

Die USA und internationale Organisationen

Eine ambivalente Beziehung

Lora Anne Viola

Zusammenfassung

Nach dem Zweiten Weltkrieg schufen die Vereinigten Staaten gemeinsam mit anderen Partnern eine Nachkriegsordnung mit umfangreichen neuen Sicherheits- und Wirtschaftsinstitutionen. Die zentrale Rolle der USA in dieser institutionellen Ordnung ist nicht nur ein Ausdruck, sondern auch eine Quelle für ihre Vormachtstellung. Die leitende Rolle der USA wird derzeit stark in Frage gestellt. Amerikas Ambivalenz gegenüber dem liberalen Internationalismus ist allerdings keine neue Erscheinung; vielmehr stellt die Spannung zwischen Unilateralismus und Multilateralismus ein entscheidendes Merkmal der amerikanischen Außenpolitik dar.

Schlüsselwörter

Internationale Ordnung · Hegemonie · Multilateralismus · UN · NATO · WTO

1 Einleitung: Die liberale Ordnung in der Krise

Die sogenannte liberale internationale Ordnung ist mit ihrem zentralen Charakteristikum eines institutionalisierten Multilateralismus in die Krise geraten. Noch bemerkenswerter ist es, dass gerade die Architektin dieser Ordnung, die USA, zu einer ihrer größten Bedrohungen zu werden scheint. Die Konturen der gegenwärtigen internationalen Ordnung wurden größtenteils in der unmittelbaren Nachkriegszeit geformt. Zwischen 1944 und 1951 schufen die Vereinigten Staaten zusammen mit den Alliierten eine Nachkriegsordnung mit umfangreichen neuen Sicherheits- und Wirtschaftsinstitutionen, in denen die USA eine führende Rolle spielten. Das Hauptmerkmal dieser

L. A. Viola (✉)

JFKI, Freie Universität Berlin, Berlin, Deutschland

E-Mail: lviola@zedat.fu-berlin.de

Ordnung war ihre multilaterale Ausrichtung. Im Gegensatz zu früheren Nachkriegsordnungen (z. B. nach 1815 oder 1919), die in erster Linie durch militärische Macht hergestellt und gesichert wurde, wird sie jetzt hauptsächlich durch institutionalisierte Mechanismen der Zusammenarbeit erreicht, auch wenn sie primär den Interessen der USA und ihrer engsten Verbündeten dienen sollte (Ikenberry 2001). Diese Nachkriegsordnung erwies sich als bemerkenswert beständig, da sie sowohl den Kalten Krieg als auch die Zeit danach überdauerte. Die Legitimität und Effektivität dieser Ordnung – sowie die führende Rolle der USA in dieser Ordnung – werden aber derzeit in Frage gestellt. Globalismus und Internationalismus, so die Kritik breiter Bevölkerungsschichten, gehen auf Kosten lokaler Werte und Interessen. Zur allgemein wachsenden Skepsis gegenüber der liberalen internationalen Ordnung kommt eine US-amerikanische Regierung, die diese Ordnung explizit ablehnt. Präsident Trumps Aversion gegenüber einer globalen Führungsrolle und seine offene Ablehnung internationaler Organisationen und der Idee des Multilateralismus im weiteren Sinne – z. B. durch seine Kritik an der NATO, sein schwaches Bekenntnis zu den europäischen Verbündeten, seine Befürwortung eines Handelsprotektionismus sowie sein tatsächlicher oder angedrohter Rückzug aus internationalen Abkommen – haben zur weit verbreiteten Auffassung geführt, dass Trump den liberalen Internationalismus gefährde.

Trump's Ablehnung des Multilateralismus mag extrem erscheinen, sie ist aber nicht neu. Die Außenpolitik der USA war schon immer durch eine Mischung aus internationalem Interventionismus und einer gewissen Ambivalenz gegenüber dem Multilateralismus gekennzeichnet. Das Spannungsverhältnis zwischen Unilateralismus und Multilateralismus stellt ein entscheidendes Merkmal US-amerikanischer Außenpolitik dar. Obwohl Trump von vielen als Gefahr für die liberale internationale Ordnung wahrgenommen wird, stehen seine Äußerungen in einer längeren Tradition in den USA, in der auf einen wahrgenommenen hegemonialen Niedergang mit einem Rückzug aus multilateralen Abkommen und Institutionen reagiert wird.

