

Arbeitspapier

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



Johannes Thimm

Ein Jahr Außenpolitik unter Obama

Rückkehr zum Multilateralismus?

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

SWP-Arbeitspapiere sind
Online-Veröffentlichungen
der Forschungsgruppen. Sie
durchlaufen kein förmliches
Gutachterverfahren. Sie
dürfen nur mit Zustimmung
der jeweiligen Autoren/
Herausgeber zitiert werden.

Kritische Kommentare sind
den Autoren in jedem Fall
willkommen.

Arbeitspapier der FG4, 2/2010, Januar 2010
Berlin

Einleitung

Der Amtsantritt von Präsident Barack Obama weckte in der Außenpolitik große Erwartungen. Viele, die nach seinem ersten Jahr Bilanz ziehen, beklagen, dass Obama bisher wenige konkrete Erfolge vorzuweisen habe. Dies gilt auch für die Politik gegenüber multilateralen Institutionen, denn Obama hatte sich von Beginn an deutlich von dem unilateralen Ansatz der Bush-Administration distanziert und weit reichende Ankündigungen über die Notwendigkeit internationaler Kooperation gemacht. In den Außenministerien und UN-Delegationen der amerikanischen Verbündeten ist im tagespolitischen Geschäft von einem grundlegenden Wandel bisher relativ wenig zu spüren.

Daraus folgen zwei Fragenkomplexe. Erstens: Worin besteht der Wandel im Ansatz von Barack Obama im Vergleich zu dem seines Vorgängers George W. Bush? Beschränkt er sich vor allem auf eine veränderte Rhetorik, während in der Praxis die Kontinuität überwiegt? Und zweitens: Wie viel Multilateralismus ist unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen überhaupt möglich? Wo liegen die innenpolitisch bedingten Grenzen des Multilateralismus?¹

Der Wandel von Bush zu Obama

Die Außenpolitik der Regierung von Obamas Vorgänger George W. Bush war stark unilateral ausgerichtet. Dafür stehen besonders die Entscheidung Bushs, die Invasion des Irak im Jahr 2003 ohne ein Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und gegen den Widerstand zahlreicher Verbündeter durchzuführen; die Blockadepolitik der amerikanischen Delegation bei den Bemühungen, auf dem Millenniumsgipfel 2005 wichtige Reformen der Vereinten Nationen einzuleiten; die Verweigerung der Teilnahme an zahlreichen multilateralen Abkommen, vom Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz über das Verbot von Anti-Personenminen bis hin zum Internationalen Strafgerichtshof; und die systematischen Verstöße gegen völkerrechtliche Normen, insbesondere die Nichtbeachtung der Genfer Konventionen und des Folterverbots bei der Behandlung von Gefangenen im Kampf gegen den Terrorismus.

Generell prägte ein tiefes Misstrauen gegenüber internationalen Institutionen die Haltung der Bush-Administration. Führende Mitarbeiter betrachteten internationale Institutionen im besten Fall als lästig und verzichtbar, im schlimmsten Fall als Bedrohung für amerikanische Interessen. Zwar zwang die Notwendigkeit einer stärkeren Lastenteilung die Regierung in ihrer zweiten Amtszeit zu einer leichten Kurskorrektur, die sich auch im Austausch des außenpolitischen Personals widerspiegelte, doch blieb die Grundeinstellung skeptisch.

¹ Dieses Diskussionspapier basiert auf einem Vortrag am 20. Januar 2010 in der SWP.

Obama grenzte sich von Anfang an sehr deutlich vom unilateralen Ansatz Bushs ab. Er betonte wiederholt die Notwendigkeit multilateraler Kooperation bei der Lösung globaler Probleme. Damit einher ging ein klares Bekenntnis zu der Bedeutung der Vereinten Nationen und zur Einhaltung des Völkerrechts. Darüber hinaus kündigten Mitglieder von Obamas außenpolitischem Team eine Reihe konkreter Vorhaben an. Neben Reformen der Vereinten Nationen befürworteten sie einen Beitritt der USA zur Seerechtskonvention, zur Konvention über die Rechte von Personen mit Behinderungen, zum Atomwaffenteststoppvertrag sowie eine Stärkung des globalen nuklearen Nichtverbreitungsregimes.

Obama berief zahlreiche Mitarbeiter mit einer erklärten Präferenz für eine multilaterale Politik in seine Ministerien. Mit Susan Rice vergab er den Posten der US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen an die Frau, die während des Wahlkampfes seine wichtigste außenpolitische Beraterin gewesen war. Die hohe Priorität von Themen, die sich nur gemeinsam bearbeiten lassen, wie der Klimaschutz, die Nichtverbreitungspolitik oder die Regulierung globaler Finanzmärkte, verstärkt die Bedeutung von Kooperation zusätzlich.

