mulhollan, »The Future of Congress«, in: *Political Science & Politics*, 43 (2010) 2, S. 221–222; Frances E. Lee, »Senate Deliberation and the Future of Congressional Power«, in: *Political Science & Politics*, 43 (2010) 2, S. 227–229.

**33** Im Umkehrschluss kann eine Sperrminorität von 34 Senatoren Ratifizierungen verhindern. Rechnerisch reicht die Opposition der Senatoren aus den 17 bevölkerungsärmsten Bundesstaaten mit nur 7,5% der Gesamtbevölkerung der USA aus, um einen Vertrag zu blockieren.

**34** Vgl. Oona A. Hathaway, »Treaties' End: The Past, Present, and Future of International Lawmaking in the United States«, in: *The Yale Law Journal*, 117 (Mai 2008) 8, S. 1236–1372. Die

### Die wichtigsten Verfahren legislativer Mitbestimmung in der Außenpolitik

#### Haushaltskompetenz

Der Kongress kann dem Präsidenten die Finanzierung politischer Vorhaben verweigern.

Beispiel: Der Kongress versagt Obama Gelder für die Schließung des Gefangenenlagers in Guantánamo (vgl. Abschnitt »Internationaler Strafgerichtshof und Menschenrechtspolitik«).

#### Gesetzgebung

Gesetzesänderungen zur Umsetzung internationaler Vereinbarungen benötigen die Zustimmung beider Kammern des Kongresses.

Beispiel: Der Gesetzesentwurf zum Emissionshandel fand bisher keine Mehrheit im Senat (vgl. Abschnitt »Klimapolitik«).

#### Sonderfall Filibuster

Im Senat kann die Minderheitspartei Gesetze blockieren, indem sie durch Einlegen eines Filibusters die Beendigung der Debatte und die Abstimmung verhindert. Zur Überwindung einer solchen Blockade sind 60 Stimmen notwendig.

Beispiel: Die Finanzreform passierte den Senat nur, weil einzelne Republikaner sie unterstützten (vgl. Abschnitt »Finanzmarktreform«).

#### Vertragsratifizierung

Völkerrechtlich bindende Verträge müssen von 67 Senatoren gebilligt werden.

Beispiel: Das Schicksal des neuen START-Vertrags hängt von der Zustimmung der Republikaner ab (vgl. Abschnitt »Rüstungskontrolle«).

Solche sogenannten Exekutiv-Legislativ-Übereinkommen hätten den Vorteil, dass ihre Umsetzung in amerikanisches Recht nicht noch einmal in einem separaten Verfahren erfolgen müsste. Doch gerade Verträge in ideologisch aufgeladenen Politikfeldern werden traditionell mit Zwei-Drittel-Mehrheit ratifiziert. Ein Versuch des Weißen Hauses, die Hürden für die Ratifizierung solcher Abkommen zu senken, würde massiven Widerstand im Senat auslösen.<sup>35</sup> So hat die Oppositionspartei im Senat de facto ein Vetorecht

Autorin hat dieses Verfahren bereits für die Ratifizierung des neuen START-Vertrags (New Strategic Arms Reduction Treaty) vorgeschlagen. Siehe Bruce Ackerman/Oona Hathaway, »How to Swing Arms Control«, in: *The Los Angeles Times*, 3.4.2010.

<sup>35</sup> Vgl. John R. Bolton/John Yoo, »Restore the Senate's Treaty Power«, in: *The New York Times*, 5.1.2009, <[www.nytimes.com/2009/01/05/opinion/05bolton.html?\\_r=1&ref=opinion&pagewanted=print](http://www.nytimes.com/2009/01/05/opinion/05bolton.html?_r=1&ref=opinion&pagewanted=print)>.

für wichtige Bestandteile der ordnungspolitischen Agenda, von Rüstungskontrolle über Menschenrechte bis zum Klimaschutz.

Wegen der hohen Hürden kann pro Legislaturperiode nur eine geringe Zahl von Verträgen den Senat passieren. Weil das Ratifizierungsverfahren nach jeder Kongresswahl von vorne beginnt, erfordern selbst relativ wenig umstrittene Verträge eine konzertierte Anstrengung der Exekutive und führender Senatoren, damit sie nicht in der Flut politischer Vorhaben auf der Senatsagenda untergehen. So befürworteten sowohl Präsident Bill Clinton als auch sein Nachfolger George W. Bush den Beitritt der USA zur Seerechtskonvention der VN (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS). Trotz einer Unterstützerkoalition von Umweltorganisationen bis zum Verteidigungsministerium ist der Vertrag aber bis heute nicht ratifiziert. Denn obwohl die wenigen ideologisch motivierten Kritiker eine Ratifizierung nicht verhindern könnten, müsste die UNCLOS zuvor auf Kosten anderer Themen zu einer Priorität auf der Agenda des Präsidenten gemacht werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es nahezu aussichtslos, dass es Obama gelingt, die zahlreichen von ihm befürworteten Verträge tatsächlich ratifizieren zu lassen.<sup>36</sup>

Institutionell sind die Verteidiger des Status quo im Vorteil gegenüber den Reformern. Mit anderen Worten: Es ist schwieriger, eine Gesetzesvorlage zu verabschieden, als sie zu torpedieren. Dies spiegelt sich auch in Obamas bisheriger Bilanz wider. Berücksichtigt man zusätzlich die zu erwartenden Verluste der Demokraten bei den Zwischenwahlen im November 2010, wird deutlich, dass Obama Abstriche von seinen ambitionierten Plänen machen muss, um seine politischen Gegner für die notwendigen Kompromisse zu gewinnen.

<sup>36</sup> Zu den Verträgen, für deren Ratifizierung sich Obama ausgesprochen hat, gehören neben der Seerechtskonvention das neue START-Abkommen, der umfassende Atomwaffenteststoppvertrag (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT), das Übereinkommen zur Eliminierung jeder Form von Diskriminierung gegen Frauen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW) und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD).

## Gründe für legislativen Widerstand

Je nach Politikfeld gibt es unterschiedliche Gründe für Mitglieder des Kongresses, zentrale multilaterale Vorhaben der Exekutive zu blockieren. Grundsätzlich lassen sie sich in drei Kategorien unterteilen: erstens *ökonomische oder verteilungspolitische* Bedenken, zweitens *grundsätzliche ideologische* Einwände und drittens *parteilpolitische und wahltaktische* Erwägungen. *Ökonomische oder verteilungspolitische* Bedenken können Mitglieder des Kongresses veranlassen, gegen Pläne zu opponieren, die Nachteile für ihren Staat oder eine wichtige Unterstützergruppe innerhalb ihres Staates haben. Wegen des Widerstands von Staaten wie Iowa oder Indiana, deren Bewohner vorwiegend von der Landwirtschaft leben, werden Agrarsubventionen aus internationalen Verhandlungen über Freihandel ausgeklammert; ein Kohlestaat wie West Virginia wehrt sich gegen verbindliche Obergrenzen von Treibhausgasemissionen; die Konzentration von Versicherungsgesellschaften in Connecticut und Kreditkartenunternehmen in Delaware hat Auswirkungen auf die Positionen der politischen Vertreter dieser Staaten bei der Regulierung der amerikanischen Finanzwirtschaft. *Ökonomische Partikularinteressen* sind vor allem dann relevant, wenn aus den betreffenden Branchen in einer Region wichtige Arbeitgeber oder Bereitsteller von Wahlkampfspenden kommen.

*Ideologische Einwände* können sich prinzipiell gegen völkerrechtlich verbindliche Regelungen mit Sanktionsmechanismen jenseits des Nationalstaates oder gegen bestimmte inhaltliche Ziele des jeweiligen Vertrags richten. Im Jahre 2009 haben einige republikanische Abgeordnete im Repräsentantenhaus ein Gremium gebildet, um die angeblich gefährdete Souveränität der USA zu verteidigen und den Einfluss internationaler Institutionen zurückzudrängen. Andere argumentieren weniger grundsätzlich, haben aber bei bestimmten Themen ideologische Vorbehalte. Der republikanische Senator Jon Kyl hat sich über die vergangenen 15 Jahre zu einem der führenden Kritiker von Rüstungskontrollabkommen entwickelt.<sup>37</sup> Sein Kollege James Inhofe aus Oklahoma ist bis heute nicht überzeugt, dass der Klimawandel real ist, und sabotiert nach Möglichkeit Gesetze zum Klimaschutz. In beiden Fällen hängt die Position der Genannten

<sup>37</sup> Emily Cadei, »For GOP, a Cold War Vet Is Not Hawk Enough«, in: *CQ Weekly*, 17.5.2010, S. 1191; Suzanne Goldenberg, »Inhofe Accused of Turning Climate Row into »McCarthyite Witch-Hunt««, in: *The Guardian*, 1.3.2010.

weniger an Details der Regelungen als an den übergreifenden Zielen internationaler Regulierungsbemühungen.<sup>38</sup>

Aus *parteilpolitischen und wahltaktischen* Erwägungen schließlich werden Reformen nicht wegen substantieller Bedenken abgelehnt, sondern weil die Gegner hoffen, aus ihrer Blockadehaltung einen politischen Nutzen zu ziehen. Meist legt die Opposition Vorhaben der Mehrheitspartei lahm, um dieser politische Erfolge zu verwehren. Im ersten Amtsjahr Obamas schien die Hauptstrategie der Republikaner darin zu bestehen, alle Initiativen des neuen Präsidenten unabhängig von ihrem Inhalt scheitern zu lassen. Wie die entscheidenden Widerstände für die multilaterale Agenda begründet sind, lässt sich nur im Einzelfall bestimmen. Häufig sind Kombinationen aus verteilungspolitischen, ideologischen und wahltaktischen Erwägungen im Spiel.

<sup>38</sup> Oft gehen die prinzipielle Ablehnung supranationaler Regulierung und die Vorbehalte gegenüber bestimmten Inhalten Hand in Hand. John Bolton warnt zum Beispiel davor, Global Governance sei nur ein Mittel, den USA linksliberale Inhalte wie Umweltschutz oder ein Verbot der Todesstrafe aufzuzwingen. Vgl. John R. Bolton, »Should We Take Global Governance Seriously?«, in: *Chicago Journal of International Law*, 1 (Herbst 2000) 2, S. 205–221.

## Bestandsaufnahme der operativen Politik

Präsident Obama ist in zahlreichen Politikfeldern aktiv geworden. Obwohl die Bilanz in der operativen Politik hinter den Erwartungen vieler zurückbleibt, zeigt eine differenzierte Bestandsaufnahme, dass in einigen Bereichen von großem europäischem Interesse die Weichen für einen Richtungswechsel gestellt worden sind.

