

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Caroline FehI / Johannes Thimm

Weltmacht und Weltordnung

Multilateralismus im
transatlantischen Spannungsfeld

S 6
März 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

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

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Multilaterale Abkommen:
Ein Thema mit dauerhaftem Konfliktpotential**
- 10 **Das Spektrum europäischer
Handlungsoptionen**
- 13 **Die Bedeutung der
amerikanischen Innenpolitik**
- 14 Welche Rolle spielt die Macht Amerikas?
- 14 Der amerikanische Exzeptionalismus –
kein Hindernis für multilaterale Politik
- 15 Das politische System: Hohe Hürden für den
Abschluss von Verträgen
- 16 Potentielle Gegner multilateraler Abkommen
- 16 Dogmatische Verfechter
amerikanischer Souveränität
- 17 Wandel von Opposition zu Unterstützung?
- 18 Schlussfolgerungen für die
europäische Verhandlungsstrategie
- 21 **Handlungsmaximen einer
europäischen »Amerikastrategie«**
- 21 Effektiver Multilateralismus –
die Praxisfolgen richtig einschätzen
- 23 Kosteneffizienter Multilateralismus –
Geld für die multilaterale Welt
- 24 Prinzipiengeleiteter Multilateralismus –
»normative power« EU?
- 25 Atlantischer Multilateralismus –
ein Widerspruch in sich?
- 26 Europas ungeklärtes multilaterales
Selbstverständnis
- 26 **Abkürzungen**

Caroline Fehl promoviert an der Oxford University zum Thema »Living with the reluctant hegemon: Explaining European responses to US unilateralism«.

Johannes Thimm promoviert an der Freien Universität Berlin zum Thema »In search of American multilateralism: US policy toward multilateral agreements«. Er war von 2004 bis 2007 Stipendiat der SWP-Forschungsgruppe Amerika und ist derzeit als International Fox Fellow an der Yale University.

**Weltmacht und Weltordnung.
Multilateralismus im
transatlantischen Spannungsfeld**

Eine multilaterale Weltordnung ist erklärtes Ziel der deutschen und der gemeinsamen europäischen Außenpolitik. Entsprechend ist es auch ein Kernelement der im Jahr 2003 von der EU beschlossenen »Europäischen Sicherheitsstrategie«, zur Lösung globaler Probleme in den unterschiedlichsten Sachbereichen multilaterale Institutionen und Abkommen zu etablieren und zu stärken.

Bei der Verwirklichung dieser Agenda ist die EU jedoch in den letzten Jahren vielfach auf den Widerstand ihres wichtigsten Partners gestoßen: Die Vereinigten Staaten standen und stehen vielen multilateralen Initiativen, die von europäischen Regierungen unterstützt werden, skeptisch gegenüber. In vielen Fällen, von der Rüstungskontrolle bis hin zur Umweltpolitik, beteiligten sich die USA zwar an Verhandlungen über multilaterale Verträge, vertraten aber im Hinblick auf deren konkrete Ausgestaltung deutlich weniger ambitionierte Ziele als europäische Regierungen. Bisweilen lehnte Washington sogar Abkommen, die von europäischer Seite befürwortet wurden, vollständig ab.

Mit ihrer wachsenden Skepsis gegenüber multilateralen Abkommen konfrontieren die USA ihre europäischen Partner mit einem neuartigen Dilemma: Wie sollen Deutschland und die EU mit dem »widerpenstigen Hegemon« USA umgehen? Wie und unter welchen Bedingungen können sie versuchen, Einfluss auf amerikanische Positionen zu multilateralen Abkommen zu nehmen, und wann erscheint es erfolgversprechend, eine multilaterale Kooperation auch ohne die Unterstützung Washingtons voranzutreiben?

Diese strategische Frage wird sich in den kommenden Jahren in den unterschiedlichsten Politikbereichen immer wieder stellen: Das vergangene Jahrzehnt zeigt, dass die transatlantischen Differenzen über multilaterale Abkommen keineswegs allein der Bush-Administration zuzuschreiben sind, sondern dass es sie bereits unter der Vorgängerregierung Clinton gegeben hat. Auch die Äußerungen vieler Kandidaten im aktuellen Präsidentschaftswahlkampf lassen nicht erwarten, dass die USA nach dem Januar 2009 ihre Haltung gegenüber umstrittenen Abkommen radikal ändern werden.

Um zu einer durchdachten europäischen Strategie gegenüber der US-Politik zu gelangen, sind drei analytische Schritte essentiell:

- ▶ Das Spektrum europäischer Handlungsoptionen muss aufgezeigt werden;
- ▶ Die Hintergründe der amerikanischen Politik und die Wirkung europäischer Strategien im innenpolitischen Prozess der USA müssen verdeutlicht werden;
- ▶ Die verschiedenen, bisweilen miteinander konfligierenden Ziel- und Wertvorstellungen, an denen sich europäische Entscheidungen im Umgang mit den USA orientieren können, müssen dargelegt werden.

Im Hinblick auf multilaterale Abkommen stehen den Europäern gegenüber den USA verschiedene Handlungsalternativen zur Verfügung. Ist Washington in die Verhandlungen involviert und offensichtlich bemüht, das Vertragswerk abzuschwächen, indem sie in den Konsultationen als »Bremsen« auftreten, können die europäischen Verhandlungspartner entweder versuchen, durch Konzessionen die amerikanische Zustimmung zu einer Übereinkunft auf der Basis eines kleinsten gemeinsamen Nenners zu sichern, oder aber auf ihren eigenen Positionen beharren. Lehnen die USA einen Vertrag in seiner Gesamtheit ab, stehen die Europäer vor der Alternative, das Abkommen ohne Unterstützung Washingtons abzuschließen oder die gesamte Initiative aufzugeben bzw. zu verschieben.

Eine genaue Analyse der Hintergründe der amerikanischen Politik hilft, einschätzen zu können, wie sich unterschiedliche europäische Strategien im internen politischen Prozess der USA auswirken. Die folgende Untersuchung zeigt, dass US-Standpunkte zu multilateralen Abkommen in erster Linie von innenpolitischen Konstellationen abhängen, während die Bedeutung der amerikanischen Machtposition und der politisch-kulturellen Tradition des Exzeptionalismus häufig überschätzt werden.

Für die Europäer ergeben sich daraus folgende Schlussfolgerungen: Der Aufbau einer europäischen »Gegenmacht« wäre keine vielversprechende Strategie, um die USA zu einer größeren Unterstützung multilateraler Vertragsinitiativen zu veranlassen. Stattdessen sollten die Europäer die politischen Konstellationen innerhalb des Entscheidungsprozesses in den Vereinigten Staaten genauer in den Blick nehmen und versuchen, auch außerhalb der Administration – besonders im Senat – Verbündete für ihre Vorhaben zu finden. Bei der Ausgestaltung internationaler Verträge und Institutionen sollten sie den Gegnern

solcher Abkommen in der inneramerikanischen Diskussion möglichst keine Munition liefern. Umgekehrt sollten sie aber auch darauf verzichten, schmerzhaft Kompromisse einzugehen, wenn abzusehen ist, dass dadurch die maßgeblichen Vetspieler im amerikanischen Willensbildungsprozess nicht umgestimmt werden.

Ebenso unerlässlich wie ein genaues Verständnis der US-Innenpolitik ist es für die deutsche und europäische Politik, die eigenen Ziel- und Wertvorstellungen genau zu reflektieren. Je nach dem, wie »effektiver Multilateralismus« verstanden wird, lassen sich vier Modelle identifizieren, an denen sich das Handeln der Europäer orientieren kann:

1. Effektiver Multilateralismus: Geht es den Europäern in erster Linie um die Effektivität multilateraler Abkommen, die der Lösung substanzieller Probleme dienen sollen, so muss sich die Entscheidung über Zugeständnisse bzw. über eine Kooperation ohne amerikanische Unterstützung danach richten, welchen praktischen Nutzen eine Teilnahme der USA mit sich bringen würde.
2. Kosteneffizienter Multilateralismus: Geht es um ein möglichst kostengünstiges europäisches Engagement, so muss in einigen Fällen von einer Kooperation ohne Mitwirkung der USA abgesehen werden, damit europäische Unternehmen und Haushalte nicht belastet werden.
3. Prinzipiengeleiteter Multilateralismus: Geht es den Europäern darum, dem Multilateralismus als Prinzip international Geltung und Legitimität zu verschaffen, so müssen Konzessionen in grundlegenden Fragen abgelehnt und Abkommen auch ungeachtet ihres unmittelbaren Nutzens und des eventuellen Widerstands der USA forciert werden.
4. Transatlantischer Multilateralismus: Ist für die Europäer neben der Festigung globaler multilateraler Abkommen die Stärkung der transatlantischen Partnerschaft ein gleichwertiges oder sogar übergeordnetes Ziel, so muss zuvorderst vermieden werden, die USA in den Verhandlungen zu isolieren.

In verschiedenen Streitfällen der Vergangenheit hat die europäische Politik sich in unterschiedlichem Maß an diesen Entscheidungsmodellen orientiert. Diese Studie kann den politischen Verantwortlichen die Entscheidung über das »richtige« Prinzip einer europäischen Amerikastrategie nicht abnehmen. Indem verschiedene Optionen aufgezeigt werden, kann sie jedoch einen Anstoß zu einer selbstreflektierten Diskussion geben.

Multilaterale Abkommen: Ein Thema mit dauerhaftem Konfliktpotential

Seit dem Amtsantritt der Administration von George W. Bush ist immer wieder vom zunehmenden »Unilateralismus« der amerikanischen Außenpolitik die Rede. Neben den Konflikten über die Auslegung des Völkerrechts im Fall des Irakkriegs und die Behandlung von Gefangenen im Kampf gegen den Terrorismus war vor allem die Infragestellung multilateraler Abkommen durch Washington Anlass für Spannungen im transatlantischen Verhältnis. Besondere Aufmerksamkeit erregte Bushs Entscheidung, die Unterschrift seines Amtsvorgängers Bill Clinton unter das Statut von Rom zur Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) zurückzunehmen, und seine Ankündigung, weder der Ottawa-Konvention über das Verbot von Antipersonenminen noch dem Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz beitreten zu wollen.

Jedoch sind die unterschiedlichen Auffassungen der Europäer und Amerikaner im Hinblick auf multilaterale Mechanismen nicht allein auf die Politik der Bush-Administration zurückzuführen. Dass Amerika gegenüber solchen Abkommen eine recht zögernde Haltung einnimmt, lässt sich schon seit Jahrzehnten beobachten. Eine zu starke Konzentration auf die gegenwärtige US-Regierung wird der Problemlage daher nicht gerecht und kann dazu führen, dass die amerikanische Position nicht richtig eingeschätzt wird. Vielmehr gilt es, nicht nur die spektakulären Fälle einer vollständigen Ablehnung multilateraler Verträge in den Blick zu nehmen, sondern allgemeiner zu fragen, wie Europa sich verhalten soll, wenn sich die USA als Hindernis für eine multilaterale Bearbeitung drängender globaler Herausforderungen erweisen.

Es wäre nämlich irrig anzunehmen, dass sich die transatlantischen Differenzen in diesem Punkt mit dem Amtsantritt einer neuen Administration in den USA in Wohlgefallen auflösen werden. Im Moment gibt es zwar wenige Anzeichen dafür, dass die Präsidentschaftskandidaten beider Parteien für die Wahlen im November die tiefe Abneigung der gegenwärtigen Regierung gegen multilaterale Mechanismen teilen. Doch bei aller Kritik an der Bush-Administration haben die Kandidaten bisher zur Frage internationaler Abkommen kaum Stellung genommen. Und auch die

Tatsache, dass eine Reihe der Konflikte um solche Vereinbarungen bis in die Amtszeit Clintons zurückreichen, zeigt, dass die Bush-Administration nicht das alleinige Problem ist. Auch wenn der nächste Präsident oder die nächste Präsidentin wahrscheinlich wieder zum weniger konfrontativen Politikstil Clintons zurückkehren wird, ist nicht zu erwarten, dass die USA vollständig auf einen europäischen Kurs einschwenken.

Die Staaten der EU, insbesondere Deutschland, haben die Stärkung multilateraler Mechanismen zu einem Kernziel ihrer Außenpolitik gemacht.¹ Sie betrachten multilaterale Abkommen als einen wichtigen Teilaspekt von Global Governance, also des Vorhabens, grenzüberschreitende Probleme kooperativ zu bearbeiten und auf diese Weise die Gestaltungsfähigkeit der Politik in der globalisierten Welt zu erhöhen. Das Grundproblem, dass der »Hegemon« USA bestimmte aus europäischer Sicht wünschenswerte Initiativen nicht unterstützt, wird aber bestehen bleiben. Damit wird sich auch die Frage, wie Europa mit solchen Situationen umgehen kann und soll, immer wieder aufs Neue stellen.