Es wäre falsch, die Ankündigungen Obamas und seiner Mitarbeiter als reine Sonntagsreden abzutun. Denn das hieße, die Bedeutung der veränderten Einstellungen gegenüber der internationalen Gemeinschaft in der amerikanischen Führung zu unterschätzen. Dennoch stellt sich die Frage, warum der Mentalitätswechsel sich bisher nicht stärker in der operativen Politik ausgewirkt hat. Schließlich ist auch unter Obama kein Durchbruch bei den Klimaverhandlungen in Kopenhagen erreicht worden. Auch bei anderen Abkommen ist es bisher bei Ankündigungen geblieben. Neben den bekannten Schwierigkeiten auf der internationalen Ebene – z.B. bei einer Reform des VN-Sicherheitsrates – sind dafür vor allem innenpolitische Faktoren verantwortlich, die den Handlungsspielraum des Präsidenten in der Außenpolitik einschränken.

Die Relevanz der Innenpolitik

Der US-Präsident kann außenpolitisch nur umsetzen, was auch innenpolitisch vermittelbar ist. Obwohl er formal den Inhalt der Außenpolitik bestimmt, muss er dabei auf zahlreiche andere Akteure Rücksicht nehmen, die seine Vorhaben auf vielfältige Weise blockieren können. Viele der außenpolitischen Vorhaben, für die Obama international und besonders in Europa breite Zustimmung genießt, sind in den USA jedoch politisch umstritten.

Eine zentrale Rolle spielt hierbei der Kongress, denn er hat in der Außenpolitik ein ungleich größeres Gewicht als die Parlamente in vielen anderen westlichen Demokratien, der Bundestag eingeschlossen. Der Kongress kann über die Gesetzgebung und über seine Hoheit über Haushaltsent-

scheidungen Einfluss auf die Außenpolitik nehmen. Im Fall der geplanten Schließung des Gefangenenlagers von Guantanamo Bay machte der Kongress von beiden Möglichkeiten Gebrauch, um die Pläne des Präsidenten zu torpedieren. Wegen der schwächer ausgeprägten Parteidisziplin kann sich Präsident Obama nicht automatisch auf Mehrheiten der eigenen Partei im Kongress verlassen, und daher ist auch die derzeitige Mehrheit der Demokraten keine Garantie für außenpolitische Erfolge. Die Mitglieder des Kongress sind vor allem individuelle politische Unternehmer, denen an der Durchsetzung der Interessen ihres Wahlkreises gelegen ist.

Besonders hoch sind die institutionellen Hürden bei der Ratifizierung von völkerrechtlich verbindlichen Verträgen. Hierzu ist eine Mehrheit von zwei Dritteln im Senat, also von mindestens 67 Senatoren nötig. Das bedeutet in der Praxis, dass nur solche Verträge eine Chance haben, die von Mitgliedern beider Parteien unterstützt werden. Das erklärt auch, warum Obama in Kopenhagen keine Zusagen hinsichtlich verbindlicher Ziele zur Reduzierung von Treibhausgasen machen konnte, bevor nicht der Kongress sein eigenes Klimaschutzgesetz verabschiedet hat. Weil die Reduktion von Emissionen direkt die Interessen der Einzelstaaten, besonders solcher mit schwerer Industrie und Kohleförderung, betreffen, verweigern auch viele Demokraten Obama die Zustimmung beim Klimaschutz. Aber auch die Ratifizierung relativ unkontroverser Verträge wie den START-Nachfolgeabkommen zur Reduktion strategischer Nuklearwaffen ist kein Selbstläufer. Es ist daher nicht zu erwarten, dass noch in dieser Amtszeit die vielen angekündigten Vertragsbeitritte in Angriff genommen werden. Ein Trend zu informelleren Formen der Kooperation, wie eine verstärkte Nutzung der G20, wird sich dagegen weiter fortsetzen. Die Vereinbarungen, die in solchen Foren getroffen werden, sind nicht völkerrechtlich verbindlich und bedürfen daher auch nicht der Zustimmung durch den Kongress. Schon jetzt ist zu beobachten, dass Obama zum Beispiel bei der multilateralen Regulierung der globalen Finanzmärkte verstärkt auf die G20 setzt.

Ein weiterer Faktor, der Obamas Handlungsspielraum einschränkt, ist die Dominanz des Sicherheitsdiskurses in der innenpolitischen Auseinandersetzung. Seit dem Kalten Krieg hat das Militär großen Einfluss auf sicherheitspolitische Entscheidungen. Während die Militäreinsätze in Irak und Afghanistan andauern, wird Obama Konflikte mit dem Pentagon daher zu vermeiden versuchen. Die Entscheidung, wie sein Vorgänger der Landminenkonvention vorerst nicht beizutreten, ist sicherlich auch dieser Tatsache geschuldet.