### Reform der Vereinten Nationen

Obama war von Beginn an darum bemüht, das angespannte Verhältnis zwischen den USA und den Vereinten Nationen zu verbessern. Seine Administration hat sich unmissverständlich zu den Millenniums-Entwicklungszielen bekannt.<sup>39</sup> Außerdem hat sie sich dafür eingesetzt, dass die USA ihre Beiträge an die VN vollständig entrichten. Im Dezember 2009 verabschiedete der Kongress schließlich ein Haushaltsgesetz, in dem die nötigen Mittel dafür bereitgestellt wurden. Es sieht rund 1,7 Milliarden US-Dollar für internationale Organisationen vor, davon 597 Millionen für das reguläre Budget der Vereinten Nationen – einschließlich der noch ausstehenden Beiträge vergangener Jahre. Zusätzlich sind etwa 2,1 Milliarden US-Dollar für die Beiträge zum VN-Peacekeeping für das Haushaltsjahr 2010 eingeplant.<sup>40</sup>

Gleichzeitig hat die Regierung Obama sich den Ruf nach institutionellen Reformen der Vereinten Nationen zu eigen gemacht, der spätestens seit den 1990er Jahren zu den Standardforderungen Washingtons gehört. Um sich von der großen Skepsis zu distanzieren,

die die Administration unter George W. Bush gegenüber der Organisation an den Tag gelegt hatte, betonte VN-Botschafterin Susan Rice, man werde sich innerhalb der Institutionen der Vereinten Nationen für Veränderungen einsetzen, anstatt jene nur von außen zu kritisieren. Dennoch zeigt sich auch in der Prioritätensetzung der Obama-Administration das instrumentelle Verständnis multilateraler Zusammenarbeit. Das Engagement für das VN-Peacekeeping wird als kostengünstige Form der Lastenteilung angesehen.<sup>41</sup> »Wir schätzen die VN als Vehikel, um die Politik der USA und universelle Werte voranzubringen«<sup>42</sup>, stellte Rice klar.

Konkrete Vorschläge zur Reform der Vereinten Nationen aber hat die Administration bisher kaum vorgelegt. In den derzeitigen Diskussionen in der Generalversammlung zur Reform des VN-Sicherheitsrates haben die USA noch keine Position formuliert. Auch zum in Rede stehenden Umbau weiterer VN-Institutionen wie dem Sekretariat oder dem Umweltprogramm (United Nations Environment Programme, UNEP) gibt es keine substantiellen amerikanischen Beiträge. Ähnlich wenig hatten die USA zu bieten, als die VN sich anschickten, auf die globale Finanzkrise zu reagieren. Miguel d'Escoto Brockmann, Präsident der 63. Generalversammlung, berief Ende 2008 eine Kommission zur Reform des internationalen Finanzsystems. Die nach ihrem Vorsitzenden benannte Stiglitz-Kommission erarbeitete eine Liste von Reformvorschlägen. Demnach sollte ein Weltwirtschaftsrat oder zumindest eine zwischenstaatliche Expertengruppe bei den VN eingerichtet werden, um die Finanzstabilisierungs- und Konjunkturprogramme zu koordinieren.<sup>43</sup> Die USA aber setzen vor allem auf die G20 als maßgeblichem

<sup>39</sup> Obama, »Remarks by the President to the United Nations General Assembly« [wie Fn. 2]; vgl. auch Rick Barton, »Statement by Ambassador Rick Barton, U.S. Representative on the Economic and Social to the United Nations, at Informal Plenary on MDG Summit«, U.S. Mission to the United Nations, 29.4.2010, <<http://usun.state.gov/briefing/statements/2010/141363.htm>>.

<sup>40</sup> *Fiscal Year 2010 State and Foreign Operations Appropriations*, enthalten in *Consolidated Appropriations Act, 2010*, Public Law 111-117 (House Resolution 3288). Bereits im Juni 2009 hatte der Kongress die ausstehenden Peacekeeping-Beiträge für die Jahre 2005 bis 2009 in Höhe von 721 Millionen Dollar bewilligt. Vgl. *Supplemental Appropriations Act, 2009*, Public Law 111-032 (House Resolution 2346).

<sup>41</sup> Susan Rice, »Written Testimony Submitted by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, to the House Foreign Affairs Committee on »Confronting New Challenges Facing United Nations Peacekeeping Operations«, U.S. Mission to the United Nations, 29.7.2009, <[www.usun-ny.us/press\\_releases/20090729\\_151.html](http://www.usun-ny.us/press_releases/20090729_151.html)>.

<sup>42</sup> Rice, »Remarks by Ambassador Susan E. Rice at New York University« [wie Fn. 3].

<sup>43</sup> Frank Schröder/Jürgen Stetten, »Mythos Weltwirtschaftsrat. Die Rolle der Vereinten Nationen in Wirtschaftsfragen bleibt unklar«, in: *Vereinte Nationen*, 58 (2010) 3, S. 104-109.

Gremium zur Koordination der nationalen Antworten auf die Krise (vgl. Abschnitt »Finanzmarktreform«).

Eine der wenigen konkreten Veränderungen der amerikanischen VN-Politik ist die Mitgliedschaft der USA im 2005 gegründeten Menschenrechtsrat. Mit seiner Schaffung hatte die internationale Gemeinschaft vor allem auf amerikanische Kritik an der vorher bestehenden Menschenrechtskommission reagiert.<sup>44</sup> Dennoch stimmte die US-Delegation auf dem Weltgipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2005 gegen die Einrichtung des Rates, weil sie sich mit ihren Reformideen nicht hatte durchsetzen können.<sup>45</sup> Unter Obama näherten sich die USA dem Menschenrechtsrat schrittweise an. Zunächst nahmen sie als Beobachter an der Sitzungsperiode des Rates im März 2009 teil. Kurz darauf kündigten sie an, bei der nächsten Wahl zu kandidieren, und ließen sich schließlich im Mai desselben Jahres als Vollmitglied in den Rat wählen.

Das amerikanische Verhältnis zum Menschenrechtsrat ist jedoch nicht frei von Spannungen. Denn gleichzeitig mit dem amerikanischen Beitritt kritisierten Vertreter des Außenministeriums die bisherige Arbeit des Gremiums und bekräftigten, den Rat weiter reformieren zu wollen, eine Position, die auch von europäischen Staaten geteilt wird.<sup>46</sup> Einen Erfolg konnten die USA verbuchen, als während der zwölften Sitzung des Rates eine zusammen mit Ägypten eingebrachte Resolution im Konsens angenommen wurde, welche die Bedeutung der Meinungs- und Pressefreiheit als grundlegendem Bestandteil der Einhaltung von Menschenrechten betonte.<sup>47</sup> Mit dieser Absage an

den Versuch, die Meinungs- und Pressefreiheit zu Gunsten des Schutzes religiöser Gruppen vor Beleidigung einzuschränken, gelang es, die sonst übliche Blockbildung zu überwinden.

Mit dem Vorwurf, der Menschenrechtsrat konzentrierte sich in seiner Arbeit unverhältnismäßig stark auf Menschenrechtsverstöße durch den Staat Israel, übernahm die Regierung Obama von ihren Vorgängern einen weiteren zentralen Kritikpunkt am Menschenrechtsrat. Anlass zu Kontroversen gab vor allem der Bericht einer im Januar 2009 vom Menschenrechtsrat eingesetzten Expertenkommission zum Gaza-Konflikt unter Vorsitz des südafrikanischen Richters Richard Goldstone. Im Goldstone-Bericht wurden massive Verstöße gegen Menschenrechte und humanitäres Recht durch die Hamas wie auch durch israelische Streitkräfte festgestellt. Beide Konfliktparteien wurden im Bericht aufgefordert, die Vorgänge zu untersuchen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.<sup>48</sup> Die USA trugen die Ergebnisse des Berichts nicht mit und stimmten gegen die Empfehlung der Kommission, ihn an die zuständigen VN-Organen weiterzuleiten.<sup>49</sup>

Die Rolle der USA innerhalb der Institutionen der VN bleibt auch unter Obama schwierig. Seine Bereitschaft, Konflikte innerhalb eines multilateralen Rahmens zu verhandeln, anstatt VN-Organisationen zu boykottieren, ermöglicht jedoch eine konstruktive Auseinandersetzung mit den Bedenken der USA.

## Rüstungskontrolle

In puncto multilaterale Rüstungskontrolle ist im Weißen Haus ein klarer Strategiewechsel zu verzeichnen.

<sup>44</sup> Die Reform ging zurück auf eine Initiative des damaligen VN-Generalsekretärs Kofi Annan. Annan hatte in seinem Bericht *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* im März 2005 Vorschläge zur Neugestaltung der Vereinten Nationen unterbreitet.

<sup>45</sup> Die USA hatten gefordert, Mitglieder des Menschenrechtsrates müssten mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit gewählt werden und systematischen Verletzern von Menschenrechten – beispielsweise solchen, gegen die der VN-Sicherheitsrat Sanktionen verhängt hat – müsste eine Mitgliedschaft von vornherein verwehrt werden. In der vereinbarten Konstruktion genügt eine einfache Mehrheit, um in den Rat gewählt zu werden, aber eine Zwei-Drittel-Mehrheit ist nötig, um einmal aufgenommene Mitglieder aus dem Rat auszuschließen. Die USA stimmten in der VN-Generalversammlung am 15. März 2006 gegen die Resolution zur Gründung des Menschenrechtsrates.

<sup>46</sup> Esther Brimmer, »Remarks Before the High-Level Session of the Human Rights Council«, U.S. Department of State, 14.9.2009, <[www.state.gov/p/io/rm/2009/129168.htm](http://www.state.gov/p/io/rm/2009/129168.htm)>.

<sup>47</sup> A/HRC/RES/12/16, verabschiedet auf dem 31. Treffen des Menschenrechtsrates am 2.10.2009; siehe auch Esther

Brimmer, »Briefing by Assistant Secretary for International Organization Affairs Esther Brimmer«, U.S. Department of State, 2.10.2009, <[www.state.gov/p/io/rm/2009/130213.htm](http://www.state.gov/p/io/rm/2009/130213.htm)>.

<sup>48</sup> *Human Rights in Palestine and Other Occupied Arab Territories. Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict*. A/HRC/12/48, 25.9.2009, <[www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48.pdf)>.

<sup>49</sup> Michael Posner, »U.S. Response to the Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict«, U.S. Mission to the United Nations and Other International Organizations, Genf, September 2009, <<http://geneva.usmission.gov/2009/09/29/gaza-conflict>>. Auch bei der darauf folgenden Abstimmung in der Generalversammlung, die mehrheitlich den Bericht und seine Weiterleitung an den Sicherheitsrat billigte und die Forderung nach einer Untersuchung der Vorgänge durch beide Seiten bekräftigte, stimmten die USA mit nein.