Die transatlantischen Meinungsverschiedenheiten über Nutzen und Ausgestaltung multilateraler Abkommen sind nicht auf ein Politikfeld beschränkt, sondern betreffen verschiedene Bereiche, vor allem die Sicherheitspolitik (insbesondere Rüstungskontrolle),

¹ Im Folgenden sind mit den Begriffen »europäische Staaten« und »Europäer« stets die Staaten der EU gemeint. Obwohl nicht alle diese Staaten multilateralen Regimes die gleiche Bedeutung beimessen, hat sich die EU insgesamt auf Multilateralismus als wesentliches Prinzip festgelegt, vgl. *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel 12.12.2003, S. 9: »In einer Welt globaler Bedrohungen, globaler Märkte und globaler Medien hängen unsere Sicherheit und unser Wohlstand immer mehr von einem wirksamen multilateralen System ab. Daher ist es unser Ziel, eine stärkere Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine geregelte Weltordnung zu schaffen.« Für Deutschland vgl. außerdem Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006*, Berlin 2006, S. 25: »Deutsche Sicherheitspolitik ist multilateral angelegt. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union tritt Deutschland für einen wirksamen Multilateralismus ein.«

die Umweltpolitik und die Menschenrechtspolitik.² Folglich gibt es eine Reihe von Abkommen, für die sich die europäischen Staaten eine universelle Mitgliedschaft wünschen, die aber von den USA nicht unterstützt werden. Häufig sind die USA an den Verhandlungen beteiligt, ratifizieren jedoch den fertigen Vertrag nicht oder nur mit großer Verzögerung. In einigen Fällen machen sie eine Abschwächung des Abkommens zur Bedingung für ihre Mitwirkung, andere Vorhaben lehnen sie offen ab.

Die Skepsis der USA gegenüber multilateralen, von Europa befürworteten Abkommen wird in der politischen und akademischen Debatte häufig unter dem Schlagwort »amerikanischer Unilateralismus« diskutiert.³ Der Begriff »Unilateralismus« ist als Etikett beliebt, weil er auf verschiedene Formen amerikanischer »Alleingänge« angewendet werden kann, von mangelnder Konsultation mit Verbündeten über Kritik an den Vereinten Nationen bis hin zu Verstößen gegen bestehendes Völkerrecht. Doch besonders im Kontext der transatlantischen Spannungen über multilaterale Abkommen ist der Begriff problematisch – nicht nur wegen seiner negativen Konnotationen. Auch analytisch führt er in zweifacher Hinsicht in die Irre: Zum einen suggeriert die Formel vom »amerikanischen Unilateralismus«, dass die erwähnten transatlantischen Konflikte allein durch die Handlungen der USA verursacht werden. Der amerikanische Unilateralismus wird demnach als eine Abweichung vom multilateralen »Standard« angesehen, den die europäischen Staaten repräsentieren. Die Zunahme transatlantischer Unstimmigkeiten über multilaterale Abkommen wird mit einer »unilateralen Wende« der amerikanischen Politik begründet. Diese Sichtweise verkennt jedoch, dass das multilaterale Engagement der Europäer seit dem Ende des Kalten Krieges zugenommen hat. Während man in Europa zur Zeit des Ost-West-Konflikts die Führung in weltordnungspoliti-

schen Fragen weitgehend den USA überließ,⁴ gibt es inzwischen zahlreiche Fälle, in denen europäische Staaten Verhandlungen über neue Abkommen initiiert haben.

Zum anderen verschleiert die Fixierung auf den »amerikanischen Unilateralismus« die Tatsache, dass die USA bestimmten Abkommen deswegen die Unterstützung entzogen haben, weil sie sich mit ihren inhaltlichen Vorstellungen nicht durchsetzen konnten. Das heißt im Umkehrschluss, dass die Europäer nicht bereit waren, die notwendigen Zugeständnisse zu machen, um die USA zu einer Teilnahme zu bewegen. Unabhängig von einer normativen Bewertung der einzelnen Sachverhalte bedeutet dies, dass die europäischen Staaten zumindest teilweise für den Ausgang der Verhandlungen mitverantwortlich waren. Je nach dem, wie bereit sie zu inhaltlichen Kompromissen sind, mindern oder verstärken die Europäer die amerikanischen Vorbehalte und damit auch den Grad des Widerstandes gegen ein Abkommen. Mitunter haben die Europäer in der Vergangenheit einen amerikanischen Austritt aus dem Verhandlungsprozess bewusst in Kauf genommen, indem sie weitere Konzessionen verweigerten (mehr dazu im nächsten Kapitel).

Selbst in Fällen, in denen die USA grundsätzliche Bedenken gegen ein Abkommen hegen und durch keinerlei Entgegenkommen zu einer Beteiligung zu motivieren sind, haben die Europäer die Möglichkeit, das Vorhaben auch ohne die USA weiter voranzutreiben. Auch in diesem Fall ist Europa also nicht nur passiv, sondern bleibt Akteur mit verschiedenen Handlungsoptionen.

In der Praxis haben die Europäer in der Vergangenheit auf sehr unterschiedliche Weise auf eine ablehnende Haltung der USA reagiert, mit teilweise weitreichenden Folgen für das betreffende multilaterale Abkommen und das ihm zugrundeliegende substanziale Problem. Die Entscheidungen, die sie jeweils getroffen haben, sind jedoch bisher wenig reflektiert worden, auch wegen der einseitigen Fokussierung der Debatte auf den amerikanischen Unilateralismus und

² Eine wesentliche Ausnahme bilden Handelsabkommen. In diesem Bereich kommt es zwar auch zu Konflikten, doch ist hier nicht in gleichem Maße eine Rollenverteilung erkennbar, nach der die Europäer Abkommen unterstützen, während die USA sie ablehnen.

³ Vgl. zum Beispiel David Malone/Yuen-Foong Khong (Hg.), *Unilateralism and U.S. Foreign Policy. International Perspectives*, Boulder: Lynne Rienner, 2003; Matthias Dembinski, *Unilateralismus versus Multilateralismus. Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und Internationaler Organisation*, Frankfurt: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2002 (HSFK-Report 4); Jonathan Monten, »Primacy and Grand Strategic Beliefs in US Unilateralism«, in: *Global Governance*, 13 (Frühjahr 2007) 1, S. 119–138.

⁴ Auch wenn es während des Kalten Krieges durchaus Initiativen europäischer Staaten zu einzelnen Abkommen gegeben hat (z.B. die der Niederlande und Schwedens zur Konvention gegen Folter), so wurden doch diejenigen, die nicht die Unterstützung der USA erhielten, meist wieder fallengelassen.

der damit verbundenen Kritik am amerikanischen Verhalten.⁵

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht daher die strategische Dimension der europäischen Politik gegenüber Washington. Die zentrale Frage ist, wie Europa mit den USA umgehen soll, wenn diese sich hinsichtlich des Ziels einer multilateralen Weltordnung zunehmend als »widerspenstiger Hegemon« erweisen. Die Studie knüpft damit an den Ansatz an, allgemeiner über die Politik Deutschlands und Europas gegenüber den Vereinigten Staaten und die Grundsätze des Umgangs mit der Supermacht im Sinne einer Amerikapolitik nachzudenken.⁶

Ziel dieser Studie ist es, systematische Kriterien zu entwickeln, die bei einer Entscheidung darüber, wie man einem Amerika in der Rolle des multilateralen »Bremsers« gegenüber treten soll, herangezogen werden können. Zwar können die Autoren, wie gesagt, den politischen Verantwortlichen die Wahl der Strategie nicht abnehmen. Welchen Kriterien Vorrang eingeräumt werden sollte, ist eben eine politische Frage. Doch halten wir es für wichtig, sich die Überlegungen bewusst zu machen, die in eine solche Entscheidung einfließen können. Dabei ist es hilfreich, den transatlantischen Konflikt über multilaterale Abkommen als interaktiven strategischen Prozess zu verstehen. Wir wollen die Kriterien daher aus einer Analyse der amerikanischen und europäischen Politik in vergangenen Konfliktsituationen entwickeln.

Damit die europäischen Staaten durchdachte Entscheidungen fällen, müssen sie zuvor sowohl die Position der USA und deren politische Voraussetzungen richtig einschätzen als auch ihre eigene Politik reflektieren:

1. Sie müssen zu einer realistischen Bewertung der Positionen und »roten Linien« Washingtons im Verhandlungsprozess gelangen, die Spielräume, Strategien und Grenzen der europäischen Einflussnahme bzw. der Rückwirkung der eigenen Positionen auf die amerikanische Politik ermessen und deren Entwicklung möglichst genau antizipieren können.

2. Sie müssen sich die unterschiedlichen Ziel- und Wertvorstellungen bewusst machen, auf deren Grundlage sie entscheiden, wie sie sich gegenüber den USA verhalten werden. Denn die vorrangige Zielsetzung der europäischen Verhandlungsstrategie ist keineswegs immer offensichtlich. Es sind verschiedene Zielsetzungen denkbar: ein Abkommen, das möglichst effektiv die ihm zugrundeliegenden substanziellen Probleme, wie zum Beispiel den Klimawandel oder die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, in Angriff nimmt; ein Abkommen, das bei der Lösung dieser Probleme die finanziellen Lasten für die beteiligten europäischen Staaten und die europäische Privatwirtschaft begrenzt; ein Abkommen, das primär das Prinzip einer multilateralen Weltordnung widerspiegelt; oder ein Abkommen, mit dem vor allem die harmonischen Beziehungen im transatlantischen Bündnis gepflegt werden. In der Regel schließen sich diese Zielsetzungen zumindest teilweise aus und erfordern die Setzung klarer Prioritäten.

⁵ Ausnahmen bilden u.a. Caroline Fehrl, »Living with a Reluctant Hegemon: The Transatlantic Conflict over Multilateral Arms Control«, in: *European Journal of International Relations*, 14 (Juni 2008) 2, und Kendall Stiles, *Theories of Non-Hegemonic Cooperation*, Paper prepared for the Annual Meeting of the International Studies Association, San Diego, USA, 22.-25.3.2006.

⁶ Peter Rudolf, *Amerikapolitik. Konzeptionelle Überlegungen zum Umgang mit dem Hegemon*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2006 (SWP-Studie 22/06).

Das Spektrum europäischer Handlungsoptionen

Zahlreiche multilaterale Abkommen waren in den letzten Jahren Anlass für Unstimmigkeiten zwischen den USA und ihren europäischen Partnern. Dabei nehmen, wie eingangs erwähnt, die Fälle zu, in denen Washington Vertragsinitiativen nicht in der von den Europäern geforderten Form unterstützt.⁷ Wenn die europäischen Vorstellungen zur multilateralen Regelung eines globalen Problems den USA zu weit gehen, verhalten sich diese als »Bremsen«. Das bedeutet, dass die Amerikaner im Vergleich zu den Europäern weniger ambitionierte Übereinkünfte mit geringerer institutioneller »Tiefe« bevorzugen. Die institutionelle Tiefe eines Abkommens kann sich in unterschiedlichen Dimensionen manifestieren:⁸

- ▶ der Geltungsbereich: Bisweilen herrscht unter den Verhandlungsparteien keine Einigkeit darüber, welche Themen Gegenstand des Abkommens sein sollen und welches Verhalten reguliert werden soll. Ein wesentlicher transatlantischer Streitpunkt ist zum Beispiel die Frage, ob in völkerrechtlichen Vereinbarungen neben politischen und Bürgerrechten auch wirtschaftliche und soziale Rechte festgeschrieben werden sollen.⁹ Beim Chemieaffenübereinkommen etwa war umstritten, ob auch Entlaubungsmittel und Tränengas unter der Konvention verboten werden sollten.

⁷ Das bedeutet nicht, dass die Linie immer klar zwischen den USA und allen europäischen Staaten verläuft, sondern bisweilen schließen sich durchaus einzelne europäische Staaten der amerikanischen Position an.

⁸ Die folgende Einteilung orientiert sich zum Teil an Kenneth W. Abbott u.a., »The Concept of Legalization«, in: *International Organization*, 54 (Sommer 2000) 3, S. 401–419, und Barbara Koremenos/Charles Lipson/Duncan Snidal, »The Rational Design of International Institutions«, in: *International Organization*, 55 (Herbst 2001) 4, S. 761–799. Die einzelnen Dimensionen institutioneller Tiefe sind nicht immer trennscharf voneinander abzugrenzen. Ein Aspekt institutionellen Designs kann Auswirkungen auf verschiedene Dimensionen haben. Koremenos u.a. unterscheiden beim Design von Institutionen zwischen fünf Dimensionen: Regeln der Mitgliedschaft, Geltungsbereich der abgedeckten Themen, Zentralisierung der Aufgaben, Kontrolle über die Institution und Flexibilität.

⁹ Die USA haben zwar den Internationalen Pakt für Bürgerrechte und politische Rechte ratifiziert, nicht jedoch den Internationalen Pakt für wirtschaftliche und soziale Rechte.