2 Die USA und Multilateralismus

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges präsentierte sich Präsident Woodrow Wilson als starker Verfechter eines neuen multilateralen Völkerbundes, um globale Stabilität und Frieden zu fördern. Multilateralismus kann als institutionalisierte Kooperation zwischen mindestens drei Staaten basierend auf generalisierten (statt ad-hoc-) Regeln und Prinzipien definiert werden und stellt ein Kernmerkmal des modernen internationalen Systems dar (Ruggie 1992, S. 571). Die USA waren jedoch stets zurückhaltend, sich allgemeinen Prinzipien zu unterwerfen, die sie selbst nicht kontrollieren konnten, und sie behielten sich oftmals vor, diese Regeln nicht vollständig zu befolgen. Wilson vermochte es nicht, den US-amerikanischen Kongress von der Mitgliedschaft in der neuen Organisation zu überzeugen. Politische Gegner argumentierten im Kongress erfolgreich, dass die Beteiligung an einer solchen multilateralen Institution, die Souveränität der Vereinigten Staaten gefährden würde.

Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten sich die USA dann allerdings zum Hauptarchitekten einer institutionellen Nachkriegsordnung mit den Vereinten Nationen und den Bretton-Woods-Institutionen im Zentrum. Diesmal stimmte der Kongress dem US-amerikanischen Beitritt zu diesen Institutionen zu, wobei die Verhandlungen über die Struktur der neuen multilateralen Institutionen zwischen US-amerikanischen und europäischen Vertretern das anhaltende Unbehagen US-amerikanischer Politiker, die Souveränität zu beschneiden, widerspiegelte. Die USA akzeptierten eine regelbasierte Ordnung, durch die alle anerkannten Staaten politische Rechte – etwa durch Abstimmungsverfahren – verliehen wurden. Die Formulierung einer liberalen politischen Ordnung, der sich auch andere Staaten verschreiben konnten, stand im Zentrum US-amerikanischer Außenpolitik und legitimierte deren hegemoniale Stellung im internationalen System. Neben der diskursiven Macht der liberalen Ideologie ist das internationale System auch dadurch legitimiert, dass die USA selbst dazu bereit waren, sich den Regelwerken der Institutionen zu unterwerfen (Ikenberry 2001). Die internationale Ordnung ist jedoch keinesfalls das Resultat altruistischer Motive. Sie ist vielmehr dazu bestimmt, die wirtschaftlichen und politischen Interessen der Vereinigten Staaten zu festigen und voranzutreiben.

Die USA haben den multilateralen Institutionalismus zwar weitgehend unterstützt, gleichzeitig behielten sie sich allerdings das Recht vor, von Regeln abzuweichen oder davon ausgenommen zu werden, um die eigenen nationalen Interessen zu fördern (Stone 2011). Die USA versuchten ihre Einflussnahme durch ein institutionelles Design aufrechtzuerhalten, was sich in der Vetomacht der großen Mächte im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der Einteilung der Welt laut Atomwaffensperrvertrag in Atomwaffenstaaten und Nichtatomwaffenstaaten sowie der Verteilung von Wahlrechten im Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank widerspiegelt. In diesem Sinne war Multilateralismus immer schon eine Führungsstrategie, die aber keine signifikanten Einschränkungen für hegemoniale Machtausübungen mit sich brachte. US-amerikanische Präsidenten haben stets verstanden, dass eine Beteiligung an internationalen Institutionen als ein starkes Instrument in der Außenpolitik und für die Durchsetzung von Eigeninteressen eingesetzt werden kann, solange die USA die Freiheit genießen, für sich Ausnahmen zu beanspruchen. Internationale Institutionen verankern daher sowohl ein Bekenntnis zur Gleichheit souveräner Staaten als auch eine real existierende Ungleichheit in ihrem operativen Betrieb (Viola et al. 2014).