Obama stellte die nukleare Rüstungskontrolle ins Zentrum seiner globalen Sicherheitspolitik und machte sie zur Chefsache. Elemente dieser Agenda sind die Wiederbelebung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes, die Reduzierung der nuklearen Sprengköpfe in Kooperation mit Russland, die Ratifizierung des umfassenden Atomwaffenteststoppvertrags und die Aushandlung eines Vertrags zur Sicherung spaltbaren Materials. Obamas breit angelegter Vorstoß sieht mehr als früher auch Verpflichtungen für die Nuklearmächte vor, ihre Arsenale zu begrenzen.<sup>50</sup>

Den Startschuss für die Wiederbelebung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes gab Obama in seiner Rede am 5. April 2009 während des Gipfels zur nuklearen Sicherheit in Prag, als er bekanntgab, das langfristige Ziel vollständiger nuklearer Abrüstung, die sogenannte Globale Null, zu verfolgen.<sup>51</sup> Mit dem Bekenntnis zum schrittweisen Abbau der Kernwaffenarsenale der Nuklearmächte nahm er eine Säule des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT) wieder auf, die zuvor zu Gunsten der Nichtverbreitung und der Möglichkeit ziviler Nutzung der Kernenergie erheblich vernachlässigt worden war. Ursprünglich war die Bereitschaft der Nuklearmächte, ihre Sprengköpfe zu reduzieren, eine Bedingung für die Einigung zwischen den Nuklearmächten und den übrigen Staaten gewesen, die den erfolgreichen Abschluss des NPT erst ermöglicht hatte. Mit der Rückbesinnung auf diese Vereinbarung signalisierte Obama, dass er grundlegende Prinzipien des Multilateralismus anerkennt: Um akzeptiert zu werden, müssen Vereinbarungen auf Gegenseitigkeit und allgemeingültigen Regeln basieren. Die USA können nur dann glaubwürdig von anderen Staaten verlangen, auf Nuklearwaffen zu verzichten, wenn sie bereit sind, ihre eigenen aufzugeben – zumindest langfristig. Ihre Absicht, dem Nichtverbreitungsvertrag neue Stoßkraft zu geben, unterstrich die US-Delegation auf der NPT-Überprüfungskonferenz im Mai 2010.<sup>52</sup> Ihr konstruktives

<sup>50</sup> Zur Abteilungsleiterin für Rüstungskontrolle im State Department ernannte Obama Ellen Tauscher, eine langjährige und engagierte Befürworterin multilateraler Abrüstung.

<sup>51</sup> Dies hatten in einem öffentlichen Aufruf auch die ehemaligen Außenminister George Shultz, William Perry und Henry Kissinger sowie der frühere Senator Sam Nunn gefordert. Vgl. George P. Shultz u.a., »A World Free of Nuclear Weapons«, in: *The Wall Street Journal*, 4.1.2007.

<sup>52</sup> Ellen Tauscher, »United States Closing Statement at the 2010 NPT Review Conference«, U.S. Department of State, 28.5.2010, <[www.state.gov/t/us/142370.htm](http://www.state.gov/t/us/142370.htm)>.

Auftreten war maßgeblich dafür, dass im Unterschied zur vorangegangenen Konferenz ein Konsens für ein Abschlussdokument zustande kam. In den Verhandlungen wurden nicht nur ausdrücklich die Ziele und Verpflichtungen des NPT hervorgehoben, sondern es wurde auch beschlossen, bis 2012 eine Regionalkonferenz über eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten abzuhalten.<sup>53</sup>

Auch der erneute Anlauf zu einer Ratifizierung des Vertrags über ein umfassendes Verbot von Atomwaffentests (CTBT) steht im Zeichen der Vermeidung von Doppelstandards. George W. Bush hatte dessen Ratifizierung nicht vorangetrieben, um sich die Option offen zu halten, neue taktische Nuklearsprengköpfe, sogenannte Bunkerbrecher, zu entwickeln. Unter Obama hat das Weiße Haus wissenschaftliche Gutachten in Auftrag gegeben, um den Senat durch technische Expertise bei einer Entscheidung zu unterstützen.<sup>54</sup> Außenministerin Hillary Clinton gab zudem am 24. September 2009 auf der alle zwei Jahre zum Teststoppvertrag stattfindenden Konferenz bekannt, dass die USA in Zukunft ihren Anteil am Budget der Organisation des CTBT zahlen würden.<sup>55</sup> Das Kalkül ist klar: Das Verbot von Atomtests ist ein wichtiger Bestandteil der Nichtverbreitung. Auch in diesem Bereich können die USA nur dann Forderungen an andere Staaten richten, wenn sie selbst willens sind, den Verzicht auf weitere Atomtests verbindlich festzuschreiben.

<sup>53</sup> »2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – Final Document«, NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), 18.6.2010, <[www.un.org/en/conf/npt/2010/](http://www.un.org/en/conf/npt/2010/)>. Zu den Details der Konferenz vgl. Harald Müller, »Besser als nichts. Die 8. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags endet mit einem Minimalkompromiss«, in: *Vereinte Nationen*, 58 (2010) 4, S. 147–151; Oliver Thränert, »Der NVV lebt«, in: *Internationale Politik*, 65 (Juli/August 2010) 4, S. 104–105.

<sup>54</sup> Dazu gehören eine Bewertung der Nationalen Akademie der Wissenschaften zur Verlässlichkeit und Sicherheit des bestehenden nuklearen Arsenal sowie ein Bericht der Nachrichtendienste zur Möglichkeit, die Einhaltung des Abkommens wirksam zu überprüfen. S. Daryl G. Kimball, »Learning From the 1999 Vote on the Nuclear Test Ban Treaty«, in: *Arms Control Today (online)*, 39 (Oktober 2009) 8, <[www.armscontrol.org/print/3884](http://www.armscontrol.org/print/3884)>.

<sup>55</sup> Auch unter Bush hatten die USA Teilbeiträge zum System des internationalen Monitoring geleistet, das im CTBT vorgesehen war. Sie hatten sich allerdings geweigert, die Aktivitäten der geplanten Vor-Ort-Inspektionen zu finanzieren, was zur Aussetzung des amerikanischen Stimmrechts führte. Meri Lugo, »Clinton Makes Case for CTBT at Conference«, in: *Arms Control Today (online)*, 39 (Oktober 2009) 8, <[www.armscontrol.org/print/3888](http://www.armscontrol.org/print/3888)>.

Als wichtiger Schritt der weltweiten Reduzierung nuklearer Sprengköpfe gilt der im März 2010 abgeschlossene bilaterale Vertrag zwischen den USA und Russland zur Begrenzung strategischer Nuklearwaffen (»New START«), der das im Dezember 2009 ausgelaufene Abkommen START I von 1991 ersetzt.<sup>56</sup> In der Übereinkunft verpflichten sich beide Seiten, die Anzahl der auf Trägersystemen stationierten nuklearen Sprengköpfe auf 1550 zu verringern. Die Höchstzahl der nicht-stationierten Trägersysteme wird auf 800, die der stationierten auf 700 festgelegt, womit ebenfalls die Obergrenze aus START I herabgesetzt wurde. Die Obama-Administration macht sich außerdem dafür stark, einen Vertrag über das Verbot der Herstellung spaltbaren Materials (Fissile Material Cutoff Treaty, FMCT) auszuhandeln. Für den Beginn substantieller Verhandlungen konnte jedoch in der Genfer VN-Abrüstungskonferenz noch kein Konsens gefunden werden.

Das Problem sowohl beim CTBT als auch beim neuen START-Abkommen liegt freilich in ihrer Ratifizierung durch den Senat. Der CTBT scheiterte im Jahr 1999 dort schon einmal, als ihm nicht nur die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit fehlte, sondern sogar eine absolute Mehrheit von 51 Senatoren gegen die Annahme stimmte. Die Gründe für dieses Ergebnis lagen weniger im Inhalt des Vertrags als vielmehr im schlechten Verhältnis des damaligen Präsidenten Clinton zum republikanisch dominierten Senat. Auch wenn die politischen Mehrheitsverhältnisse heute für eine Ratifizierung ungleich günstiger sind als 1999, stellt die notwendige Zustimmung von 67 Senatoren nach wie vor ein großes Hindernis dar. Daher gibt es auch noch keinen konkreten Zeitplan.

Etwas besser stehen die Chancen für »New START«, weil das Abkommen breite Zustimmung genießt. Sicher ist seine Ratifizierung dennoch nicht, da die Republikaner untereinander gespalten sind. Senator Richard Lugar, Sprecher der Republikaner im zuständigen Außenausschuss, unterstützt den Vertrag. Doch obwohl Lugar seit dem Kalten Krieg ausgewiesener Experte in Rüstungskontrollfragen ist, orientieren sich die rüstungspolitischen Falken unter den Republikanern an Jon Kyl, dem zweitwichtigsten Mann der Republikaner im Senat. Der Hardliner in Abrüstungsfragen hat bereits Bedenken gegen die Ratifizierung geäußert.<sup>57</sup> Seine Einwände beziehen sich nicht in

erster Linie auf den Vertragsinhalt, sondern stellen den Sinn von Abrüstungsabkommen generell in Frage. Sie hätten keine Wirkung auf Problemstaaten, weil diese sich ohnehin nicht an Vereinbarungen hielten, und seien daher nicht im amerikanischen Interesse. Solche ideologisch begründeten Bedenken werden seit dem Kalten Krieg immer wieder vorgebracht, unabhängig vom konkreten Abkommen und davon, ob der jeweilige »Problemstaat« nun Sowjetunion, Syrien oder Iran heißt. Ob dieser Argwohn nun gerechtfertigt ist oder nicht: Sollte Kyl sich tatsächlich gegen eine Ratifizierung aussprechen, ist nicht auszuschließen, dass genug Senatoren seinem Votum folgen, um den Vertrag scheitern zu lassen.

## Klimapolitik

In kaum einem anderen Politikfeld sind die innenpolitischen Schwierigkeiten für eine konstruktive Einbindung der Vereinigten Staaten in den internationalen Global-Governance-Rahmen so massiv wie in der Klimapolitik. Obama hat für die Klimapolitik seiner Regierung einen hohen Anspruch formuliert: Die USA wollten nicht nur wieder an den Tisch der globalen Klimaschutzverhandlungen zurückkehren, sondern bei der weltweiten Reduzierung der Treibhausgase gar eine Führungsrolle übernehmen. Von der Erfüllung dieses Anspruchs sind sie jedoch noch weit entfernt.