- ▶ das Ausmaß quantitativer Beschränkungen bzw. die Reichweite der Zielvorgaben: Zahlreiche Abkommen operieren mit Mindest- oder Höchstgrenzen, die häufig kontrovers sind. Beim Klimaschutz sprachen sich die USA lange Zeit strikt gegen quantitative Zielvorgaben für die Emission von Treibhausgasen aus – die Rio-Konferenz von 1992 und auch die Konferenz von Bali im November 2007 wäre beinahe an dem transatlantischen Konflikt darüber gescheitert.
- ▶ Kontrolle über multilaterale Organisationen: Die USA scheuen zentralisierte Institutionen mit weitreichenden Kompetenzen. Wenn ein Vertragswerk ein Sekretariat oder einen Exekutivrat vorsieht, setzen sie alles daran durch Instrumente wie das Vetorecht oder gewichtete Stimmrechte ein Maximum an Kontrolle zu behalten. Dies war zum Beispiel der Grund für die Forderung Washingtons, dass der Ermittler des IStGH nur mit Zustimmung des VN-Sicherheitsrats aktiv werden dürfe.
- ▶ Verbindlichkeit und Flexibilität: Die USA bevorzugen unverbindliche Selbstverpflichtungen gegenüber völkerrechtlich bindenden Verträgen. Als positive Beispiele multilateraler Zusammenarbeit gelten in Washington beispielsweise das nur politisch verbindliche VN-Kleinwaffenaktionsprogramm oder die Proliferation Security Initiative (PSI), ein loses Übereinkommen ohne völkerrechtlichen Status, mit dem der Schmuggel von Materialien zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen unterbunden werden soll.¹⁰ Bei rechtsverbindlichen Abkommen drängen die USA auf ein hohes Maß an Flexibilität durch optionale Klauseln und Ausnahmeregelungen, oder sie machen bei der Ratifizierung Vorbehalte geltend. Bei der Konvention gegen Folter beispielsweise können Mitgliedstaaten individuell darüber entscheiden, über welche Kom-

¹⁰ Siehe z.B. die Rede von Condoleezza Rice zum zweiten Jahrestag der Proliferation Security Initiative (*Remarks on the Second Anniversary of the Proliferation Security Initiative*) am 31.5.2005, zugänglich über <www.state.gov/secretary/rm/2005/46951.htm>; siehe auch die Nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten von Amerika von 2006 (*The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., 2006, S. 19ff).

petenzen das Komitee gegen Folter bei der Untersuchung von Verstößen verfügen soll.¹¹

Wie wir in den nächsten beiden Kapiteln zeigen, ist es für die Wahl der richtigen europäischen Strategie von entscheidender Bedeutung, an welchem dieser unterschiedlichen Aspekte der institutionellen Tiefe eines Abkommens sich ein transatlantischer Streit entzündet.

Neben den Fällen, in denen sich Washington gegen bestimmte Zielvorstellungen stellte, die die Europäer in den Verhandlungen multilateraler Abkommen verfolgten, kam es aber auch immer wieder vor, dass die USA ein Abkommen als Ganzes ablehnten. Das Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz beispielsweise wurde von Präsident George W. Bush nach seinem Amtsantritt in toto und ohne Alternativangebote zurückgewiesen. Auch das Zusatzprotokoll über die Verifikation des Biowaffenübereinkommens scheiterte nicht an einzelnen Streitpunkten, sondern wurde von der Bush-Administration im Jahr 2001 in seiner Gesamtheit verworfen.

Je nach Intensität und Begründung des amerikanischen Widerstands gegen multilaterale Abkommen stehen die Europäer vor verschiedenen Möglichkeiten der Reaktion. Sind die USA grundsätzlich an einem Regelwerk interessiert, lehnen aber bestimmte europäische Vorschläge zu dessen Ausgestaltung ab, müssen die Europäer sich entscheiden, welche Zugeständnisse sie ihnen machen wollen, um sie weiter im Verhandlungsprozess zu halten. Sind die USA nicht vom Nutzen eines Abkommens überzeugt, stehen die Europäer vor der Alternative, die Initiative fallenzulassen oder sie ohne Washington – oder sogar gegen dessen Willen – weiterzuverfolgen. In einer Übersicht lassen sich die unterschiedlichen Szenarien darstellen (siehe Tabelle).

Lehnen die USA eine multilaterale Vereinbarung nicht prinzipiell ab (Zeile 1 der Tabelle), sondern nur deren institutionelle Ausgestaltung, stehen die Europäer vor dem Dilemma, zwischen einem »tieferen« Abkommen ohne die USA und einem weniger tiefen mit den USA wählen zu müssen. In der Vergangenheit haben sie in solchen Situationen durchaus unterschiedlich entschieden.

¹¹ Artikel 20 erlaubt dem Komitee, bei Hinweisen auf systematische Folter initiativ eine Untersuchung einzuleiten. Dieser Artikel kann laut Artikel 28 durch einen Vorbehalt bei der Ratifikation außer Kraft gesetzt werden. Artikel 21 und 22 autorisieren solche Untersuchungen aufgrund von Beschwerden durch andere Staaten oder Individuen. Diese Artikel setzen die explizite Zustimmung des betroffenen Staates voraus.

Tabelle
Szenarien der europäischen Reaktion auf US-Positionen zu multilateralen Abkommen

		Europäische Reaktion	
		Nachgeben	Widersetzen
US-Position	»Bremsen«	Zugeständnisse an die USA	Beharren auf europäischen Positionen
	Vollständige Ablehnung des Abkommens	Aussetzen bzw. Aufgeben von Verhandlungen	Abschluss des Abkommens ohne die USA

In den meisten Fällen haben die Europäer den amerikanischen Forderungen nachgegeben, um einen Kompromiss zu erzielen. Beispiele dafür sind etwa die Klimarahmenkonvention, das Kleinwaffenaktionsprogramm oder das Biowaffenprotokoll. Allerdings zeigt der Rückblick auf vergangene Verhandlungen auch, dass Zugeständnisse noch keine Garantie für einen erfolgreichen Vertragsabschluss sind, denn mitunter sind die Vereinigten Staaten aus einem Vertrag auch nach einem Konsens über eine Verhandlungsgrundlage oder einen Vertragstext noch ausgestiegen. So erreichten die USA etwa in den Verhandlungen zur Seerechtskonvention von 1982 eine Reihe zentraler Zugeständnisse, haben den Vertrag aber dennoch bis heute nicht ratifiziert.

Während also in einigen Fällen der Ausstieg der USA für die Europäer überraschend war, wurde er bei anderen Gelegenheiten bewusst in Kauf genommen, um Abkommen nicht weiter verwässern zu müssen. Sowohl bei den Verhandlungen zu einem Verbot von Antipersonenminen als auch bei der Konferenz von Rom zur Etablierung eines Internationalen Strafgerichtshofs weigerten sich die europäischen Delegationen, auf essentielle amerikanische Forderungen einzugehen, obwohl klar war, dass dies zu einer Ablehnung der Abkommen durch die USA führen würde. Allerdings war in beiden Fällen zunächst auch versucht worden, Washington durch – weniger umfangreiche – Konzessionen zur Mitwirkung zu bewegen.

Eine etwas andere Lage ergibt sich für die Europäer, wenn die USA ein Abkommen vollständig ablehnen und durch kein Entgegenkommen zu einer Änderung ihrer Position zu veranlassen sind (Zeile 2 der Tabelle). Wie oben angesprochen, kann diese Situation durchaus auch dann noch eintreten, wenn zuvor bereits umfangreiche Kompromisse gemacht wurden, um amerikanischen Bedenken Rechnung zu tragen. Dies

war zum Beispiel der Fall, als der neugewählte US-Präsident George W. Bush im Frühjahr 2001 das von seinem Vorgänger unterzeichnete Kyoto-Protokoll für »tot« erklärte. Die EU engagierte sich daraufhin stark dafür, das Protokoll auch ohne amerikanische Beteiligung in Kraft treten zu lassen. Hingegen wurde im selben Jahr das Biowaffenprotokoll nach dem Ausstieg der USA aus den Verhandlungen ganz aufgegeben.

Schließlich haben europäische Regierungen in der Vergangenheit auch immer wieder versucht, die oben dargestellten Entscheidungsdilemmata von vornherein zu vermeiden und die USA durch diplomatischen Druck zu einer Veränderung ihrer Haltung zu bewegen – allerdings meist mit geringem Erfolg. Sowohl die Verhandlungen über das Biowaffenprotokoll als auch der amerikanische Ausstieg aus dem Kyoto-Protokoll waren von vergeblichen europäischen »Demarchen« und persönlichen Interventionen beim US-Präsidenten begleitet. Eher ungewöhnlich war der vom französischen Präsidenten Chirac gemachte – und von seinem Nachfolger Sarkozy aufgegriffene – Vorschlag, Nichtvertragsstaaten des Kyoto-Protokolls wie die USA durch eine »Kohlenstoffsteuer« auf Importe auch wirtschaftlich zu sanktionieren.¹² Solche materiellen Sanktionen wurden ansonsten von europäischer Seite weder angedroht noch wirklich verhängt.

¹² »Climate Change: Sarkozy Backs Carbon Tax, EU Levy on Non-Kyoto Imports«, *AFP*, 25.10.2007.

Die Bedeutung der amerikanischen Innenpolitik

Wie einige der oben genannten Beispiele bereits deutlich machen, ist es nicht immer einfach, die Wirkung verschiedener Vorgehensweisen im Umgang mit den Vereinigten Staaten einzuschätzen. Zugeständnisse führen nicht automatisch zu einer dauerhaften Beteiligung der USA, aber umgekehrt ist auch ein Ausstieg Washingtons aus dem Verhandlungsprozess nicht notwendigerweise endgültig. Wegen der zahlreichen Akteure im amerikanischen politischen System und der Möglichkeit eines politischen Wechsels ist es wichtig zu überprüfen, ob Konzessionen an die USA oder die Ausübung politischen Drucks Aussicht auf Erfolg haben.

Wenn die Europäer den USA mit realistischen Erwartungen begegnen wollen, müssen sie also über eine genaue Kenntnis des inneramerikanischen Willensbildungsprozesses verfügen. Dazu gehört das Wissen, wer an den Entscheidungen über Abkommen beteiligt ist, also wessen Zustimmung benötigt wird, und – damit zusammenhängend – ob und mit welchen Mitteln die entsprechenden politischen Akteure beeinflussbar sind. Denn wenn die Gründe für den amerikanischen Widerstand und die ihn tragenden Kräfte bekannt sind, ist es wesentlich einfacher, die Fülle denkbarer Zukunftsszenarien einzugrenzen.

Die Position der USA gegenüber einem multilateralen Abkommen lässt sich nicht auf eine einzelne Ursache zurückführen. Bereits vorliegende Analysen haben eine Reihe unterschiedlicher Faktoren benannt, die die skeptische Haltung Washingtons gegenüber multilateralen Abkommen erklären.¹³ In Anlehnung an gängige Theorien der Außenpolitikanalyse können

diese Faktoren nach drei Ebenen differenziert werden.¹⁴

- ▶ die Ebene des internationalen Systems, in dem die USA eine bestimmte Position einnehmen
- ▶ die Ebene kultureller und ideeller Faktoren, wie zum Beispiel die nationale Identität oder eine politische Ideologie
- ▶ die Ebene des nationalen politischen Systems und seiner relevanten Akteure.

Nicht alle der in der Literatur vorzufindenden Erklärungen sind in gleichem Maße dafür ausschlaggebend, dass die USA sich für oder gegen ein multilaterales Abkommen entscheiden, denn einige wirken im Hintergrund permanent. Auch sind nicht alle Faktoren gleichermaßen relevant für die europäische Strategie gegenüber den USA. Auf jeder der drei Ebenen gibt es Faktoren, die über lange Zeiträume hinweg stabil sind und daher strukturell wirken und solche, die sich potentiell verändern, also situativ wirken. Diese Unterscheidung ist von zentraler Bedeutung für die detaillierte Analyse, auf deren Grundlage wir im Anschluss möglichst realistische europäische Erwartungen formulieren werden.

Wie wir im Folgenden zeigen, sind die Faktoren, die für die Positionierung der USA gegenüber multilateralen Regelwerken den Ausschlag geben, vorrangig auf der Ebene des innenpolitischen Systems zu finden. Die Vormachtstellung der USA in der Welt und eine bestimmte Tradition amerikanischer Identität bilden zwar einen Rahmen, in dem dieser Entscheidungsprozess stattfindet. Für die Entwicklung der amerikanischen Position sind sie indes klar nachrangig, wenngleich sie eine Tendenz der Ablehnung multilateraler Abkommen verstärken können.

¹³ Vgl. Stewart Patrick/Shepard Forman (Hg.), *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Boulder: Lynne Rienner, 2002; Rosemary Foot/S. Neil MacFarlane/Michael Mastanduno (Hg.), *US Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*, London: Oxford University Press, 2003; Malone/Khong, *Unilateralism and US Foreign Policy* [wie Fn. 3]; Michael Ignatieff (Hg.), *American Exceptionalism and Human Rights*, Princeton: Princeton University Press, 2005.

¹⁴ Diese Analyseebenen korrelieren weitgehend mit den drei wichtigsten Schulen der Theorie der Internationalen Beziehungen: Liberalismus, Realismus und Konstruktivismus, vgl. Walter Carlsnaes, »Foreign Policy« in: Walter Carlsnaes/Beth Simmons/Thomas Risse (Hg.), *Handbook of International Relations*, London: Sage Publications, 2002, S. 331–349.