Auch der Kampf gegen den Terrorismus spielt weiterhin eine zentrale Rolle in der amerikanischen Debatte. Der Attentatsversuch von Detroit Ende Dezember 2009 hat einmal mehr bewiesen, wie schnell Obama Unentschlossenheit im Kampf gegen den Terrorismus vorgeworfen wird. Zwar hat er versucht, den Diskurs über Terrorismus zu verändern, indem

er von der bellizistischen Rhetorik seines Vorgängers abrückte, aber diesem Vorhaben sind Grenzen gesetzt. Obama hat die Praxis der Miss-handlung und Folter von Terrorverdächtigen beendet und damit ein wichtiges Zeichen dafür gesetzt, dass die USA zur Rechtsstaatlichkeit und Einhaltung völkerrechtlichen Prinzipien zurückkehren. Mit dem Vorhaben, Guantanamo zu schließen, ist er bisher jedoch am innenpolitischen Widerstand im Kongress gescheitert. Eine konsequente strafrechtliche Verfolgung der für Verstöße gegen das Folterverbot Verantwortlichen stand von Beginn an außer Frage, zum einen, weil er sich damit massiven Vorwürfen aus dem konservativen Lager ausgesetzt hätte, und zum anderen, weil er in diesen unsicheren Zeiten auf die Loyalität der Geheimdienste angewiesen ist.

Fazit

Aufgrund der zahlreichen innenpolitischen Hindernisse erscheint der grundlegend andere Ansatz der Obama-Administration gegenüber multilateraler Kooperation in der Praxis kaum mehr als eine Akzentverschiebung: Während die Bush-Administration nur auf Verbündete Rücksicht genommen hat, wenn es nicht anders ging, kehrt die Obama Administration zurück zu dem Prinzip, das Vize-Präsident Joseph Biden auf der Münchener Sicherheitskonferenz formuliert hat: Wir werden, wann immer möglich, in Partnerschaften agieren, und nur wenn es unbedingt nötig ist, auch alleine. Damit knüpft er an das bereits von der Regierung Clinton formulierte Credo »multilateral when we can – unilateral when we must« an. Während Biden dabei sicherlich vor allem an die Schwierigkeiten multilateralen Handelns auf internationaler Ebene gedacht hat, wie zum Beispiel Blockaden im Sicherheitsrat, sorgen auch innenpolitische Zwänge für die Notwendigkeit unilateraler Politik.

Können wir vor diesem Hintergrund also von einer Rückkehr zum Multilateralismus sprechen?

Wenn als Maßstab für Multilateralismus ein Flickenteppich aus pragmatischen und selektiven Formen der Kooperation mit einer grundsätzlichen Präferenz für gemeinsames Handeln ausreicht, heißt die Antwort ja. Eine solche Form des Multilateralismus wurde bereits unter George Bush Senior und Bill Clinton verfolgt. Unter Obama hat Kooperation wegen der stark global ausgerichteten Agenda mit Themen wie Klimaschutz, Nichtverbreitung und Finanzregulierung und aufgrund der zunehmenden Relevanz aufsteigender Großmächte wie China und Indien wahrscheinlich sogar einen höheren Stellenwert als unter Clinton. Die Formulierung längerfristiger Ziele und die Definition der eigenen Rolle in der Welt sind dabei zentrale Bestandteile der neuen außenpolitischen Orientierung, die nicht ohne Folgen bleiben. Das Ansehen der USA in der Welt ist seit dem Amtsantritt Obamas deutlich gestiegen, zweifelsohne auch ein Resultat eines kooperativeren Ansatzes. Das ist ein deutlicher Fortschritt gegenüber den letzten acht Jahren.

Die erwähnten innenpolitischen Einschränkungen des Handlungsspielraums des Präsidenten führen dazu, dass dieser Unterschied sich nur eingeschränkt im tagespolitischen Geschäft bemerkbar macht. Auch mit den USA unter Obama wird es Reibungspunkte geben, wie Kopenhagen verdeutlicht hat. Das instrumentelle Verständnis von Multilateralismus, wonach ein multilaterales Vorgehen kein Selbstzweck, sondern eine Möglichkeit unter vielen ist, bleibt Leitlinie der amerikanischen Politik. Dem deutschen Anspruch, wonach multilaterales Handeln tatsächlich auch einen Wert an sich hat, entspricht dieser Ansatz sicher nicht. Daher ist es durchaus möglich, dass die Regierung Obama in der Frage des Multilateralismus hinter europäischen Erwartungen zurückbleibt. Es ist jedoch wenig realistisch, mehr von einem amerikanischen Präsidenten zu erwarten.