In einem ersten Schritt haben die USA mit dem Amtsantritt der Regierung Obama den globalen wissenschaftlichen Konsens akzeptiert und damit ihre Sonderrolle beim Thema Klimawandel aufgegeben. Obama hat anerkannt, dass die globale Erwärmung des Klimas real ist und von Menschen mitverursacht wird. Desgleichen hat er betont, dass der Klimaschutz entschiedenes Handeln erfordert. Zudem hat der Präsident versucht, der Diskussion eine neue Richtung zu geben, indem er Maßnahmen zum Klimaschutz auch als Chance für wirtschaftliche Entwicklung, nicht nur als Belastung und Bremse für Wirtschaftswachstum darstellte. Das Problembewusstsein für den Klimawandel ist in der amerikanischen Gesellschaft in den letzten zehn Jahren stark gestiegen, auch wenn die Meinungen über die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs weit auseinandergehen und die Bereitschaft, für den Klimaschutz Kosten in Kauf zu nehmen, recht unterschiedlich ausgeprägt ist.

Fn. 37]; dies., »Kyl's New-Found Voice on START Treaty Echoes Many Republican Doubters«, in: *CQ Today*, 21.5.2010.

<sup>56</sup> Vgl. Margarete Klein/Michael Paul, *Neu-START im Belastungstest. Probleme der Ratifikation des neuen START-Vertrags in Moskau und Washington*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2010 (SWP-Aktuell 63/2010).

<sup>57</sup> Cadei, »For GOP, a Cold War Vet Is Not Hawk Enough« [wie

Das Scheitern des Klimagipfels in Kopenhagen hat eindrucksvoll bewiesen, dass die Anerkennung des Problems Klimawandel nicht zwangsläufig zu einer konstruktiven Rolle in den internationalen Verhandlungen führt. Zwar hat Obama sich europäischen Positionen zur globalen Reduktion von Treibhausgasen angenähert, doch macht die Administration verbindliche Reduktionsziele von Zusagen der Entwicklungs- und Schwellenländer sowie von einer nationalen Regelung abhängig. Die Regierung George W. Bush hatte 2001 einer amerikanischen Beteiligung am Kyoto-Protokoll und damit am Verhandlungsprozess im Kontext der VN-Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) eine endgültige Absage erteilt. Im Gegensatz dazu entschied Obama sich frühzeitig, an den Verhandlungen zu einem Nachfolgeabkommen des Kyoto-Protokolls auf dem Gipfel in Kopenhagen im Dezember 2009 teilzunehmen. Washington konnte jedoch den Erwartungen der internationalen Gemeinschaft in Kopenhagen nicht gerecht werden. Neben China verhinderten vor allem die USA, dass ein Vertragswerk mit verpflichtenden Reduktionszielen zustande kam.<sup>58</sup> Denn Obamas ursprüngliche Hoffnung, der amerikanische Kongress würde noch vor der Konferenz ein Gesetz beschließen, dessen Ziele und Maßnahmen dann als Verhandlungsposition in den Prozess einfließen könnten, erfüllte sich nicht. Der Senat versagte zwei alternativen Gesetzesentwürfen zur Einführung eines Emissionshandels (in den USA als *cap and trade* bezeichnet) die notwendige Mehrheit: sowohl einer im Repräsentantenhaus verabschiedeten als auch einer Ende April 2010 von den Senatoren John Kerry (Demokrat), Lindsey Graham (Republikaner) und Joe Lieberman (unabhängig) eingebrachten Variante.<sup>59</sup>

Ohne gesetzliche Grundlage auf nationaler Ebene war die US-Regierung nicht in der Lage, Emissionsreduktionen verbindlich zuzusagen. Selbst die relativ bescheidene Ankündigung, den Ausstoß von Treibhausgasen verglichen mit 2005 um 17 Prozent zu verringern – was einer Verminderung um nur vier Prozent gegenüber der von den Europäern zu Grunde gelegten Marke von 1990 entspricht –, wurde noch von einer entsprechenden nationalen Gesetzgebung

<sup>58</sup> Zu den Positionen der Hauptakteure vgl. Susanne Dröge (Hg.), *Die internationale Klimapolitik. Prioritäten wichtiger Verhandlungsmächte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Studie 30/2009).

<sup>59</sup> Josh Freed/Matt Bennett, »For Energy Reform Advocates, Lessons from Health Care«, in: *The Washington Post*, 1.8.2010.

abhängig gemacht. So blieb den versammelten Delegationen in Kopenhagen nichts anderes übrig, als eine unverbindliche Absichtserklärung zu verfassen, die nicht einmal formal von allen beschlossen, sondern lediglich zur Kenntnis genommen wurde.<sup>60</sup> Die US-Regierung ließ keinerlei international verbindliche Reduktionsziele zu und gab die Verantwortung für Fortschritte an die jeweiligen Staaten weiter.

Schaut man auf die Maßnahmen zur Verbesserung der Klimabilanz in den USA selbst, so zeigt sich, dass es der Obama-Regierung mit dem Klimaschutz durchaus ernst ist. Hier hat der Präsident tatsächlich einen grundlegenden Kurswechsel eingeleitet. Zunächst hat er die amerikanische Umweltschutzbehörde (Environmental Protection Agency, EPA) angewiesen, auf dem Verordnungsweg strengere Standards für die Emission klimaschädlicher Gase zu setzen.<sup>61</sup> Seitdem wurden in der Autoindustrie und im Transportsektor neue Höchstgrenzen beim Kraftstoffverbrauch und beim CO<sub>2</sub>-Ausstoß erlassen und die Überprüfung der Hauptproduzenten von Treibhausgasen im Industrie- und Energiesektor wurde verschärft.<sup>62</sup> Außerdem hat Obama mit 95 Milliarden US-Dollar etwas mehr als ein Zehntel des während der Finanzkrise beschlossenen Konjunkturpakets reserviert, um eine ökologische Wende im Energiesektor einzuleiten. Dabei setzt er nicht nur auf erneuerbare Energien, sondern auch auf den Ausbau der Atomenergie und die Entwicklung sauberer Energiegewinnung aus Kohle. Trotz dieser Zugeständnisse an die Opposition geht Obama beim Klimaschutz bereits jetzt über das hinaus, was die Regierung Bush während ihrer zwei Amtszeiten zustande gebracht hat.

Weitergehende Gesetzesänderungen, die den Erwartungen der internationalen Gemeinschaft gerecht

<sup>60</sup> Vgl. »Report of the Conference of the Parties on Its Fifteenth Session, Held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009, Addendum Copenhagen Accord«, Decision 2/CP.15 (FCCC/CP/2009/11/Add.1), <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>>. Es geht hier weniger darum, die Gründe für das Scheitern des Kopenhagener Gipfels zu analysieren, als vielmehr deutlich zu machen, dass in einem zentralen Feld multilateraler Kooperation bisher kein Durchbruch gelungen ist.

<sup>61</sup> Dies wurde möglich, indem die EPA den CO<sub>2</sub>-Ausstoß als Gefahr für die menschliche Gesundheit einstufte und damit nach der amerikanischen Gesetzgebung ihre Kompetenzen zur Begrenzung ausweitete.

<sup>62</sup> Für eine weitaus detailliertere Darstellung siehe Stormy-Annika Mildner/Jörn Richert, *Obamas neue Klimapolitik. Möglichkeiten und Grenzen eines klimapolitischen Wandels in den USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2010 (SWP-Studie 4/2010).

würden, scheitern an innenpolitischen Widerständen. Wirksame Klimagesetze haben gravierende Konsequenzen für Industrie und Konsumenten. Wirtschaftliche Verlierer infolge des Klimaschutzes sind so finanzkräftige Sektoren wie Automobilhersteller, Kohle- und Ölförderfirmen, Transport- und Speditionsunternehmen und zahlreiche Betriebe des produzierenden Gewerbes. Nicht nur die meisten Republikaner lehnen die Einführung eines Systems zum Handel mit Emissionszertifikaten nach europäischem Vorbild ab, denn sie sehen es als übermäßige Einmischung der Regierung in die Wirtschaft und als Steuererhöhung. Auch etwa 15 demokratische Senatoren, vor allem aus Staaten, in denen ein Großteil der Bevölkerung von Kohleförderung, Landwirtschaft oder Schwerindustrie (dem sogenannten *rust belt*) lebt, gehören zu den Gegnern einer umfassenden Klimagesetzgebung.<sup>63</sup> Klimaschutz ist ein typisches Beispiel für ein Politikfeld, in dem die Positionen im Kongress weniger durch Parteizugehörigkeit als durch die wirtschaftlichen Interessen der Bundesstaaten bestimmt werden. Obwohl einzelne Republikaner wie Senator Lindsey Graham kompromissbereit sind, bleibt die Verabschiedung eines effektiven Klimaschutzgesetzes äußerst schwierig zu realisieren. Die wiederum ist jedoch die Voraussetzung dafür, dass Washington international verbindlichen Klimazielen zustimmen kann.

## Internationaler Strafgerichtshof und Menschenrechtspolitik

In der Politik der Obama-Administration gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) und bisher nicht ratifizierten Menschenrechtskonventionen lässt sich eine gewisse Annäherung an die internationale Gemeinschaft verzeichnen. Obama und seine Mitarbeiter stehen dem IStGH sehr viel wohlwollender gegenüber als die Bush-Regierung. Mitglieder der Administration, wie der für den Umgang mit Kriegsverbrechen zuständige Stephen Rapp, stellten offiziell eine weitreichende Kooperation der USA mit dem IStGH in Aussicht.<sup>64</sup> Die Änderungen in der

Politik werden aber begrenzt sein. Obama würdigt den IStGH explizit als positiv, während George W. Bush ihn zunächst aktiv bekämpfte und später zähneknirschend tolerierte. In der ersten Amtszeit setzte die Bush-Regierung potentielle Mitgliedstaaten massiv unter Druck, Amerikanern Immunität vor Strafverfolgung durch den IStGH zu gewähren. Während Bushs zweiter Amtszeit mäßigte Washington seine Kritik und begann punktuell mit dem IStGH zu kooperieren, beispielsweise indem es im VN-Sicherheitsrat eine Überweisung der Gräueltaten in Darfur an die Zuständigkeit des unabhängigen IStGH-Ermittlers nicht blockierte. Nun haben die USA offiziell als Beobachter an der Überprüfungskonferenz des IStGH-Statuts im Mai 2010 in Kampala/Uganda teilgenommen.<sup>65</sup> Doch ein Beitritt der USA zum Statut von Rom ist wegen Widerstands des Militärs und konservativer Senatoren auf absehbare Zeit nicht durchzusetzen. Damit wird im tagespolitischen Geschäft nur wenig von der veränderten Position zu spüren sein.