Welche Rolle spielt die Macht Amerikas?

Welche Wirkung der besondere Status der Vereinigten Staaten als einzig verbliebene Supermacht auf ihre Außenpolitik hat, ist wissenschaftlich umstritten.¹⁵ Die außergewöhnlichen Machtressourcen der USA werden in der Debatte immer wieder als Grund für den amerikanischen Unilateralismus angeführt. Ein direkter Ursache-Wirkungszusammenhang zwischen singulärer Macht und unilateraler Strategie ist bisher aber weder theoretisch noch empirisch überzeugend aufgezeigt worden. Schließlich besaßen die USA nach 1945 vor dem militärischen Aufstieg der Sowjetunion schon einmal eine ähnliche Vormachtstellung wie heute, entschieden sich jedoch für eine dezidiert multilaterale Politik.¹⁶

Es ist aber unstrittig, dass die großen militärischen, wirtschaftlichen, und kulturellen Ressourcen der Vereinigten Staaten deren außenpolitischen Spielraum erweitern. Auch in der Politik gegenüber multilateralen Abkommen steht den USA ein breiteres Spektrum von Handlungsoptionen zur Verfügung als schwächeren Staaten.¹⁷ Die USA sind in geringerem Maße äußerem Druck ausgesetzt und bestimmen

¹⁵ Eine Kausalbeziehung zwischen Macht und Unilateralismus sehen z.B. Stephen G. Brooks/William C. Wohlforth, »American Primacy in Perspective«, in: *Foreign Affairs*, 81 (Juli/August 2002) 4, S. 20-33; Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York: Random House, 2003. Die Gegenposition vertreten z.B. Stefano Guzzini, *From (Alleged) Unipolarity to the Decline of Multilateralism? A Power-Theoretical Critique*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), 2005 (DIIS Working Paper 25). Monten, »Primacy and Grand Strategic Beliefs in US Unilateralism« [wie Fn. 3].

¹⁶ Vgl. Dembinski, *Unilateralismus versus Multilateralismus* [wie Fn. 3], S. 12f; Richard Price, »Hegemony and Multilateralism«, in: *International Journal*, 60 (Winter 2004/05) 1, S. 129-150 (133).

¹⁷ Ebenfalls umstritten ist, ob die Macht der USA so weit reicht, dass das gegenwärtige System als unipolar beschrieben werden kann. Dabei ist entscheidend, wie man die Bedeutung militärischer Macht beurteilt. Vertreter der These eines unipolaren Systems führen an, dass die Militärausgaben der USA höher sind als die der nächstgrößten 15 bis 20 Staaten zusammengenommen, vgl. Brooks/Wohlforth, »American Primacy in Perspective« [wie Fn. 15], S. 21. Kritiker dieser Auffassung halten das Kriterium militärischer Macht für nicht allein ausschlaggebend und weisen darauf hin, dass im Hinblick auf wirtschaftliche Macht und kulturelle »soft power« das transatlantische Ungleichgewicht sehr viel geringer ausfällt und die Diskrepanz in den Militärausgaben eher das Resultat unterschiedlicher Prioritäten ist, vgl. Thomas Risse, *Beyond Iraq: Challenges to the Transatlantic Security Community*, Washington, D.C.: American Institute for Contemporary German Studies (AICGS), 2003 (AICGS Report 26).

stärker selbst, an welchen multilateralen Initiativen sie sich beteiligen. Damit besteht auch eher die Versuchung, im Alleingang vorzugehen und kurzfristigen Zielen den Vorrang einzuräumen. Kritiker einer nur auf unilateraler Machtausübung basierenden Außenpolitik mahnen jedoch, dass eine solche Politik langfristig einen Verlust von Ansehen und von »soft power« nach sich ziehen und somit die Supermacht schwächen wird.¹⁸

Der amerikanische Exzeptionalismus – kein Hindernis für multilaterale Politik

Die Bedeutung einer spezifisch amerikanischen Identität für die Position der USA gegenüber internationalen Abkommen wird häufig überschätzt. In der politikwissenschaftlichen Forschung ist die Ansicht verbreitet, dass die Skepsis der USA gegenüber solchen Vereinbarungen ihren Ursprung in einem besonderen, historisch gewachsenen Selbstverständnis und der daraus resultierenden Auffassung über die eigene Rolle in der Welt habe.¹⁹ Ein direkter Zusammenhang zwischen kulturellen Faktoren und einer bestimmten Außenpolitik hält einer näheren Betrachtung jedoch nicht stand.

Ein Grundmotiv der amerikanischen Wahrnehmung der eigenen Geschichte und Identität ist die Beispiel- und Vorbildhaftigkeit der politischen und gesellschaftlichen Ordnung der Vereinigten Staaten. Diese Vorbildfunktion ist auch für die Rollendefinition der USA in der Welt maßgeblich. Die Mehrheit der Amerikaner glaubt, dass moralische Prinzipien die Grundlage für außenpolitisches Handeln bilden sollten. Dieses Phänomen wird in der Literatur unter dem Stichwort »amerikanischer Exzeptionalismus« disku-

¹⁸ Befürworter einer multilateralen Strategie gibt es auch unter Anhängern der realistischen Schule. Sie verweisen auf die »Theorie Hegemonialer Stabilität«, nach der eine Vormachtstellung nur dann dauerhaft aufrechtzuerhalten ist, wenn sie nicht nur dem Hegemon nützt, vgl. Randall L. Schweller/David Priess, »A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate«, in: *Mershon International Studies Review*, 41 (1997), S. 1-32; Chris Reus-Smit, *American Power and World Order*, Cambridge: Polity Press, 2004.

¹⁹ Malone/Khong, *Unilateralism and US Foreign Policy* [wie Fn. 3]; Ignatieff, *American Exceptionalism and Human Rights* [wie Fn. 13].

tiert.²⁰ Über die generelle Bedeutung des exzeptionalistischen Diskurses in den politischen Debatten der USA ist man sich in Fachkreisen weitgehend einig.

Weniger Klarheit herrscht dagegen in der Frage, welche Konsequenzen der amerikanische Exzeptionalismus hat. Während einige Autoren argumentieren, dass es moralische Überheblichkeit ist, die einer Beteiligung der USA an multilateralen Regimen im Wege steht, sind andere der Auffassung, dass gerade die kulturelle Tradition Amerikas eine Beteiligung an solchen Regelwerken begünstigt.²¹

Demoskopische Untersuchungen können übrigens nicht bestätigen, dass der Glaube an die Vorbildrolle Amerikas und eine auf moralischen Prinzipien basierende Außenpolitik zu unilateralen Einstellungen führt. Meinungsumfragen der letzten Jahrzehnte zeigen übereinstimmend, dass zwischen 60 und 80 Prozent der amerikanischen Bevölkerung die Teilnahme des eigenen Landes an multilateralen Institutionen und Abkommen befürworten.²² Von einer »unilateralen« Einstellung als Charakteristikum der amerikanischen Identität kann also keine Rede sein. Um Hinweise auf solche Haltungen zu finden, ist es nötig, zwischen einzelnen gesellschaftlichen Gruppierungen zu differenzieren und die Ebene der politischen Akteure zu beleuchten.

20 Ebd. Gebhard Schweigler bezeichnet dieses Phänomen als »Amerikanismus«, eine spezifisch amerikanische Form des Nationalismus: »Amerikaner sein heißt nicht zuletzt, an die Einzigartigkeit, ja an die Ausnahmeerscheinung der USA als der ersten und besten Macht unter den Mächten der Welt zu glauben und den missionarischen Auftrag von ›Gottes eigenem Land‹ offensiv zu vertreten.« (» ›America First? Die öffentliche Meinung und die amerikanische Außenpolitik« in: Matthias Dembinski/Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski [Hg.], *Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt*, Baden-Baden: Nomos, 1994, S. 23–68 [23].)

21 Ersteres behaupten z.B. Malone/Khong in der Einleitung zu *Unilateralism and US Foreign Policy* [wie Fn. 3]. Für letztere Position siehe G. John Ikenberry, »Is American Multilateralism in Decline?«, in: *Perspectives on Politics*, 1 (September 2003) 3, S. 533–550. Stewart Patrick spricht gar davon, dass der amerikanische Exzeptionalismus in zwei entgegengesetzte Richtungen ziehe, siehe »Multilateralism and Its Discontents: The Causes and Consequences of U.S. Ambivalence«, in: Patrick/Forman, *Multilateralism and U.S. Foreign Policy* [wie Fn. 13], S. 7.

22 Diese Unterstützung eines multilateralen Engagements gilt sowohl für die Vereinten Nationen als auch für ein breites Spektrum völkerrechtlicher Verträge, einschließlich jener, die von der amerikanischen Regierung abgelehnt werden, vgl. Steven Kull/Irving M. Destler, *Misreading the Public: The Myth of a New Isolationism*, Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1999.

Das politische System: Hohe Hürden für den Abschluss von Verträgen

Auf der Ebene der innenpolitischen Gründe für die Zurückhaltung Washingtons gegenüber multilateralen Abkommen verdient besonders das politische System der USA Aufmerksamkeit. Nach der amerikanischen Verfassung bestehen hohe institutionelle Hürden für den Abschluss von Verträgen. Damit die USA einem Abkommen beitreten können, sind die Zustimmung des Präsidenten sowie die Ratifizierung des Vertragswerks durch zwei Drittel der Senatoren erforderlich. In den meisten Fällen verlangt die Implementierung eines Vertrags darüber hinaus die Verabschiedung einer speziellen Gesetzgebung durch beide Kammern des Kongresses. Erst dadurch werden multilaterale Abkommen Bestandteil nationalen Rechts und sind gerichtlich einklagbar. Darüber hinaus ist das Gesetzgebungsverfahren im Kongress langwierig und kompliziert. An verschiedenen Punkten haben Individuen in Schlüsselpositionen der zuständigen Ausschüsse die Möglichkeit, den Fortschritt des Verfahrens zu verzögern oder gar zu verhindern.²³

Wegen dieser institutionellen Voraussetzungen ist es in den USA ungleich schwieriger als in den meisten anderen Staaten, einschließlich Deutschlands, Mitglied in multilateralen Regimen zu werden. Das System bietet politischen und gesellschaftlichen Gruppen, die gegen ein Abkommen sind, eine Vielzahl von Ansatzpunkten, um den Beitritt zu blockieren. Eine gute Chance auf Ratifizierung haben daher nur solche Verträge, die auf einem breiten überparteilichen Konsens basieren. Der ist jedoch vor dem Hintergrund der in außenpolitischen Fragen stark polarisierten Elite in der Mehrzahl der Fälle nicht gegeben. Obwohl sich häufig Befürworter und Gegner einzelner Abkommen zahlenmäßig die Waage halten oder die Befürworter sogar in der Mehrheit sind, liegt der strukturelle Vorteil wegen der vielen institutionellen Hindernisse im Ratifizierungsprozess auf der Seite der Gegner. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, dass eine Beteiligung der USA oft nur um den

23 Verträge werden zunächst an den zuständigen Ausschuss verwiesen, in der Regel an den Ausschuss für auswärtige Beziehungen. Eine Abstimmung im Plenum kann erst nach einer Freigabe des Vertrags durch den Ausschuss stattfinden, die wiederum von der Zustimmung des Ausschussvorsitzenden abhängt. Besonders der Vorsitzende Jesse Helms machte in den neunziger Jahren häufig von diesem Privileg Gebrauch, um multilaterale Vorhaben der Clinton-Administration zu torpedieren.

Preis von Zugeständnissen an Vetospieler, das heißt potentielle Gegner eines Abkommens, zu erreichen ist.

Potentielle Gegner multilateraler Abkommen

Aus den geschilderten Gründen ist es für gut organisierte Interessengruppen relativ leicht, Unterstützer im Senat zu finden und mit deren Hilfe die notwendige Sperrminorität von einem Drittel der Senatoren zu mobilisieren. Die Motive der Gegner von multilateralen Abkommen können ganz unterschiedlicher Natur sein. Zum einen gibt es Vertreter der Wirtschaft, deren materiellen Interessen die Zielsetzungen und Regelungen bestimmter Übereinkünfte zuwiderlaufen. Im Fall des Kyoto-Protokolls haben amerikanische Öl- und Energiekonzerne umfangreiche Ressourcen darauf verwandt, die Debatte um den Klimaschutz zu beeinflussen, beispielsweise durch die Finanzierung von Studien, die den Zusammenhang zwischen der Erderwärmung und dem von Menschen verursachten CO₂-Ausstoß in Frage stellten.²⁴ Bei Rüstungskontrollabkommen wie dem Kleinwaffenprotokoll ist es die Waffenlobby, die Einfluss auf die Ausgestaltung der Vereinbarung zu nehmen versucht. Das Verteidigungsministerium und das Militär sind mächtige Vetospieler bei allen internationalen Abkommen, die Sicherheitsfragen berühren und Auswirkungen, egal wie marginal diese sein mögen, auf den militärischen Spielraum der USA haben. Sowohl die Beteiligung an der Ottawa-Konvention gegen Antipersonenminen als auch am Internationalen Strafgerichtshof ist letztendlich am Widerstand des Militärs gescheitert – im letzteren Fall, weil das Pentagon befürchtete, dass militärische Entscheidungsträger oder Soldaten vom Strafgerichtshof für bestimmte Formen der Kriegführung zur Verantwortung gezogen werden könnten.

Dogmatische Verfechter amerikanischer Souveränität

Eine besondere Rolle spielt eine Gruppe ideologisch motivierter Gegner internationaler Abkommen. Auf

²⁴ Chris Mooney, »Some Like It Hot«, in: *Mother Jones (online)*, Mai/Juni 2005, <www.motherjones.com/news/feature/2005/05/some_like_it_hot.html>; »Polluters Finance Research to Cast Doubt on Global Warming Theories, Gore Says«, in: *International Herald Tribune*, 7.8.2007, <www.iht.com/articles/ap/2007/08/07/asia/AS-GEN-AI-Gore-Climate-Change-Deniers.php>.

ihren Einfluss im politischen Prozess ist es zurückzuführen, dass die amerikanische politische Kultur und Identität fälschlicherweise häufig als »unilateral« wahrgenommen werden, obwohl die US-Bevölkerung multilaterale Abkommen und Organisationen nicht mehrheitlich ablehnt. In der Vergangenheit fühlten sich konservative Gruppierungen insbesondere durch Menschenrechtsverträge zu Widerstand provoziert, weil sie in diesen eine Bedrohung für ihre traditionellen Wertvorstellungen sahen.²⁵ Inzwischen richtet sich die Kritik dieser Akteure gegen jede Form multilateraler Kooperation und generell gegen die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, weil sie darin eine Gefahr für die Souveränität der USA sehen.²⁶ Unter Bezugnahme auf den exzeptionalistischen Diskurs konstruieren diese Hüter der amerikanischen Souveränität – in den USA werden sie auch als »sovereignists« bezeichnet – einen Widerspruch zwischen der von ihnen als vorbildlich betrachteten amerikanischen Demokratie und den Zielen der internationalen Gemeinschaft.²⁷ Die amerikanische Verfassung gilt ihnen als Symbol des demokratischen Ideals und als unantastbar, weshalb man die »sovereignists« im Deutschen als »Verfassungsnationalisten« bezeichnen könnte.²⁸

Anhänger dieser Strömung finden sich sowohl in akademischen Kreisen als auch in der Politik, beson-

²⁵ So wurde die Völkermordkonvention lange Zeit blockiert, weil konservative Senatoren ihre Auswirkung auf die Rassen-segregation fürchteten. Ebenso wurden die Kinderrechtskonvention und die Konvention gegen jede Diskriminierung von Frauen als Angriffe auf die traditionelle Familienordnung gewertet, vgl. Natalie Hevener Kaufman, *Human Rights Treaties and the Senate. A History of Opposition*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1990.

²⁶ Vgl. John R. Bolton, »Should We Take Global Governance Seriously?«, in: *Chicago Journal of International Law*, 1 (Herbst 2000) 2, S. 205–211.

²⁷ Peter J. Spiro, »The New Sovereignists. American Exceptionalism and Its False Prophets«, in: *Foreign Affairs*, 79 (November/Dezember 2000) 6, S. 9–15.

²⁸ Stanley Hoffman beschreibt diese Einstellung ironisch: »Linked to the characterization of America as a benevolent hegemon is the argument that the one thing that is totally exceptional about the United States is that it has a constitution. This constitution confers sovereignty on the institutions of the United States, and therefore any attempts at putting international law above the constitution are unconstitutional« (Stanley Hoffman, *The European Union and the New American Foreign Policy*, Middlebury College, 2001 [Center for International Affairs Working Paper Series Nr. 1], zugänglich über <www.middlebury.edu/NR/rdonlyres/8489B5E2-B457-4F39-B51A-F9D40C6D6658/0/Stanley_Hoffmann_Paper.pdf> [Zugriff am 3.3.2008].)

ders im amerikanischen Kongress sind sie als lautstarke Minderheit vertreten.²⁹ Obwohl sie nicht beanspruchen können, die öffentliche Meinung zu repräsentieren, verstehen sie es, den strukturellen Vorteil, den die Gegner von Verträgen im institutionellen Prozess generell haben, für ihre Ziele zu nutzen.

Sowohl für die amerikanischen Befürworter multilateraler Abkommen als auch für die Europäer ist der Einfluss der Verfassungsnationalisten ein ernstzunehmendes Problem. Da ihre Bedenken gegenüber multilateralen Verträgen auf ideologisch begründeten Überzeugungen beruhen, ist es kaum möglich, sie durch sachbezogene Argumente zu beeinflussen. Auf Druck von außen reagieren sie häufig mit trotziger Unnachgiebigkeit. Doch die Resonanz ihrer Ansichten im breiteren politischen Diskurs variiert: Sie hängt sowohl von der Stärke der Gegenpositionen ab als auch davon, wie plausibel sie darlegen können, dass ein bestimmtes Abkommen der amerikanischen Verfassung widerspricht. Besonders wenn internationale Verträge stark in Bereiche eingreifen, die eng mit dem amerikanischen Verfassungsrecht verknüpft sind, ist daher mit Widerstand aus dem Kongress zu rechnen. Es besteht also ein Zusammenhang zwischen der institutionellen Tiefe eines Abkommens und dem Grad der Gegenwehr, die von den Verfassungsnationalisten zu erwarten ist. Rechtsverbindliche Verträge sind problematischer als lose Absichtserklärungen. Besonders die Delegation von Entscheidungskompetenz an supranationale Organisationen, die nicht der Kontrolle des amerikanischen Senats unterliegen, sorgt in dieser Gruppe für Empörung.

Wandel von Opposition zu Unterstützung?

Die aufgezeigte Unterscheidung zwischen strukturellen und situativen Faktoren ist wichtig, um realistisch einschätzen zu können, wie wahrscheinlich eine Veränderung der amerikanischen Position gegenüber einem bestimmten Abkommen ist. Aus der Analyse des institutionellen Entscheidungsrahmens und der potentiellen Vetospieler geht hervor, dass die Politik der USA nicht nur davon abhängt, welcher Präsident

bzw. welche Administration gerade amtiert. Zwar sind die Konsequenzen der besonders vehementen Ablehnung multilateraler Abkommen durch die gegenwärtige Administration deutlich sichtbar. Doch wie ein Blick auf die Amtszeit Bill Clintons zeigt, ist auch ein stärker multilateral orientierter Präsident nicht unbedingt in der Lage, eine Politik nach europäischen Vorstellungen zu machen. Das Grundproblem, dass Verträge im amerikanischen politischen System schwer zu verabschieden, aber leicht zu torpedieren sind, besteht unabhängig von den wechselnden politischen Akteuren.

Dennoch sind situationsbezogene Faktoren von Bedeutung. Die hohe Zahl potentieller Vetospieler wird in der Praxis nur zum Problem, wenn diese von ihren Blockademöglichkeiten Gebrauch machen. Dementsprechend ist es durchaus möglich, dass sich die Widerstände gegen ein Abkommen durch eine Veränderung der politischen Situation verflüchtigen, indem entweder die Bedenkensträger oder die Gründe für die Opposition in der Debatte an Gewicht verlieren. Am wahrscheinlichsten sind dafür drei Szenarien:

Erstens ein Wechsel der politischen Amtsinhaber: Wie erwähnt, ist in der aktuellen Administration die Zahl der Gegner von multilateralen Abkommen besonders hoch. Mit einer neuen Administration würde sich diese Situation aus europäischer Sicht vermutlich verbessern. Jedoch würden substanzielle Fortschritte, die über Veränderungen in der Tonlage hinausgehen, den aktiven Einsatz des Weißen Hauses bei der Einbindung möglicher Vetospieler voraussetzen. Da sich die gegenwärtig aussichtsreichsten Kandidaten im Präsidentschaftswahlkampf bisher kaum zur Problematik multilateraler Abkommen geäußert haben, ist völlig offen, welchen Rang diese Frage auf ihrer Agenda einnimmt. Auch für den Senat lassen sich kaum Voraussagen treffen.

Zweitens technische Innovation: Wenn die Einwände gegen multilaterale Abkommen auf materiellen, an Produktion und Verkauf bestimmter Güter geknüpften Interessen beruhen, kann die Entwicklung technischer Alternativen die Motivlage der an der Entscheidung Beteiligten verändern. Ein Beispiel aus der Vergangenheit ist das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht, das nach der Einführung von Treibgasen ohne Fluorchlorkohlenwasserstoff (FCKW) abgeschlossen werden konnte. Das Chemiewaffenübereinkommen wurde möglich, weil das Pentagon diese Waffengattung nicht mehr als militärisch nützlich ansah. Auch die Ratifikation der Ottawa-Konvention zum Verbot von Antipersonenminen machte die

²⁹ Beispiele für diese Denkrichtung in der akademischen Debatte sind die Professoren Jeremy Rabkin (George Mason University) und Jack Goldsmith (Harvard University), im Kongress der ehemalige Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Senats, Jesse Helms, sowie John Kyl, in der Administration der ehemalige Staatssekretär für Abrüstung und UN-Botschafter John Bolton.

US-Regierung von der Entwicklung technischer Alternativen für das Militär abhängig.³⁰

Drittens besteht nicht zuletzt die Möglichkeit, dass die amerikanische Regierung innenpolitisch oder internationalem Druck nachgeben muss, wenn sich ein Abkommen tatsächlich beinahe universaler Mitgliedschaft nähert. Ein Beispiel hierfür ist das Cartagena-Protokoll. Da sowohl die europäischen Staaten als auch zahlreiche Schwellen- und Entwicklungsländer im Rahmen des Biosicherheitsprotokolls Importbeschränkungen für genmanipulierte Organismen einführen, mussten amerikanische Agrarexporteure darauf reagieren. Damit sind die USA, wenn auch nicht rechtlich, so doch faktisch an die Regelungen des Vertrags gebunden, sofern sie nicht Wettbewerbsnachteile riskieren wollen. Beim Kyoto-Protokoll ist bereits zu beobachten, wie der innenpolitische Druck auf die Regierung in Washington, ihren Kurs zu ändern, durch die große internationale Aufmerksamkeit für das Thema der Erderwärmung wächst.³¹

Schlussfolgerungen für die europäische Verhandlungsstrategie

Aus der vorausgegangenen Analyse lassen sich für die Europäer bereits einige Anhaltspunkte für die Einschätzung der amerikanischen Politik gewinnen und mögliche Konsequenzen für das eigene Vorgehen ableiten. Die Hauptidee ist, dass der Handlungsspielraum der amerikanischen Administration und der sie vertretenden Delegationen stärker als der anderer Regierungen durch die politischen Interessen im eigenen Land eingeschränkt wird. Insofern ist es für die Europäer ratsam, ihren Blick bereits zu Beginn multilateraler Vertragsverhandlungen auf den breiteren politischen Kontext in den USA zu richten.³² Sie können dann fundierter darüber entscheiden, ob weitere Zugeständnisse zielführend sind und welche Art von Zugeständnissen überhaupt Aussicht auf Erfolg haben.

³⁰ Inzwischen hat Präsident George W. Bush die Ankündigung seines Vorgängers, dem Vertrag langfristig beizutreten zu wollen, rückgängig gemacht.

³¹ Vgl. Katrin Jordan, *Neue Initiativen in der amerikanischen Energiepolitik – aber keine Neuorientierung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2006 (SWP-Studie 18/06).

³² Robert D. Putnam, »Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games«, in: *International Organization*, 42 (Sommer 1988) 3, S. 427–460.

Wenn die wesentlichen Gegner eines Abkommens auf amerikanischer Seite spezifische Einwände gegen einzelne Aspekte des Vertragswerks haben, lässt sich unter Umständen ein Kompromiss herbeiführen. Sind ihre Vorbehalte grundsätzlicher (zum Beispiel ideologischer) Art, ändern auch weitere Konzessionen in den Details wenig. Solche prinzipiellen Bedenken lassen sich allenfalls durch eine Abschwächung der rechtlichen Verbindlichkeit oder die Gewährung von Ausnahmeregelungen ausräumen.

Da der Verweis auf den begrenzten innenpolitischen Spielraum von der US-Regierung in den multilateralen Verhandlungen aber auch strategisch eingesetzt werden kann, um ihrer Position mehr Gehör zu verschaffen, lohnt es sich für die Europäer, zu einer eigenen Bewertung der Situation zu kommen.³³ Sie können dann besser beurteilen, ob es sich auszahlt, auf die Forderungen der amerikanischen Delegation einzugehen, oder ob dies womöglich gar nicht zu einem Vertragsbeitritt der USA führen würde.