Auch bei einer Reihe von Menschenrechtskonventionen, welche die Administration befürwortet, ist eine baldige Mitgliedschaft der USA nicht zu erwarten. Im Juli 2009 hat VN-Botschafterin Susan Rice die Konvention über die Rechte von Personen mit Behinderungen unterzeichnet, aber Maßnahmen zur Ratifizierung sind bisher ausgeblieben. Beim Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) blieb es bisher bei der vagen Ankündigung, dass eine baldige Ratifizierung angestrebt werde.<sup>66</sup> Vor allem ideologische Einwände aus dem konservativen Lager stehen dem Vorhaben entgegen, die amerikanische Politik durch einen Bei-

Administration and International Law« [wie Fn. 14].

<sup>65</sup> Die USA vertraten dabei die Position, der IStGH dürfe nur dann wegen des Verbrechenstatbestands Angriffskrieg ermitteln, wenn der VN-Sicherheitsrat bereits eine Angriffshandlung festgestellt habe. Harold Koh, »Statement by Harold Hongju Koh, Legal Advisor, United States Department of State, Regarding Crime of Aggression at the Resumed Eighth Session of the Assembly of States Parties of the International Criminal Court«, U.S. Mission to the United Nations, 23.3.2010, <<http://usun.state.gov/briefing/statements/2010/139000.htm>>; vgl. auch Christian Schaller, *Der Internationale Strafgerichtshof und das Verbrechen der Aggression. Durchbruch auf der Überprüfungskonferenz in Kampala?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2010 (SWP-Aktuell 45/2010).

<sup>66</sup> Susan Rice/Valerie Jarrett, »Remarks by Ambassador Susan Rice and White House Senior Advisor Valerie Jarrett at the U.S. Signing of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, United Nations Headquarters«, 30.7.2009, <<http://paeci.state.gov/usun.state.gov/usun/briefing/statements/2009/july/126836.htm>>.

<sup>63</sup> Coral Davenport, »The Hill's Got the Whole World's Ear on Climate Change«, in: *CQ Weekly*, 7.12.2009, S. 2800.

<sup>64</sup> Stephen Rapp, »Statement by Stephen J. Rapp, U.S. Ambassador-at-Large for War Crimes, Regarding Stocktaking at the Eighth Resumed Session of the Assembly of States Parties of the International Criminal Court«, U.S. Mission to the United Nations, 23.3.2010, <<http://usun.state.gov/briefing/statements/2010/138999.htm>>; vgl. auch Koh, »The Obama

tritt zu diesen Konventionen stärker in Einklang mit der Politik der meisten Staaten zu bringen. Neben einer generellen Abneigung gegenüber multilateralen Abkommen ist hier die – weitgehend unbegründete – Befürchtung ausschlaggebend, die Verträge könnten konservative Werte und das traditionelle Familienbild unterwandern.<sup>67</sup> Auch wenn diese Bedenken nur von wenigen republikanischen Senatoren geteilt werden, haben die Menschenrechtsabkommen derzeit nicht die Priorität, die notwendig wäre, um die prozeduralen Hürden einer Ratifizierung zu überwinden.

In der Frage der Beachtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts im Kampf gegen den Terrorismus grenzt sich Obama deutlich von seinem Vorgänger ab, doch auch hier setzen innenpolitische Restriktionen und pragmatische Erwägungen einem Neuanfang Grenzen. Obama handelte entschieden, um offensichtliche Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht zu beenden, insbesondere bei der Behandlung von Gefangenen im Kampf gegen den Terrorismus.<sup>68</sup> Indem er am zweiten Tag seiner Amtszeit ankündigte, die Anwendung gewaltsamer Verhörtechniken mit sofortiger Wirkung zu verbieten und das Gefangenenlager in Guantánamo binnen eines Jahres zu schließen, wollte er signalisieren, welche große Bedeutung das Thema für ihn hat. Die Botschaft an die Welt lautete: Amerika handelt auf der Grundlage des Völkerrechts und für alle müssen die gleichen Standards gelten. Mit Nachdruck wies er die implizite Argumentation der Bush-Administration zurück, die USA dürften gegen Terroristen gewaltsame Verhörtechniken anwenden, die sonst unter das Folterverbot fielen. Obamas Justizminister Eric Holder scheute sich nicht, die zuvor von den USA angewandte Verhörtechnik des »Waterboarding« als Folter zu bezeichnen.

Obwohl amerikanische Gesetze und die Konvention gegen Folter in solchen Fällen strafrechtliche Ermittlungen gebieten, schreckte Obama vor diesem Schritt zurück.<sup>69</sup> Inzwischen ist gut dokumentiert, dass die

<sup>67</sup> Austin Ruse, »This Is No Time to Go Wobbly«, in: *The Weekly Standard*, 14 (27.4.2009) 30, <[www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/016/396tcoin.asp](http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/016/396tcoin.asp)>.

<sup>68</sup> Zur Anwendung gewaltsamer Verhörmethoden bis hin zur Folter vgl. Jane Mayer, *Dark Side: The Inside Story of How the War on Terror Turned into a War on American Ideals*, New York: Doubleday, 2008. Vgl. auch Johannes Thimm, *Abschied vom Folterverbot? Der amerikanische Umgang mit Gefangenen im Kampf gegen den Terrorismus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2005 (SWP-Aktuell 11/2005).

<sup>69</sup> Zwar hat Justizminister Holder einen unabhängigen Ermittler eingesetzt, der Regelverstöße bei Verhören durch

Anwendung folterähnlicher Techniken während der Amtszeit Bushs nicht nur von Juristen im Justizministerium für legal erklärt, sondern von Mitgliedern des Nationalen Sicherheitsrates einschließlich Vizepräsident Cheney und Verteidigungsminister Rumsfeld genehmigt wurde. Cheney und andere außenpolitische Hardliner sind keineswegs davon überzeugt, dass der Gebrauch brutaler Verhörtechniken ein Fehler war, und die Öffentlichkeit ist in dieser Frage tief gespalten.<sup>70</sup> Daher hätten strafrechtliche Ermittlungen einen innenpolitischen Konflikt ungekannten Ausmaßes ausgelöst. Um dies zu vermeiden und die Loyalität der Geheimdienste zu wahren, auf deren Unterstützung Obama im Kampf gegen den Terrorismus angewiesen ist, wich er der Frage nach strafrechtlicher Verfolgung mit dem Hinweis aus, er wolle nach vorne schauen und nicht zurück.<sup>71</sup>

Die termingerechte Schließung des Gefängnisses auf Guantánamo scheiterte am Widerstand des Kongresses gegen die Verlagerung von Gefangenen in die USA und an der mangelnden Bereitschaft von Drittstaaten, Insassen des Lagers aufzunehmen. Besonders problematisch ist der Verbleib von Gefangenen, die nach Ansicht der amerikanischen Behörden freigelassen werden sollten. Obwohl die Demokraten während der Amtszeit Bushs noch die Schließung Guantánamos gefordert hatten, liefen sie zusammen mit ihren republikanischen Kollegen im Kongress Sturm gegen die Überführung von Entlassenen in die USA.<sup>72</sup>

Jenseits der innenpolitischen Widerstände wird am Vorgehen gegen Terroristen auch der pragmatische Realismus der Administration deutlich, besonders in Fragen nationaler Sicherheit. Obwohl offensichtlich völkerrechtswidrige Praktiken wie Folter eingestellt wurden, verlässt sich Obama im Kampf gegen den Terrorismus weiterhin auf völkerrechtlich umstrittene

die CIA prüft, doch dessen Mandat ist auf Fälle begrenzt, in denen die CIA-Mitarbeiter gegen ihre Anweisungen verstoßen haben. Die meisten Zwangstechniken waren jedoch durch Rechtsgutachten aus dem Justizministerium gedeckt.

<sup>70</sup> Richard B. Cheney, »Remarks by Richard B. Cheney«, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 21.5.2009, <[www.aei.org/speech/100050](http://www.aei.org/speech/100050)>.

<sup>71</sup> Barack Obama, »Remarks by the President on National Security«, The White House, 21.5.2009, <[www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-On-National-Security-5-21-09](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-On-National-Security-5-21-09)>.

<sup>72</sup> Vgl. Johannes Thimm, *Gefangenendilemma. Zur amerikanischen Diskussion um die Aufnahme von Häftlingen aus Guantánamo*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2009 (SWP-Aktuell 37/2009).

Methoden.<sup>73</sup> So behält er sich die Möglichkeit vor, Terrorverdächtige, die als gefährlich eingestuft werden, ohne rechtskräftige Verurteilung auf unbegrenzte Zeit zu inhaftieren. Seine Administration erwägt, Gefangene von Guantánamo in ein Gefängnis in Afghanistan zu überführen, und beharrt auf dem Standpunkt, diese genossen dort nicht das Recht auf die Überprüfung ihrer Inhaftierung durch amerikanische Gerichte (*habeas corpus*).<sup>74</sup> Auch auf das Mittel der *extraordinary renditions* will Obama nicht grundsätzlich verzichten<sup>75</sup> und die gezielte Tötung von Terroristen durch unbemannte Drohnen wurde unter seiner Führung noch ausgeweitet.<sup>76</sup>

## Finanzmarktreform

Infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Regulierung der Finanzmärkte zunehmend zum Gegenstand multilateraler Kooperation geworden. International setzte sich die Einsicht durch, dass mehr Transparenz und eine strengere politische Kontrolle der Finanzwirtschaft notwendig sind, um die Gefahr künftiger Krisen zu verringern. Aufgrund der starken transnationalen Strukturen von Kapitalmärkten sind nationale Alleingänge nicht sonderlich wirkungsvoll.

Die Obama-Administration machte früh ihre Entschlossenheit deutlich, den amerikanischen Finanzsektor umfassend zu reformieren. Außerdem bemühte sie sich darum, andere wichtige Wirtschaftsmächte in die Bewältigung der Krise einzubeziehen. Innerhalb

kurzer Zeit etablierte sich die Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) als zentrales Forum, um die Reaktionen auf die Krise zu koordinieren. Weil eine schnelle und wirksame Antwort auf die dramatischen Entwicklungen an den Finanzmärkten nottat, wurde die G20 zum geeigneten Handlungsrahmen, da sie äußerst flexibel agieren konnte und wichtige regionale Führungsmächte wie China, Indien und Brasilien teilnahmen.