In der Vergangenheit wurden in dieser Hinsicht bisweilen Fehler gemacht, wie das Beispiel des Internationalen Strafgerichtshofs zeigt. Der amerikanische Delegationsleiter David Scheffer erweckte den Eindruck, die USA stünden kurz vor einem Einlenken. Das Pentagon war jedoch nur bereit, einen Strafgerichtshof zu akzeptieren, wenn amerikanisches Personal absoluten Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung genießen würde. Obwohl ihnen die Einwände des Pentagons kein Geheimnis waren, unterschätzten die Europäer dessen Vetomacht im inneramerikanischen Entscheidungsprozess. Andernfalls wären die Handlungsalternativen klar gewesen: Entweder man hätte dem US-Personal den Schutz vor Strafverfolgung gewährt – auch um den Preis, das ursprüngliche Ziel der Strafgerichtshofs zu untergraben.³⁴ Oder man

³³ Bei den Verhandlungen zum Internationalen Strafgerichtshof in Rom hatten gegen Ende der Verhandlungen viele der Befürworter eines starken Gerichtshofs (die sogenannten »gleichgesinnten Staaten«) den Eindruck, dass die USA auch bei weiteren Zugeständnissen den Vertrag nicht ratifizieren würden.

³⁴ Das wäre z.B. möglich gewesen, hätte man die Zuständigkeit des Gerichtshofs an die Zustimmung des Heimatlands des Angeklagten gebunden. Jurisdiktion auf der Basis des Territorialprinzips, also die Zuständigkeit aufgrund der Zustimmung des Staats, auf dessen Territorium die betreffende Tat stattgefunden hat, hätte in diesem Falls als alleinige Grundlage für eine Anklage nicht ausgereicht. Die Folge wäre gewesen, dass Kriegsverbrecher und Verantwortliche von Verbrechen gegen die Menschlichkeit nur mit der Zustimmung ihres Heimatlands hätten verfolgt werden können.

hätte von vornherein auf die Zustimmung der USA verzichtet und bestimmte Zugeständnisse nicht mehr gemacht.³⁵

Zusammengefasst lassen sich also folgende Punkte festhalten:

- ▶ Die unilaterale Politik der USA ist nicht ursächlich auf die amerikanische Macht bzw. die unipolare Weltordnung zurückzuführen. Daraus folgt, dass eine Strategie der »Gegenmachtbildung«, also der Versuch, durch die Verringerung des militärischen Ungleichgewichts zwischen Europa und den USA etwas an den strukturellen Rahmenbedingungen zu ändern, wenig opportun erscheint. Zwar sehen einzelne europäische – insbesondere französische – Politiker zumindest rhetorisch in einer multipolaren Weltordnung einen Weg, die USA zu mehr Kooperation zu zwingen.³⁶ Doch für einen signifikanten Ausbau seiner militärischen Machtressourcen fehlt Europa nicht nur der politische Wille, er ist auch – wenn Washington damit zu größerer Nachgiebigkeit bei internationalen Vertragsverhandlungen bewegt werden soll – nicht notwendig. Erfolgversprechender dürfte eine fallbezogene Analyse sein, die erkundet, in welchen Politikfeldern und Vertragsverhandlungen die USA es sich leisten können, außen vor zu bleiben.
- ▶ Voraussetzung für eine erfolgreiche Beteiligung der USA an multilateralen Abkommen ist, dass die Europäer sowohl in der Administration als auch im Kongress Verhandlungspartner finden. Denn sie können sich nicht auf die rhetorische Unterstützung eines Abkommens durch die US-Regierung verlassen, solange diese nicht auch im innenpolitischen Prozess eine aktive Führungsrolle übernimmt, um Widerstände im Kongress zu überwinden. Zusätzlich müssen die Europäer frühzeitig den Senat einbeziehen, denn Senatoren, die sich als politische Unternehmer dem Ziel eines Abkommens verschreiben, können helfen, die notwendigen Mehr-

heiten zu sichern.³⁷ Dabei ist die Parteizugehörigkeit der Amtsinhaber nicht immer entscheidend. Generell steht zwar die Demokratische Partei multilateralen Abkommen offener gegenüber, aber es gibt durchaus auch unter den Republikanern potentielle Kooperationspartner.³⁸ Fehlen jedoch solche Kooperationspartner, dann sind auch Zugeständnisse in der inhaltlichen Ausgestaltung multilateraler Abkommen zwecklos.

- ▶ Es ist entscheidend, die Verfassungsnationalisten in der amerikanischen Diskussion zu isolieren, um ihnen nicht die Deutungshoheit über die Vor- und Nachteile internationaler Verträge für die USA zu überlassen. Ob ein Abkommen der Verfassung widerspricht und die amerikanische Souveränität untergräbt, ist häufig eine Frage der Interpretation. Der harte Kern der Verfassungsnationalisten ist zahlenmäßig nicht stark genug, die Beteiligung der USA an multilateralen Vertragsinitiativen allein zu blockieren. Schafft er es jedoch, in der Debatte um ein Abkommen weitere Senatoren auf seine Seite zu ziehen, wird eine Ratifizierung schwierig. Daher kann es vorkommen, dass die institutionelle Tiefe eines Abkommens zum zentralen Gegenstand der Diskussion wird. Mit Widerstand muss, wie gesehen, besonders dann gerechnet werden, wenn es zwischen einem rechtlich verbindlichen internationalen Vertrag und der amerikanischen Verfassung Konflikte gibt. In solchen Fällen stehen die Europäer vor einem Dilemma: Zugeständnisse, die ein Abkommen flexibler machen oder stärker mit der amerikanischen Verfassung in Einklang bringen, berauben die Verfassungsnationalisten gegebenenfalls wichtiger Argumente für die innenpolitische Debatte und nehmen ihnen so den Wind aus den Segeln. Die dogmatischeren Streiter für die Souveränität werden zwar nicht umgestimmt werden, aber weniger ideologische Senatoren können möglicherweise auf die Seite der Befürworter gezogen werden.

³⁵ Die Regelung, wonach das Gericht aufgrund der Zustimmung des Staates, in dem der Angeklagte inhaftiert ist, zuständig werden sollte, wurde z.B. in letzter Minute aufgegeben, was zu einer Einschränkung der Möglichkeit der Strafverfolgung führte, vgl. Hans-Peter Kaul, »Special Note: The Struggle for the International Criminal Court's Jurisdiction«, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 6 (1998) 4, S. 364–376 (373).

³⁶ Besonders Jacques Chirac sprach sich für eine multipolare Weltordnung aus, vgl. z.B. das Interview in der *Financial Times* vom 25.5.2003.

³⁷ Ein solcher politischer Unternehmer war Senator Patrick Leahy im Fall der Landminen-Konvention.

³⁸ Für die Zeit nach dem Ende des Ost-West-Konflikts lässt sich feststellen, dass die Administration des Präsidenten George H. W. Bush sich deutlich aufgeschlossener gegenüber multilateralen Abkommen zeigte als die seines Sohnes. Auch der ehemalige Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, der Republikanische Senator Richard Lugar, war im Gegensatz zu Jesse Helms ein Befürworter wichtiger multilateraler Abkommen in verschiedenen Bereichen. Bei Handelsabkommen sind die wirtschaftsnahen Republikaner häufig generell stärker multilateral orientiert als die eher protektionistischen Demokraten.

Gleichzeitig gehen solche Zugeständnisse allerdings häufig auf Kosten der Effektivität oder bestimmter Prinzipien. Eine immer wiederkehrende Frage ist zum Beispiel, ob in einem Vertrag Vorbehalte der Mitgliedsstaaten grundsätzlich erlaubt sind. Sowohl das Statut von Rom – die rechtliche Grundlage für den Internationalen Strafgerichtshof – als auch die Ottawa-Konvention enthalten im Vertragstext explizit ein Verbot von Vorbehalten. Eine solche Bestimmung wiederum ist für viele Senatoren ein rotes Tuch, da sie in der Kontrolle der Vertragstexte ihr verfassungsmäßiges Recht sehen. Die Instrumente des Vorbehalts, der Interpretation und der Erklärung (im Englischen *Reservation, Understanding, Declaration*) sind für US-Regierungen seit jeher beliebte Mittel, um potentielle Unstimmigkeiten zwischen multilateralen Verträgen und der amerikanischen Verfassung auszuschließen bzw. zugunsten der amerikanischen Verfassung aufzulösen und so eine Zustimmung zu ermöglichen. Sie verschaffen der amerikanischen Politik aber auch die Möglichkeit, den gewonnenen Spielraum zu nutzen, um Abstriche bei der Umsetzung des Abkommens zu machen.³⁹ Ob man Vorbehalte zulässt, sollte daher im Einzelfall sorgsam abgewogen werden (siehe das nächste Kapitel).

- ▶ Ist längerfristig mit einer Veränderung der Position der USA hin zu mehr Unterstützung für einen multilateralen Vertrag zu rechnen, besteht die Option, zunächst ohne Washington mit einem institutionell tieferen Abkommen voranzugehen. Erfahrungsgemäß ist es bei komplexen multilateralen Übereinkünften, die auf universelle Mitgliedschaft zielen, praktisch unmöglich, den erreichten Konsens wieder aufzuschnüren, um im Nachhinein den Geltungsbereich oder die Regelungstiefe eines Vertrags zu vergrößern. Ändern die USA ihre Haltung nach einem politischen Wechsel oder auf-

grund technischer Innovationen, können sie später immer noch beitreten. Wenn ein Vertrag in Kraft tritt, besteht für die USA durchaus ein Anreiz, sich durch Beteiligung an der neugeschaffenen Institution Möglichkeiten der Mitbestimmung zu sichern. Auch ist denkbar, dass eine erfolgreich operierende Institution amerikanische Bedenken ausräumt.

³⁹ Dies war zum Beispiel der Fall, als sich die gegenwärtige Administration einen Vorbehalt zur Anti-Folter-Konvention zunutze machte, um die Anwendung eigentlich verbotener Verhörtechniken zu rechtfertigen: Die in einem Ratifikationsvorbehalt aufgestellte Definition von grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe wurde vorgeschoben, um Ausnahmen von dem Verbot zu ermöglichen, vgl. Johannes Thimm, *Abschied vom Folterverbot? Der amerikanische Umgang mit Gefangenen im Kampf gegen den Terrorismus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2005 (SWP-Aktuell 11/05); Jamie Mayerfeld, »Playing by Our Own Rules: How U.S. Marginalization of International Human Rights Law Led to Torture«, in: *Harvard Human Rights Journal*, 20 (Frühjahr 2007), S. 89–140.

Handlungsmaximen einer europäischen »Amerikastrategie«

Die im vorausgegangenen Kapitel gegebenen Beispiele haben gezeigt, dass es beim Verständnis europäischer Entscheidungsträger für die Hintergründe amerikanischer Positionen zu multilateralen Abkommen in vergangenen Konflikten zum Teil eklatante Defizite gab. Doch selbst wenn diese überwunden werden und europäische Verhandlungsführer zu einer akkuraten Einschätzung der US-Politik gelangen, ist damit eine wesentliche Frage noch nicht beantwortet: Wann ist ein Abkommen auch ohne Teilnahme der USA zu unterstützen, und wann ist es besser, Konzessionen an den amerikanischen Standpunkt zu machen bzw. eine Initiative sogar ganz aufzugeben?

Diese Entscheidung kann auf der Basis unterschiedlicher Kriterien getroffen werden, die wir – die Autoren dieser Studie – nicht selbst hierarchisieren können. Wir halten es aber für wichtig, Argumente für und wider bestimmte Strategien gegenüber dem »widerspenstigen Hegemon« USA klar zu benennen und voneinander abzugrenzen. Wie wir im Folgenden zeigen werden, ist die europäische Strategie gegenüber den USA in zurückliegenden transatlantischen Konflikten von sehr unterschiedlichen Beweggründen beeinflusst worden. Doch werden diese unterschiedlichen Kriterien im Kontext von Verhandlungen kaum offen diskutiert – und noch seltener in einer weiteren strategischen Perspektive betrachtet, die Erfahrungen aus verschiedenen Politikfeldern berücksichtigt.

Wir unterscheiden vier Entscheidungsmodelle, denen europäische Regierungen bei der Wahl ihres Verhaltens gegenüber den USA folgen können:

1. »Effektiver Multilateralismus«: Nach diesem Modell sollten sich europäische Regierungen bei ihrer Entscheidung rein pragmatisch daran orientieren, welche Antwort auf die US-Politik geeignet ist, um die praktischen Probleme in dem jeweils relevanten Politikbereich am effektivsten zu lösen.
2. »Kosteneffizienter Multilateralismus«: Hierbei richtet sich die europäische Entscheidung in erster Linie nach den wirtschaftlichen Kosten, die verschiedene strategische Optionen im Umgang mit den USA für die europäischen Haushalte und die europäische Privatwirtschaft mit sich bringen.
3. »Prinzipieller Multilateralismus«: Folgen die Europäer dieser Leitlinie, dann kann eine Entscheidung

für die Unterstützung multilateraler Abkommen ohne Teilnahme der USA auch ungeachtet ihrer direkten praktischen Konsequenzen für spezielle Probleme getroffen werden, um bestimmten Normen, zum Beispiel dem Prinzip der Rechtsgleichheit, international Geltung zu verschaffen.