In der schwach institutionalisierten G20 können sich Staaten nur auf allgemeine Standards verpflichten. Deshalb müssen die betreffenden Länder selbst dafür sorgen, dass Zielvorstellungen im Einzelnen umgesetzt werden. Wie in anderen Politikfeldern liegt die Schwierigkeit der Obama-Administration darin, Reformen innenpolitisch durchzusetzen. Besonders die USA sind aufgefordert, durch strengere Regeln und eine bessere Aufsicht das hochriskante Verhalten von Finanzmarktakteuren einzudämmen, das zur Krise geführt hatte. So hatte diese ihren Ursprung im Kollaps des amerikanischen Immobilien- und Kreditmarkts. Mehr noch: Als weltweit mit Abstand wichtigster Kapitalmarkt ist kein anderer Finanzstandort so bedeutsam für die Stabilität der globalen Finanzmärkte.

Das Treffen der Finanzminister der G20 im November 2008 fand auf dem Höhepunkt der Krise statt, so dass es vornehmlich um Rettungsmaßnahmen für die globale Konjunktur ging. Auf der Zusammenkunft der G20-Staats- und Regierungschefs im September 2009 in Pittsburgh einigten sich die Beteiligten auf erste Grundsätze einer Reform der globalen Finanzordnung. Man verständigte sich auf gemeinsame Maßnahmen und Ziele, zu deren Umsetzung sich die Staaten verpflichteten.<sup>77</sup> Einer der wichtigsten Beschlüsse lautete, höhere Auflagen über Liquiditätsreserven und Eigenkapital festzulegen, insbesondere für Finanzinstitute, deren Niedergang wegen ihrer Größe die Stabilität des Finanzsystems gefährden könnte. Die neuen Regeln sollen bis Ende 2010 im Detail ausgearbeitet und bis Ende 2012 umgesetzt werden. Hatte Washington vor Ausbruch der Krise internationale Versuche zur Regulierung der Finanzmärkte noch vehement abgelehnt, zeigten sich die USA in Pittsburgh durchaus kompromissbereit gegenüber europäischen Forderungen. Besonders Deutschland und

<sup>73</sup> Jack Goldsmith, »The Cheney Fallacy«, in: *The New Republic*, 18.5.2009; John B. Bellinger III, »More Continuity Than Change«, in: *The New York Times*, 15.2.2010.

<sup>74</sup> David S. Cloud/Julian E. Barnes, »U.S. May Expand Use of Its Prison in Afghanistan«, in: *Los Angeles Times*, 21.3.2010, <<http://articles.latimes.com/2010/mar/21/world/la-fg-afghan-prison21-2010mar21>>.

<sup>75</sup> Die Praxis, Kriminelle ohne formalen Auslieferungsantrag zur Strafverfolgung an die USA zu überführen (*rendition*), wurde bereits 1983 angewendet. Unter Clinton wurde im Jahr 1995 ein Programm eingerichtet, in dem die CIA Terroristen durch *extraordinary renditions* auch an Drittstaaten überführte. Nach dem 11. September 2001 bedurften Überführungen im Einzelfall nicht mehr der Zustimmung des Präsidenten und ihre Zahl stieg von einigen wenigen auf etwa 100. Zudem wurden Terrorverdächtige für Verhöre systematisch in Staaten gebracht, die für die Anwendung von Folter bekannt sind. Kritiker verurteilen diese Praxis als »Outsourcing von Folter«. Vgl. Stephen Grey, *Ghost Plane. The Inside Story of the CIA's Secret Rendition Programme*, London: C. Hurst & Co., 2006.

<sup>76</sup> Jane Mayer, »The Predator War«, in: *The New Yorker*, 26.10.2009.

<sup>77</sup> Vgl. Claudia Schmucker, »Nach dem Gipfel ist vor dem Gipfel«, in: *Internationale Politik (Online-Beitrag)*, 5.10.2009, <[www.dgap.org/publikationen/view/1deb982b772aee2b98211de927d59b079161f611f61.html](http://www.dgap.org/publikationen/view/1deb982b772aee2b98211de927d59b079161f611f61.html)>.

Frankreich drängten mit Erfolg auf neue Maßgaben für Bonuszahlungen an Finanzmanager, um diese stärker in die Verantwortung zu nehmen und die Anreize für hochriskante Geschäfte zu mindern. Die westlichen Industriestaaten gaben außerdem der Forderung der Schwellenländer nach, das Quotensystem des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu reformieren. Bis Januar 2011 soll demnach der Stimmenanteil unterrepräsentierter Staaten bei Entscheidungen des IWF um fünf Prozent erhöht werden. Des Weiteren wurde beschlossen, dem IWF mehr Kreditmittel zur Verfügung zu stellen, damit er in Krisen wirksamer intervenieren kann.

Auch was die Reform der globalen Finanzmärkte betrifft, muss die nationale Umsetzung in den USA betrachtet werden, um Obamas Politik zu beurteilen.<sup>78</sup> Am 15. Juli 2010 verabschiedete der Kongress mit Unterstützung des Weißen Hauses ein umfassendes Gesetz zur Regulierung der amerikanischen Finanzwirtschaft.<sup>79</sup> Durch eine Reihe von Maßnahmen sollen die Kontrolle von Banken und Investmentgesellschaften verschärft und das Risiko künftiger Finanzkrisen verkleinert werden. Zu diesem Zweck soll ein vom Finanzminister geleiteter zehnköpfiger Rat gegründet werden, der Gefahren für das Finanzsystem frühzeitig erkennen soll. Von Banken werden deutlich mehr Eigenkapitalrücklagen verlangt und ihre Möglichkeiten werden beschränkt, sich an riskanten Handelsgeschäften zu beteiligen. So dürfen Banken nicht mehr als drei Prozent ihres Kapitals in Hedgefonds und Private-Equity-Gesellschaften investieren und müssen Geschäfte mit den hochriskanten Derivaten in separate Gesellschaften ausgliedern. Bisher weitgehend unregulierte Bereiche der Finanzwirtschaft, wie Hedgefonds und komplexe Finanzinstrumente, werden einer strengeren Aufsicht unterstellt. Innerhalb der US-Notenbank wird eine Art Verbraucherschutzbehörde für Finanzgeschäfte gegründet, die für mehr Transparenz bei der Vergabe von Krediten und den Konditionen von Kreditkartengesellschaften sorgen soll.

Trotz der Wut der Öffentlichkeit auf die Banken war das Ergebnis der Abstimmung im Kongress denkbar knapp. Im Senat stimmten drei Republikaner (Scott Brown, Susan Collins und Olympia Snowe) mit

den Demokraten und ermöglichten so, den Filibuster zu überwinden. Die Mehrheit der Republikaner lehnte die Pläne für eine striktere Regulierung der Finanzwirtschaft mit der Begründung ab, zu viele Eingriffe der Regierung in den Finanzmarkt seien kontraproduktiv. Auch der Druck der Finanzlobby – sie gehört zur größten Quelle von Wahlkampfspenden überhaupt – dürfte seine Wirkung nicht verfehlt haben.<sup>80</sup> Es ist davon auszugehen, dass die Interessenvertreter der Finanzwirtschaft auch bei der genauen Ausgestaltung der gesetzlichen Vorgaben hinter den Kulissen eine wichtige Rolle spielen werden.

## Zwischenfazit

Wie die Beispiele aus den einzelnen Politikfeldern zeigen, bleibt die Einbindung der USA in multilaterale Institutionen schwierig. Obwohl die Obama-Administration viele Lösungsansätze der Europäer im Umgang mit globalen Problemen teilt und multilateraler Kooperation aufgeschlossen gegenübersteht, fällt es ihr schwer, die notwendigen Maßnahmen innenpolitisch durchzusetzen. Hauptgründe sind die institutionellen Hürden für legislativen Wandel und die Schwierigkeit, den notwendigen gesellschaftlichen Konsens für umstrittene Maßnahmen herzustellen. Je verbindlicher Politikziele auf internationaler Ebene festgeschrieben werden sollen, desto mühsamer die innenpolitische Umsetzung und desto größer der Widerstand in den USA.

Sowohl der Vergleich über Zeit als auch die ähnliche Dynamik der politischen Auseinandersetzung in verschiedenen Politikfeldern sprechen dafür, dass vor allem strukturelle und ideologische Gründe eine Akzeptanz verbindlicher Formen des Multilateralismus verhindern. Die Mehrheitsverhältnisse im Kongress sind gegenwärtig für eine multilaterale Politik so günstig wie nie und externe Schocks wie die Finanzkrise oder die Ölkatastrophe im Golf von Mexiko haben die Dringlichkeit globaler Probleme verdeutlicht. Dennoch hält die amerikanische Innenpolitik nicht Schritt mit dem Bedarf an multilateralen Lösungen und der Vielzahl von Initiativen, die auf internationaler Ebene lanciert werden. Was selbst unter die-

<sup>78</sup> Vgl. Stormy Mildner/Danko Knothe, *Abschied vom Benign Neglect? Auf dem Weg zu einer neuen Finanzmarktordnung in den USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2009 (SWP-Studie 20/2009).

<sup>79</sup> *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, Public Law 111-203 (House Resolution 4173).

<sup>80</sup> Der größte Empfänger von Zuwendungen aus der Finanzwirtschaft von Januar 2007 bis März 2010 war der Kongressabgeordnete Spencer Bachus, das höchstrangige Mitglied der Republikaner im Finanzausschuss des Repräsentantenhauses. Siehe »Bailed Out Banks Keep on Giving«, in: *CQ Weekly*, 26.4. 2010, S. 1015.

sen vorteilhaften Umständen nicht durchsetzbar ist,  
wird es auch auf absehbare Zeit nicht sein.

## Informalisierung von Kooperation als Ausweg?

Die Möglichkeiten, von außen auf die amerikanische Debatte Einfluss zu nehmen, sind beschränkt. Die Mitglieder des Kongresses sind zu sehr von nationalen Debatten vereinnahmt, um in ihrem Tagesgeschäft Meinungen aus Europa Aufmerksamkeit zu schenken. Auch wenn den USA die Grenzen der eigenen Macht in letzter Zeit bewusster geworden sind, besitzt das Land in außenpolitischen Entscheidungen noch immer einen hohen Grad von Autonomie, welcher der Legislative eine stark nach innen gewandte Grundhaltung gestattet. Folglich stellt sich für Europa die Frage, wie ein möglichst dauerhaftes Engagement der USA bei den Bemühungen erreicht werden kann, die Global-Governance-Agenda voranzutreiben.