4. »Atlantischer Multilateralismus«: Die Europäer können aber auch nach einem vierten Grundsatz verfahren und sich – ebenfalls ungeachtet praktischer Folgen in einzelnen Politikbereichen – gegen eine multilaterale Kooperation unter Ausschluss der USA entscheiden, um die transatlantische Partnerschaft nicht zu belasten.

Bei den vier Modellen handelt es sich um »Ideal-typen«, während in der Realität mehrere dieser Überlegungen zugleich Berücksichtigung finden können. Dennoch ist es sinnvoll, sie analytisch zu trennen, um eine klare Prioritätensetzung zu ermöglichen.

Effektiver Multilateralismus – die Praxisfolgen richtig einschätzen

Die Europäische Union hat sich in ihrer »Europäischen Sicherheitsstrategie« explizit dem Prinzip des »wirksamen Multilateralismus« verschrieben. Dort heißt es: »Wir wollen, dass die internationalen Organisationen, Regelungen und Verträge Gefahren für den Frieden und die Sicherheit in der Welt wirksam abwenden.«⁴⁰

Für transatlantische Konflikte über multilaterale Abkommen bedeutet dies: Europäische Entscheidungen sollten sich daran orientieren, welche Folgen eine Teilnahme bzw. Nichtteilnahme der USA für die Effektivität eines Abkommens im Hinblick auf die Lösung substanzieller globaler Probleme hat. Dabei sind eine Reihe unterschiedlicher Faktoren zu bedenken und sorgfältig gegeneinander abzuwägen:

Erstens ist von zentraler Bedeutung, ob und in welchem Maße die USA selbst zu dem Problem beitragen, das durch ein bestimmtes Abkommen gemildert oder behoben werden soll. Beispielsweise leisten die USA als weltweit zweitgrößter Verursacher von Kohlenstoff-

⁴⁰ Vgl. *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt* [wie Fn. 1], S. 9.

dioxidemissionen einen erheblichen Beitrag zum Problem des Klimawandels, dem durch die UN-Klimarahmenkonvention und das dazugehörige Kyoto-Protokoll entgegengewirkt werden soll.⁴¹ Im Mittelpunkt der Verhandlungen zum Biowaffenprotokoll, das die Aufdeckung verbotener Biowaffenprogramme erleichtern sollte, standen dagegen *nicht* die USA, die ihr eigenes Offensivprogramm bereits 1969 aufgegeben hatten, sondern vielmehr Drittstaaten wie Russland, China und Staaten des Nahen Ostens, die im Westen immer wieder verdächtigt werden, die Biowaffenkonvention durch offensive Programme zu verletzen.⁴²

Die Relevanz solcher Drittstaaten für die Effektivität eines multilateralen Abkommens verweist allerdings auf ein anderes Problem, das durch den Rückzug Washingtons aus einer Vertragsinitiative entstehen kann: Verträge, die die USA nicht einschließen, werden oftmals auch bei wichtigen Drittstaaten auf Ablehnung stoßen. Die Furcht vor einem solchen »Dominoeffekt« der Nicht-Teilnahme spielte in zahlreichen vergangenen Verhandlungen eine Rolle: Im Fall des Biowaffenprotokolls etwa wurde die Angst vor einer Kettenreaktion des Ausstiegs von vielen Beobachtern als ein wichtiger Grund dafür genannt, warum ein wirksames Protokoll ohne US-Teilnahme nicht zu realisieren war.⁴³ Neben dem Dominoeffekt, der möglicherweise zu einem Verlust wichtiger potentieller Mitgliedstaaten führt, ist außerdem zu bedenken, dass die militärische Macht der USA von entscheidender Bedeutung sein kann, um Entscheidungen multilateraler Organisationen, etwa Haftbefehle des Internationalen Strafgerichtshofs, auch durchzusetzen.⁴⁴

Ein letzter Aspekt, den die Europäer unter »Effektivitätsgesichtspunkten« berücksichtigen müssen, ist

41 Die Volksrepublik China hat nach Expertenberechnungen im Jahr 2006 die USA als größten Emittenten abgelöst, vgl. Markus C. Schulte von Drach, »China jetzt offenbar Umweltsünder Nr. 1«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 20.6.2007.

42 Vgl. Daryl Kimball/Kerry Boyd, *Briefing Paper on the Status of Biological Weapons Nonproliferation*, Washington, D.C.: Arms Control Association, 2003. Defensive Forschungsprogramme sind im Rahmen der BTWC erlaubt.

43 Vgl. Jenni Rissanen, »A Turning Point to Nowhere? BWC in Trouble as US Turns Its Back on Verification Protocol«, in: *Disarmament Diplomacy*, 59 (Juli 2001), <www.acronym.org.uk/dd/dd59/59bwc.htm>.

44 Im Fall des ISTGH wurde diese Problematik in jüngster Zeit dadurch teilweise entschärft, dass sich die USA – zunächst im Fall Darfur – zu einer aktiven Unterstützung laufender ISTGH-Ermittlungen bereiterklärt haben, vgl. John B. Bellinger, *The United States and International Law, Remarks at the Hague*, Den Haag, 6.6.2001, <www.state.gov/s/l/rls/86123.htm>.

die Natur der Forderungen der USA selbst. Bei der Aushandlung des Kyoto-Protokolls führte das Nachgeben gegenüber der amerikanischen Forderung nach »flexibler« Erfüllung der Emissionsverpflichtungen nach Expertenschätzungen dazu, dass die auf dem Papier bestehende Verpflichtung der Industriestaaten, ihre Treibhausgasemissionen um fünf Prozent des Standes von 1990 zu reduzieren, de facto auf unter drei Prozent sank.⁴⁵ Das Beispiel verdeutlicht, dass auch scheinbar kleine Zugeständnisse bei quantitativen Zielvorgaben für die praktische Wirksamkeit eines Abkommens von großer Bedeutung sein können.

Dagegen sind andere Dimensionen der institutionellen Tiefe oft weniger entscheidend für die Effektivität eines Vertrags. Dies gilt insbesondere für die von Washington häufig vorgetragene Forderung nach einer geringeren *Verbindlichkeit* multilateraler Vereinbarungen – ein Punkt, der, wie oben dargelegt, besonders für ideologisch motivierte Gegner solcher Abkommen in den USA zentral ist. Beispielsweise hätte es die globale Landminenkrise kaum verschärft, wenn die Vereinigten Staaten eine Ausnahmegenehmigung für die Sicherung der innerkoreanischen Grenze erhalten hätten – auch wenn eine solche Sonderregelung unter prinzipiellen Gesichtspunkten natürlich problematisch ist (siehe unten).⁴⁶

Die genannten Fälle zeigen, dass europäische Reaktionen in vergangenen Konflikten mit den USA von unterschiedlichen Effektivitätserwägungen beeinflusst waren. Allerdings gab es auch Entscheidungen, die vom Modell des strikt pragmatischen »effektiven Multilateralismus« abzuweichen scheinen, etwa die Ablehnung einer Ausnahmeregelung für Südkorea im Fall der Ottawa-Konvention.⁴⁷ Auch das Kyoto-Protokoll ist nach Ansicht vieler Kritiker ohne die USA nicht imstande, einen effektiven Beitrag gegen den

45 Vgl. Farhana Yamin, »Climate Change Negotiations: An Analysis of the Kyoto Protocol«, in: *International Journal of Environment and Pollution*, 10 (1998) 3/4, S. 428–453 (440).

46 Vgl. Fehl, »Living with a Reluctant Hegemon« [wie Fn. 5].

47 Nach heutiger Darstellung von US-Diplomaten – die allerdings nicht von allen Beteiligten geteilt wird – wäre außerdem eine Teilnahme der USA an der Landminenkonvention in der Endphase der Verhandlungen gegen vergleichsweise geringe Zugeständnisse zu erreichen gewesen. So hätte Washington zuletzt nur noch auf einer ca. fünf- bis sieben-jährigen Übergangsfrist für den Einsatz »intelligenter« Antipersonenminen bestanden, vgl. Leon V. Sigal, *Negotiating Minefields. The Landmines Ban in American Politics*, London: Routledge, 2006, S. 214.

Klimawandel zu leisten.⁴⁸ Doch lässt sich dem entgegenhalten, dass die Unterzeichner hier auf einen späteren Gesinnungswandel der USA setzten – ob zu recht, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilen.

Zusammenfassend lässt sich nach dem Entscheidungsmodell des effektiven Multilateralismus folgende Handlungsempfehlung aussprechen: Sind die USA zur Unterstützung eines multilateralen Abkommens unter bestimmten Bedingungen bereit, sollten ihre europäischen Verhandlungspartner diese Bedingungen erfüllen, wenn dadurch die Effektivität des Abkommens weniger beeinträchtigt wird als durch ein Abspringen der USA. Verhält es sich dagegen umgekehrt, ist eine Kooperation unter Ausschluss Washingtons vorzuziehen, besonders dann, wenn die Chancen für eine spätere amerikanische Kurskorrektur gut sind. Lehnen die USA ein Abkommen dagegen vollständig ab, sollten die Europäer es nur dann weiter verfolgen, wenn dadurch das zugrundeliegende Problem auch ohne die Teilnahme der USA effektiv gelöst oder wenn eine spätere Teilnahme erwartet werden kann.

Kosteneffizienter Multilateralismus – Geld für die multilaterale Welt

Während ein pragmatisch orientierter »effektiver Multilateralismus« allein daran orientiert ist, wie Abkommen am wirksamsten zu gestalten sind, berücksichtigt der »kosteneffektive Multilateralismus« neben dem praktischen Nutzen auch die finanziellen Folgen für die europäischen Steuerzahler und Unternehmen. Mit anderen Worten: Wenn die amerikanische Nichtteilnahme an einem Abkommen für europäische Staaten eine finanzielle Mehrbelastung verursacht, sind dem – rein altruistisch motivierten – effektiven Multilateralismus unter Umständen Grenzen gesetzt.

Solche Mehrbelastungen sind nicht in allen Fällen gegeben, treten aber unter zwei Bedingungen auf: Zum einen, wenn ein multilaterales Abkommen die Einrichtung einer internationalen Organisation mit eigenem Personal nach sich zieht. Das Budget einer solchen Organisation muss bei einem Ausfall der USA insbesondere von den nächstgrößeren Beitragszahlern,

zu denen gerade Deutschland gehört, allein geschultert werden. Die zweite Art finanzieller Belastung, die aus Verträgen ohne Teilnahme der USA resultieren kann, tangiert die europäische Privatwirtschaft: Ist diese von kostspieligen Regelungen betroffen, die für amerikanische Unternehmen nicht gelten, kann dies einen Wettbewerbsnachteil bedeuten. Dieses Argument wurde insbesondere im Kontext der Klimaverhandlungen immer wieder von Vertretern der europäischen Industrie vorgebracht, die sich prinzipiell gegen unilaterale europäische Selbstverpflichtungen ohne Einbeziehung anderer wichtiger Industrieländer aussprechen.⁴⁹ Auch bei den Verhandlungen über das Biowaffenprotokoll gab es Bedenken, dass die europäische Pharma- und Biotechnologiebranche einseitig von kostspieligen Kontrollen betroffen sein könnte, sollte ein Protokoll ohne Teilnahme der USA zustande kommen.⁵⁰

»Kosteneffizienter Multilateralismus« ist eine Realität der europäischen Außenpolitik. Allerdings zeigen die genannten Beispiele auch, dass finanzielle Lasten durchaus unterschiedlich stark gewichtet werden: Die durch das Kyoto-Protokoll verursachten möglichen Wettbewerbsnachteile für die eigene Wirtschaft waren für die Europäer kein Hinderungsgrund, das Abkommen auch ohne die Teilnahme der USA zu unterstützen, während die – nach Experteneinschätzung eher geringen – Inspektionskosten, die europäische Unternehmen hätten tragen müssen, vielfach als Argument gegen ein Biowaffenprotokoll ohne US-Teilnahme angeführt wurden.

Das Entscheidungsmodell des kosteneffizienten Multilateralismus legt folgende Handlungsempfehlung nahe: Sind die USA zur Unterstützung eines Abkommens unter bestimmten Bedingungen bereit, sollten diese dann erfüllt werden, wenn die finanziellen Lasten einer von Washington nicht mitgetragenen Institution europäischen Haushalten und Unternehmen nicht zugemutet werden können. Lehnen die USA ein Abkommen vollständig ab, sollte es unter der Voraussetzung, dass es finanziell tragbar ist, fortentwickelt werden.

⁴⁹ Vgl. z.B. Alex Scott/Neil Franz, »Kyoto Talks Collapse«, in: *Chemical Week*, 13.12.2000, S. 33. Ähnlich argumentieren auch US-Gegner des Kyoto-Protokolls mit Verweis auf Entwicklungsländer, die unter dem Protokoll keine verbindlichen Verpflichtungen haben.

⁵⁰ Vgl. Nicholas A. Sims, »Route Maps to OPBW: Using the Resumed BWC Fifth Review Conference«, in: *The CBW Conventions Bulletin*, 56 (Juni 2002), S. 2–7.