Wegen der Schwierigkeiten, Amerika in völkerrechtlich verpflichtende Regime einzubinden, sollten europäische Regierungen prüfen, in welchen Politikfeldern informellere Kooperationen eine Alternative sein können. Seit dem Ende des Kalten Krieges haben schwach institutionalisierte Ausprägungen multilateraler Zusammenarbeit zugenommen.<sup>81</sup> Zum Beispiel ist eine Vielzahl unterschiedlicher Dialog- und Koordinationsforen entstanden, die sogenannte Club Governance.<sup>82</sup> Diese Zusammenschlüsse können regional oder auch funktional begründet sein. Formate wie das IBSA-Forum zwischen Indien, Brasilien und Südafrika oder auch das BRIC zwischen Brasilien, Russland, Indien und China bildeten sich, weil neue Führungsmächte sich in den bestehenden Organisationen nicht ausreichend repräsentiert fühlten.<sup>83</sup> Die Aufwertung der G20 infolge der Finanzkrise machte diesen Zusammenschluss ohne formales Mandat zu einem der wichtigsten Foren der internationalen Koordination. Clubs wie diese haben meist kein Sekretariat und keine

dauerhafte Organisation mit festen Mitarbeitern. Auch bei der von der Bush-Administration ins Leben gerufenen Proliferation Security Initiative (PSI) zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen wurde darauf verzichtet, eine formalrechtliche Grundlage zu schaffen und eine Organisation zu gründen.

Solche Formate können flexibel gestaltet werden und erlauben es, problemspezifisch »Koalitionen der Willigen und Relevanten« zusammenzustellen.<sup>84</sup> Zur Bekämpfung der Finanzkrise war zunächst eine abgestimmte Antwort der wichtigen Finanzstandorte notwendig und, nachdem die Krise auf die Realwirtschaft übergegriffen hatte, auch die Förderung der Nachfrage durch Konjunkturmaßnahmen in den großen Märkten. Trotz der weltweiten Auswirkungen der Krise war für ihre effektive Eindämmung entscheidend, wie die Regierungen der großen Volkswirtschaften reagierten. Um den Klimawandel wirksam zu bekämpfen, ist es unerlässlich, die größten Verursacher von Emissionen – die Vereinigten Staaten, Europa, China und Indien – zu spürbaren Einschnitten im Ausstoß von Treibhausgasen zu bewegen. Gelingt es dann noch, Brasilien und Indonesien bei der Erhaltung ihrer Regenwälder als CO<sub>2</sub>-Senken zu unterstützen, sind die wichtigsten Bedingungen erfüllt, um die Klimaziele zu erreichen. Daher kann es nicht überraschen, dass in den internationalen Klimaverhandlungen nicht jeder Staat die gleiche Beachtung erhält.

In den meisten Politikfeldern gehören die USA zweifellos zu den »Relevanten«, die einbezogen werden müssen, wenn Lösungen für globale Probleme entwickelt werden. Vorrangig ist daher die Frage, wie man ihre Bereitschaft zur konstruktiven Mitarbeit erhöhen kann.<sup>85</sup> Informelle Arrangements können dabei eine tragende Rolle spielen. Ihre Flexibilität kommt dem ergebnisorientierten Pragmatismus amerikanischer Entscheidungsträger und ihrer Skepsis

<sup>81</sup> Christopher Daase, »Die Informalisierung internationaler Politik. Beobachtungen zum Stand der internationalen Organisation«, in: Klaus Dingwerth u.a. (Hg.), *Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*, Baden-Baden: Nomos, 2009, S. 290–308.

<sup>82</sup> Ulrich Schneckener, *Globales Regieren durch Clubs. Definition, Chancen und Grenzen von Club Governance*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2009 (SWP-Aktuell 47/2009).

<sup>83</sup> Vgl. Jörg Husar u.a., *Neue Führungsmächte als Partner deutscher Außenpolitik. Ein Bericht aus der Forschung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2008 (SWP-Studie 36/2008).

<sup>84</sup> Richard Haass, »The Case for Messy Multilateralism«, in: *Financial Times* (London), 5.1.2010.

<sup>85</sup> Caroline Fehl/Johannes Thimm, *Weltmacht und Weltordnung. Multilateralismus im transatlantischen Spannungsfeld*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2008 (SWP-Studie 6/2008).

gegenüber der Bürokratie und langwierigen Prozessen internationaler Institutionen entgegen. Ausschlaggebender ist jedoch, dass schwach institutionalisierte Formate weniger Gefahr laufen, innenpolitischen Widerstand in den USA auszulösen. Informelle Arrangements stärken die Rolle der Exekutive gegenüber dem Kongress, da ihre flexibleren Vorgaben den Handlungsspielraum auf nationaler Ebene erweitern. Zunächst wird das schwierige Verfahren der Vertragsratifizierung umgangen. Darüber hinaus kann die Regierung ihre Ziele erreichen, indem sie verschiedene Maßnahmen und Gesetzesinitiativen kombiniert, ohne dass ein umfassendes Implementierungsgesetz verabschiedet werden muss. Auch provozieren unverbindliche Zusagen weniger Opposition, denn sie sind aus Sicht konservativer Kräfte nicht so bedrohlich für die amerikanische Souveränität wie völkerrechtliche Verpflichtungen. So preist der ehemalige Botschafter der USA bei den VN, John Bolton, die kaum verrechtlichte Proliferation Security Initiative als Beispiel erfolgreicher multilateraler Zusammenarbeit, während er die meisten völkerrechtlich verbindlichen Verträge ablehnt. Mit anderen Worten: Je weniger bindend das Format, desto wahrscheinlicher ist eine Beteiligung der USA.

## Probleme und Chancen informeller Kooperation

Die häufigere Verwendung informeller Mechanismen hat aber auch Nachteile. Der schwerwiegendste Einwand lautet, dass Foren außerhalb der VN nicht die nötige Legitimität besitzen, um für sämtliche Staaten gültige Entscheidungen zu treffen. Formale Institutionen wie die VN sind zumeist inklusiv und ihre Entschlüsse werden nach klaren prozeduralen Regeln gefasst, was die Transparenz und damit die Akzeptanz bei allen Betroffenen erhöht. Dagegen können die Exklusivität und geringere Transparenz von Clubs die Akzeptanz ihrer Entscheidungen vermindern.<sup>86</sup> Die G20 stehen in der Kritik, weil sie sich ohne Legitimation und Mandat von außen zusammengeschlossen haben, ihre Handlungen aber dennoch globale Folgen haben. Auch wird befürchtet, dass neue informelle Institutionen das bestehende System multilateraler Ordnungspolitik untergraben, indem sie Aufgaben übernehmen, die bisher den VN vorbehalten waren.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Schneckener, *Globales Regieren durch Clubs* [wie Fn. 82].

<sup>87</sup> Joseph E. Stiglitz, »The UN Takes Charge«, *Project Syndicate*,

Laut einer verbreiteten Annahme besteht zwischen Effektivität und Legitimität zwangsläufig ein Zielkonflikt. In der Frage des Formalisierungsgrades führt dies zu einem Dilemma, weil formale Institutionen mit klaren Entscheidungsprozessen zwar die Legitimität erhöhen, aber die Konsensfindung erschweren. Die langwierigen Verhandlungen um Kompromisse auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, so die Logik, gehen auf Kosten der Effektivität. Christopher Daase weist jedoch darauf hin, dass dieses »Governance-Dilemma« nicht in allen Fällen auftauchen muss.<sup>88</sup> Wenn ein Arrangement inhaltlich als ungerecht empfunden wird, führt auch dessen Formalisierung nicht zu mehr Legitimität. Umgekehrt kann mangelnde Legitimität auch die Wirksamkeit von Beschlüssen beeinträchtigen. Daraus folgt einerseits, dass die Informalisierung von Entscheidungen nicht automatisch hilft, Effektivitätsprobleme zu überwinden. Es bedeutet aber auch, dass informelle Prozesse nicht als per se illegitim abzulehnen sind.<sup>89</sup> Vielmehr geht es darum, die Voraussetzungen zu klären, unter denen informelle Prozesse sinnvoll sein können.

Informelle Mechanismen eignen sich vor allem für Innovationen. Daraus ergeben sich zwei zentrale Aufgabenbereiche. Erstens können informelle Kooperationen Probleme bearbeiten, für die bestehende Organisationen nicht zuständig sind, und so eine Lücke im bestehenden Netz von Global Governance schließen. Besonders wenn sich neue Foren derjenigen Aufgaben annehmen, mit denen sich traditionelle Organisationen schon befassen, besteht die Gefahr, dass Letztere unterminiert werden. In der Gipfeldiplomatie konkurrieren die verschiedenen Formate um Aufmerksamkeit und Ressourcen. Die G20-Treffen zur Eindämmung der Finanzkrise waren deswegen alternativlos,

1.7.2009, <[www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz-114/English](http://www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz-114/English)>; »Schleichende Entwertung der Weltorganisationen«, Interview mit dem norwegischen Außenminister Jonas Gahr Støre, in: *Spiegel Online*, 21.6.2010, <[www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,701861,00.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,701861,00.html)>. Vgl. auch Schröder/Stetten, »Mythos Weltwirtschaftsrat« [wie Fn. 43], S. 106.  
<sup>88</sup> Daase, »Die Informalisierung internationaler Politik« [wie Fn. 81]. Schneckener deutet einen negativen Zusammenhang zwischen Legitimität und Effektivität an, sieht aber in der begrenzten Zielsetzung und größeren Kohärenz der Mitglieder von Clubs den entscheidenden Faktor für deren Effektivität. Schneckener, *Globales Regieren durch Clubs* [wie Fn. 82].

<sup>89</sup> Bruce Jones weist darauf hin, dass die G20-Staaten immerhin fast 90 Prozent der Weltbevölkerung repräsentieren. Bruce Jones, *Making Multilateralism Work: How the G-20 Can Help the United Nations*, Muscatine, Iowa: The Stanley Foundation, April 2010, <[www.stanleyfoundation.org/publications/pab/Jones\\_PAB\\_410.pdf](http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/Jones_PAB_410.pdf)>, S. 5.

weil keine andere Institution alle notwendigen Funktionen hätte übernehmen können. Die Maßnahmen zur Absicherung der Kapitalmärkte, Regulierung der Banken und Investmenthäuser sowie Koordination von Konjunkturmaßnahmen durch die Regierungen der G20 waren dringend geboten. Diese Art der Krisenintervention legitimierte sich aus ihrem Ergebnis.

Eine zweite sinnvolle Funktion informeller Mechanismen kann darin bestehen, etablierten Organisationen neue Impulse zu geben. Informelle Dialoge können helfen, Blockaden in formalen Entscheidungsprozessen aufzulösen, als Agendasetter auftreten oder sogar institutionelle Reformen initiieren. Sollte die G20 die geplante Reform von IWF und Weltbank umsetzen, würde dies die Legitimität der bestehenden Institutionen erhöhen. Auch bei der dringlichen institutionellen Neugestaltung der Vereinten Nationen und ihrer zahlreichen Sonderorganisationen, Fonds und Programme könnten informelle Prozesse eine bedeutende Rolle spielen. Ein wesentlicher Vorteil von Treffen auf der Ebene von Staats- und Regierungschefs liegt darin, dass diese in der Lage sind, unterschiedliche Themenfelder zu verknüpfen und damit Kompromisspakete zu schnüren, die in Verhandlungen auf der Arbeitsebene nicht möglich sind.<sup>90</sup>

### Kriterien erfolgreicher Kooperation

Damit sich der wichtige Kooperationspartner USA zu mehr Zusammenarbeit bewegen lässt, kann es hilfreich sein, auf bestimmte Aspekte der Formalisierung zu verzichten. Bei der Suche nach dem richtigen Kooperationsformat und dem Grad der Formalisierung sollten zwei Fragen beantwortet werden:

- ▶ Welches Kooperationsinstrument ist geeignet, um das formulierte Politikziel zu erreichen?
- ▶ Besteht eine legitime Institution, die durch ein neues Format untergraben würde?

Ist die Beteiligung der USA für eine effektive Problemlösung notwendig, rückt eine dritte Frage in den Vordergrund, nämlich:

- ▶ Ist ein ausgehandeltes Ergebnis in den USA politisch durchsetzbar?

Während also die Eignung eines Kooperationsinstruments auch davon abhängt, ob sich die USA daran beteiligen, besteht in vielen Fällen ein Spannungsverhältnis zwischen dem inhaltlich sinnvollsten Instrument und der Aussicht auf eine amerikanische

Mitarbeit. In solchen Fällen muss man abwägen, wobei die Gewichtung der Kriterien vom Politikfeld abhängt. In Fragen nuklearer Abrüstung wird man nicht ohne rechtlich verbindliche Regelungen auskommen, in denen nicht nur allgemeine Ziele, sondern auch die Details der Implementierung und Verifikation festgeschrieben sind. Denn die mit Massenvernichtungswaffen verbundene existentielle Bedrohung lässt wenig Raum für Flexibilität. Doch das Beispiel der Proliferation Security Initiative zeigt, dass selbst in der Nichtverbreitungspolitik ein formalrechtliches Regime durch eine informelle Organisation ergänzt werden kann. Als politische Vereinbarung ohne konkrete völkerrechtliche Grundlage leistet die PSI mit nur geringem bürokratischem Aufwand einen wirkungsvollen Beitrag gegen den Schmuggel von Technologien und Materialien zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen. Symbolisierte die PSI ursprünglich die Abneigung der Bush-Administration gegen formalisierten Multilateralismus, hat die gute Bilanz der Initiative inzwischen auch Kritiker von ihrem Nutzen überzeugt. Die Mitarbeiter der Internationalen Atomenergiebehörde sehen das neue Instrument nicht als Konkurrenz, sondern begrüßen es. Hier wird eine bestehende Institution nicht untergraben, sondern gestärkt.

Bei Abkommen über Menschenrechte sollten die Formulierungen so verbindlich wie möglich gehalten werden, um rechtliche Schlupflöcher auszuschließen. Denn Zugeständnisse an die USA bei der Kodifizierung von Menschenrechten können auch von anderen Staaten in Anspruch genommen werden, um ihre jeweilige Menschenrechtspraxis zu rechtfertigen, und so den effektiven Menschenrechtsschutz aushöhlen. Hier sollte eher in Kauf genommen werden, dass Amerika sich gegen einen Beitritt entscheidet. Dass die USA dem Internationalen Strafgerichtshof fernbleiben, ist kein großes Problem, solange sie nicht aktiv gegen den IStGH arbeiten. Die Verbrechen, die im IStGH-Statut festgehalten wurden, sind bereits durch das Völkergewohnheitsrecht geächtet und die USA verfügen über rechtsstaatliche Mechanismen, um diese Vergehen strafrechtlich zu verfolgen. In der Praxis besteht die Herausforderung bei Menschenrechtsverträgen vor allem darin, die Einhaltung der Menschenrechte auch tatsächlich zu garantieren, und hier ist die Bilanz der USA deutlich besser als bei der Ratifizierung entsprechender Verträge.

In Finanz- und Klimafragen sind allgemeine, wenig verbindliche Zielabsprachen aussichtsreicher. In diesen Politikfeldern gibt es zum einen mehr Spielraum für unterschiedliche nationale Lösungsansätze, so dass

<sup>90</sup> Ebd.

Staaten mit verschiedenen politischen Maßnahmen experimentieren können. Zum anderen können Regelungen unter Ausschluss der USA hier nur wenig bewirken. Auch wenn zum Beispiel beim Klimaschutz in der Sache verbindliche Vereinbarungen wünschenswert wären, zeigt der Kontrast zwischen Kyoto und Kopenhagen, dass Kompromisse geschlossen werden müssen: Präsident Clinton unterschrieb 1998 das Kyoto-Protokoll, nachdem der Senat sich praktisch einstimmig gegen die Ratifizierung ausgesprochen hatte.<sup>91</sup> Obama aber war nicht bereit, beim Kopenhagener Klimagipfel Verpflichtungen einzugehen, deren Umsetzung er nicht garantieren konnte. Er trug nur unverbindliche Ziele mit und ergriff gleichzeitig innenpolitische Maßnahmen, um die amerikanische Klimabilanz zu verbessern. Zwar enttäuschte Obama mit seiner Haltung internationale Hoffnungen auf einen Durchbruch in Kopenhagen, doch ein leeres Zugeständnis hätte in der Sache nichts genutzt. Statt das Scheitern eines Kopenhagener Vertrags zu beklagen, sollte Europa Obamas Haltung als Zeichen seiner Glaubwürdigkeit werten und den Dialog über praktische Lösungsansätze energisch fortsetzen. Im Fall des Klimaschutzes wiegt also die Notwendigkeit, die USA an Bord zu haben, schwerer als eine prinzipielle Präferenz für verbindliche Regelungen.

Wenig erfolgversprechend scheint die Idee, die Klimaverhandlungen künftig vorrangig im Rahmen der G20 oder des sogenannten Major Economies Forum zu führen. Dies würde den Verhandlungsprozess im Kontext der VN-Klimarahmenkonvention untergraben, ohne dass dadurch eine Einigung erleichtert würde. Es besteht kein Grund anzunehmen, dass die USA, China oder Indien – derzeit die hartnäckigsten Gegner nennenswerter Emissionsreduktionen – in einem anderen Forum eher zu Zugeständnissen bereit wären. Zudem würde man Entwicklungsländer, die sich schon in Kopenhagen ignoriert fühlten, weiter marginalisieren und so die Legitimität einer möglichen Einigung schwächen. Die Erderwärmung ist ein Thema, das eher von einer Verstärkung und Institutionalisierung profitieren würde, zum Beispiel durch einen VN-Klimarat. Das schließt nicht aus, dass die vier größten Emittenten, die USA, China, Indien und Europa, gleichzeitig bei informellen Konsultationen in kleinem Rahmen versuchen, Blockaden zu überwinden.

<sup>91</sup> Die entsprechende Resolution (S. Res. 98, 105th Congress, First Session) wurde am 25.7.1997 mit 95 zu 0 Stimmen angenommen.

Eventuelle Einigungen sollten aber anschließend durch den VN-Verhandlungsprozess gebilligt werden.

Die G20 schlossen während der Finanzkrise zumindest zeitweise eine Lücke im Netz von Global Governance. Sie wirkten komplementär zu den bestehenden Institutionen wie IWF und Weltbank, mit denen sie eng zusammenarbeiteten. Auf dem G20-Gipfel von Pittsburgh 2009 wurde über Reformen des IWF und der Weltbank diskutiert, welche die Legitimität dieser Institutionen langfristig erhöhen können. Auch inhaltlich haben die Maßnahmen der G20 den IWF veranlasst, seine Doktrin weitestgehend deregulierter Finanzmärkte zu überdenken. Trotz des Erfolgs der G20 im Krisenmanagement sind Überlegungen darüber angebracht, wie man die von ihr wahrgenommenen Aufgaben verfestigt und verstetigt. Der Gipfel in Toronto im Juni 2010 hat gezeigt, dass die Entschlossenheit im Handeln der G20 wohl auch der Dramatik der Krise geschuldet war und dass mit schwindendem Problemdruck die Kompromissbereitschaft der Mitglieder zurückgeht. Überdies wächst die Kritik derer, die nicht im Club der 20 größten Industrie- und Schwellenländer repräsentiert sind. Zudem rechtfertigt der mit den Gipfeltreffen verbundene enorme logistische und finanzielle Aufwand es kaum, Zusammenkünfte auf der Ebene von Staats- und Regierungschefs so häufig abzuhalten wie bisher.

Doch selbst wenn die Koordinierung in Wirtschafts- und Finanzfragen über die Gipfeldiplomatie hinaus in festere Bahnen geleitet würde, könnte man sich am Stil der G20-Vereinbarungen orientieren: lose Zielabsprachen, welche die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Befindlichkeiten konkretisieren und umsetzen können. Der aktuelle Streit, ob weitere Konjunkturpakete oder Haushaltskonsolidierung das Gebot der Stunde sind, zeigt, wie sehr sich Problemwahrnehmung und Lösungsansätze der verschiedenen Staaten immer noch unterscheiden. Die USA würden kaum akzeptieren, dass Maßnahmen zur Regulierung der Finanzmärkte in einer internationalen Vereinbarung verbindlich festgeschrieben werden.

Wenn europäische Entscheidungsträger die Chance einer kooperationswilligen US-Regierung nicht ungenutzt lassen wollen, sollten sie aufgeschlossen und mit einer Prise amerikanischem Pragmatismus auch informellere Formate daraufhin prüfen, was sie zur Lösung globaler Probleme beitragen können. Das würde bedeuten, sich auf die Art von multilateraler Kooperation konzentrieren, die realistischerweise mit den USA unter Obama zu verwirklichen ist.

## Abkürzungsverzeichnis

BRIC	Brasilien, Russland, Indien und China
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty
EPA	Environmental Protection Agency
FMCT	Fissile Material Cutoff Treaty
G20	Gruppe der 20 (Finanzminister und Notenbankgouverneure unter anderem der G8, EU, IWF und großer Entwicklungsländer wie Indien und VR China)
IBSA	India, Brazil and South Africa Dialogue Forum
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IWF	Internationaler Währungsfonds
NPT	Nuclear Non-Proliferation Treaty
PSI	Proliferation Security Initiative
START	Strategic Arms Reduction Talks/Treaty
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
VN	Vereinte Nationen