⁴⁸ Vgl. Jon Hovi/Tora Skodvin/Steinar Andresen, »The Persistence of the Kyoto Protocol: Why Other Annex I Countries Move on without the United States«, in: *Global Environmental Politics*, 3 (2003) 4, S. 1–23.

Prinzipiengeleiteter Multilateralismus – »normative power« EU?

Die ersten beiden Entscheidungsmodelle basieren auf einer Kalkulation der unmittelbaren Kosten und Nutzen eines spezifischen Abkommens. Eine andere Entscheidungsgrundlage ergibt sich für die Europäer jedoch, wenn ihre Überlegungen über die direkten greifbaren Folgen und über den Einzelfall hinausgehen und sie die anstehende Entscheidung in einen größeren strategischen Zusammenhang einordnen. Europäische Entscheidungsträger können sich dazu entschließen, bestimmte Forderungen der USA abzulehnen oder Abkommen auch nach einem Rückzug der USA zu unterstützen, damit bestimmten Normen international Geltung verschafft wird, und zwar auch dann, wenn dies keinen unmittelbaren praktischen Nutzen für die Lösung substanzieller Probleme oder sogar eher Nachteile mit sich bringt. Ein Handlungsmodell, das sich an diesen Werten orientiert, könnte man als »prinzipiellen Multilateralismus« bezeichnen.

Ein solches Leitbild ist keineswegs als »irrational« anzusehen. Es beruht vielmehr auf der Annahme, dass von prinzipiengeleiteten Entscheidungen eine Signalwirkung ausgeht, die langfristig dazu beiträgt, multilaterale Kooperation an sich als vorrangige legitime Strategie zur Lösung globaler Probleme zu etablieren oder bestimmte Grundsätze der Ausgestaltung multilateraler Abkommen zu verankern.

Eine solche normative Politik ließe sich direkt aus der ebenfalls in der *Europäischen Sicherheitsstrategie* niedergelegten Selbstverpflichtung der EU ableiten, »eine stärkere Weltgemeinschaft [...] und eine geregelte Weltordnung zu schaffen«. ⁵¹ Um eine auf dem Prinzip des Multilateralismus basierende Weltordnung zu schaffen, kann es notwendig sein, multilaterale Lösungen zu unterstützen, auch wenn diese keinen unmittelbaren praktischen Nutzen mit sich bringen. Auch jene theoretischen Konzeptionen, die die EU als »normative power« sehen, raten dazu, dass die europäische Politik im Kompetenzbereich der Union besonders großen Wert auf prinzipiengeleitetes Handeln legen sollte. ⁵² Dies gilt insbesondere für Konflikte mit den USA, denn die Abgrenzung vom transatlantischen Partner durch multilaterales Handeln bietet der EU die Möglichkeit, ihr eigenes Profil als Akteur in der

Weltpolitik zu schärfen und den europäischen Bürgern eine positive Identifikation mit der Außenpolitik der Union zu ermöglichen. ⁵³

In der Praxis vermischen sich solche prinzipiengeleiteten Motive häufig mit pragmatischen Überlegungen; doch gibt es zahlreiche Beispiele dafür, dass ein »prinzipieller Multilateralismus« zumindest zum Teil europäische Entscheidungen gegenüber den USA geprägt hat. Beispielsweise wurde der Versuch Washingtons, dem VN-Sicherheitsrat ein Vetorecht bei der Verfolgung von Straftaten durch den IstGH einzuräumen, nicht nur als fatal für die Effektivität des Gerichts, sondern vor allem als eklatanter Verstoß gegen den Grundsatz der internationalen Rechtsgleichheit angesehen. Gerade Deutschland machte sich in den Verhandlungen gegen eine solche »Zwei-Klassen-Justiz« stark. ⁵⁴ Ebenso lehnten die Europäer eine spezielle Ausnahmeregelung für die USA in der Landminenkonvention als inakzeptabel ab, weil auch dadurch das Gebot der Rechtsgleichheit verletzt worden wäre, obwohl eine solche Sonderregelung unter Effektivitätsgesichtspunkten unproblematisch gewesen wäre. Wie diese Beispiele zeigen, sind gerade Kompromisse in der Frage der *Verbindlichkeit* besonders heikel für einen prinzipiengeleiteten europäischen Multilateralismus – wenngleich sich gerade durch Zugeständnisse in diesem Punkt ideologisch motivierte Gegner von Abkommen im US-Diskurs wirkungsvoll isolieren lassen.

Allerdings gibt es auch Fälle, die belegen, dass Prinzipien bisweilen pragmatischen Überlegungen untergeordnet werden. Im Bereich der Kleinwaffenkontrolle etwa hätte es einer normativen europäischen Politik eher entsprochen, auf der Rechtsverbindlichkeit von Abkommen wie dem Kleinwaffenaktionsprogramm oder dem Instrument zur Markierung und Nachverfolgung von Kleinwaffen zu bestehen. Dass die EU hier keinen Grundsatzkonflikt mit den USA riskierte, liegt einerseits durchaus in der Logik des prinzipiellen Multilateralismus, denn mit dem Thema Kleinwaffen lässt sich aufgrund der bedauerlicherweise extrem geringen Medienaufmerksamkeit kaum eine breitere öffentliche Resonanz erzielen. Andererseits birgt eine selektive Anwendung von Prinzipien die Gefahr, dass die EU sich nur auf »Profilthemen«

⁵¹ Vgl. *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt* [wie Fn. 1], S. 9.

⁵² Vgl. Ian Manners, »Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?«, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002) 2, S. 235–258.

⁵³ Sibylle Scheipers/Daniela Sicurelli, »Normative Power Europe: A Credible Utopia?«, in: *Journal of Common Market Studies*, 45 (2007) 2, S. 435–457.

⁵⁴ Vgl. Georg Nolte, »The United States and the International Criminal Court«, in: Malone/Khong, *Unilateralism and US Foreign Policy* [wie Fn. 3], S. 71–94.

konzentriert und so ihre eigene Glaubwürdigkeit unterminiert.

Aus dem Modell des prinzipiengeleiteten Multilateralismus lässt sich zusammenfassend die folgende Handlungsempfehlung ableiten: Sind die Vereinigten Staaten zur Unterstützung eines multilateralen Abkommens unter bestimmten Bedingungen bereit, sollten ihre europäischen Verhandlungspartner nur solche Konditionen erfüllen, die nicht im Widerspruch zum Prinzip der Rechtsgleichheit stehen. Lehnen die USA ein Abkommen vollständig ab, sollten sie es auch dann weiter unterstützen, wenn damit kein unmittelbarer praktischer Nutzen zu erzielen ist, um dem Prinzip multilateraler Problemlösungen Nachdruck zu verleihen.

Atlantischer Multilateralismus – ein Widerspruch in sich?

Das Ziel einer multilateralen Weltordnung ist nicht die einzige übergreifende strategische Überlegung, die in europäische Entscheidungen gegenüber dem »widerspenstigen Hegemon« USA einfließen kann. Ein anderer Gesichtspunkt ist die Pflege der transatlantischen Bündnispartnerschaft mit den USA und die Achtung der Normen und Prinzipien, die diese charakterisieren.

Die transatlantischen Beziehungen werden in Europa – zumal von Seiten Großbritanniens und Deutschlands – nicht als Gegensatz, sondern als Teil des multilateralen Regelgefüges begriffen, in das die europäische Außenpolitik eingebunden ist und eingebunden sein will. In der *Europäischen Sicherheitsstrategie* wird die Partnerschaft mit den USA entsprechend als ein Baustein einer umfassenden multilateralen Weltordnung definiert: »Die transatlantischen Beziehungen zählen zu den tragenden Elementen des internationalen Systems. Dies ist nicht nur im beiderseitigen Interesse, sondern stärkt auch die internationale Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit. Die NATO ist ein besonderer Ausdruck dieser Beziehungen.«⁵⁵ Auch viele Politikwissenschaftler und Historiker vertreten die Auffassung, dass die transatlantische Partnerschaft ein Eckpfeiler der nach 1945 entstandenen globalen multilateralen Ordnung ist, so wie umgekehrt der Multilateralismus Gründungsprinzip der Atlantischen

Gemeinschaft.⁵⁶ Dabei ist die transatlantische »Sicherheitsgemeinschaft« von eigenen Normen geprägt, insbesondere von Prinzipien der gegenseitigen Konsultation und einvernehmlichen Entscheidungsfindung.⁵⁷

Die unter den europäischen »Atlantikern« vorherrschende Sichtweise, dass globaler und atlantischer Multilateralismus untrennbar zusammengehören, stößt allerdings dann an ihre Grenzen, wenn ein Spannungsverhältnis zwischen den multilateralen Doktrinen auf beiden Ebenen entsteht, zum Beispiel wenn der transatlantische Partner globale multilaterale Institutionen blockiert. In solchen Fällen halten es europäische Entscheidungsträger bisweilen für angebracht, der transatlantischen Partnerschaft den Vorzug zu geben. Diese Neigung lässt sich besonders deutlich erkennen, wenn es um »harte« militärische Themen, das heißt um den Kern der atlantischen »Sicherheitsgemeinschaft« geht.

Beispielsweise war es das Biowaffenprotokoll europäischen Entscheidungsträgern nach Einschätzung von Beobachtern nicht wert, einen größeren Konflikt mit dem atlantischen Bündnispartner zu riskieren.⁵⁸ Im Fall der Landminenkonvention gab es aus ähnlichen Gründen – insbesondere auf deutscher Seite – ebenfalls Bedenken, ein Abkommen ohne die USA zu realisieren.⁵⁹ Obwohl Deutschland die Ottawa-Konvention trotzdem letztendlich mittrug, kam es im unmittelbaren Anschluss an die Unterzeichnung zu einer informellen Verständigung mit den USA, die es US-Truppen entgegen den Vertragsbestimmungen von Ottawa erlaubte, amerikanische Minen weiter auf deutschem Boden in US-Kasernen zu lagern.⁶⁰ Damit wurde ein Druckmittel, mit dem die USA möglicherweise zur Unterstützung des Landminenverbots hätten gedrängt werden können, bewusst aus der Hand gegeben.

⁵⁶ Vgl. G. John Ikenberry, »Democracy, Institutions, and American Restraint«, in: ders. (Hg.), *America Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, Ithaca: Cornell University Press, 2002, S. 213–238; Risse, *Beyond Iraq* [wie Fn. 17].

⁵⁷ Vgl. Thomas Risse-Kappen, »Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO«, in: Peter Katzenstein (Hg.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996, S. 357–400.

⁵⁸ Vgl. Fehl, »Living with a Reluctant Hegemon« [wie Fn. 5].

⁵⁹ Vgl. David Long/Laird Hindle, »Europe and the Ottawa Process«, in: Maxwell A. Cameron/Robert J. Lawson/Brian W. Tomlin (Hg.), *To Walk without Fear. The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford: Oxford University Press, 1998, S. 248–268 (254).

⁶⁰ Vgl. Fehl, »Living with a Reluctant Hegemon« [wie Fn. 5].

⁵⁵ Vgl. *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt* [wie Fn. 1], S. 9.

Für die Europäer ergibt sich aus dem Entscheidungsmodell des atlantischen Multilateralismus eine vierte Handlungsempfehlung: Sind die USA zur Unterstützung eines Abkommens unter bestimmten Bedingungen bereit, sollten ihre europäischen Verhandlungspartner diese Bedingungen nach Möglichkeit auch dann erfüllen, wenn dadurch die Effektivität des Abkommens beeinträchtigt wird, um den Partner nicht international zu isolieren. Lehnen die USA eine multilaterale Vereinbarung dagegen vollständig ab, sollten die Europäer aus demselben Grund einen »Alleingang« vermeiden oder sie nur in Abstimmung mit dem transatlantischen Partner verfolgen.

Europas ungeklärtes multilaterales Selbstverständnis

Die in den vorausgegangenen Abschnitten diskutierten Beispiele zeigen, dass die Entscheidungen der Europäer im Umgang mit dem »widerspenstigen Hegemon« USA in der Vergangenheit von unterschiedlichen Überlegungen geprägt waren. Effektiver Multilateralismus, kosteneffizienter Multilateralismus, prinzipieller Multilateralismus und atlantischer Multilateralismus sind denkbare europäische Entscheidungsmodelle, die sich aus dem Selbstverständnis europäischer Außenpolitik, wie es in der *Europäischen Sicherheitsstrategie* und anderen Dokumenten niedergelegt ist, ableiten lassen. Es wurde jedoch deutlich, dass diese unterschiedlichen Ausprägungen der multilateralistischen »Mission« Europas oft in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben es bislang weitgehend vermieden, sich einer offenen Debatte über diese Spannungen im eigenen multilateralen Selbstverständnis zu stellen. Wir hoffen, mit dieser Studie einen Beitrag zu dieser Debatte zu leisten.

Abkürzungen

BTWC	Biological and Toxical Weapons Convention
BWC	Biological Weapons Convention
ISTGH	Internationaler Strafgerichtshof der Vereinten Nationen
OPBW	Organization for the Prohibition of Biological Weapons