Während die Zeit des Kalten Krieges durch politischen Stillstand und institutionelle Unbeweglichkeit gekennzeichnet war, brachte die Zeit nach dem Kalten Krieg neue Impulse für den Ausbau existierender und die Schaffung weiterer internationaler Institutionen. Bereits bestehende Institutionen, die während des Kalten Krieges in ihren Funktionen überwiegend gelähmt waren, wie etwa die Vereinten Nationen (UN), waren nun in der Lage, eine aktivere Rolle in der Gestaltung internationaler Politik zu spielen. Ein Beispiel hierfür ist die rasche Zunahme an UN-geführten Friedensoperationen: zwischen 1989 und 1994 autorisierte der UN Sicherheitsrat insgesamt 20 solcher Einsätze. Parallel dazu stieg die Macht zwischenstaatlicher

Organisationen (Intergovernmental Organizations, IGOs), die zunehmend in der Implementierung, Durchsetzung und Überwachung internationaler Regeln und Normen involviert waren. Sie übten Einfluss nicht nur *auf* Staaten aus, sondern auch „behind the border“ auf das Leben einzelner Menschen *innerhalb* von Staaten (Zürn 1998). Derartige Wandlungsprozesse wurden begleitet durch einen Zuwachs an Autonomie und Autorität der IGOs gegenüber ihren jeweiligen Mitgliedstaaten (Zürn et al. 2012). Im Kontext des Transformationsprozesses existierender zwischenstaatlicher Organisationen bedeutete das Ende des Kalten Krieges außerdem einen Zuwachs an neuen Institutionen, allen voran sogenannten Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs; Matthews 1997).

In den ersten Jahrzehnten nach dem Kalten Krieg war die institutionelle Ordnung zunehmend durch den politischen und wirtschaftlichen Neoliberalismus der USA geprägt. Internationale Organisationen haben gemeinsam mit den Vereinigten Staaten eine liberalisierende Politik verfolgt, gekennzeichnet durch externe Demokratieförderung, Liberalisierung der Kapitalmärkte, und Konditionalität der Kreditvergabe. Doch institutionelle Eingriffe „behind the border“ in das Alltagsleben der Menschen erfolgten nicht ohne Widerstand. In der letzten Dekade wurde die Legitimation internationale Organisationen zunehmend infrage gestellt, zum einem durch ineffektive Politik (z. B. fehlgeschlagene Friedensmissionen oder wirtschaftliche Krisen), zum anderen, weil die Organisationen Entscheidungen treffen, ohne dafür demokratisch legitimiert zu sein. (Keohane 1998; Nye 2005; Zürn et al. 2012; Zürn 2013).

Gleichzeitig zeigten sich viele Akteure in den USA – wie beispielsweise John Bolton – skeptisch gegenüber der Verpflichtung zum Multilateralismus. Sie argumentierten für einen unilateralen Einsatz US-amerikanischer Macht. Nach den Terroranschlägen am 11. September 2001 setzten sich dann in den USA unilateralistische Vorstellungen internationaler Politik durch. Angesichts der kritischen Haltung der Bush-Administration gegenüber internationaler Zusammenarbeit wurde erneut eine Debatte zum „Ende des Multilateralismus“ geführt (Kupchan und Trubowitz 2007). Die USA verweigerten sich, internationale Vereinbarungen zu ratifizieren, wenn dadurch eine Beschneidung ihrer Souveränität zu befürchten wäre. Darunter fallen beispielsweise der Internationale Strafgerichtshof, das Kyoto-Protokoll, die Ottawa-Landminen-Konvention, der Kernwaffenteststoppvertrag, die Biodiversitäts-Konvention und das UN-Seerechtsübereinkommen. Schon bevor Trump ins Weiße Haus einzog, waren die USA an weit weniger internationalen Abkommen beteiligt als viele europäische Staaten.

Trotz solcher Diagnosen lässt sich festhalten, dass internationale Organisationen (IOs) ein zentrales Instrument zur Gestaltung internationaler Beziehungen bilden (Barnett und Finnemore 2004). Die Rolle der USA in dieser institutionellen Ordnung ist nicht nur ein Ausdruck, sondern auch eine Quelle für ihre Vormachtstellung. Dementsprechend lassen sich weder US-Außenpolitik noch die Politik internationaler Institutionen wirklich verstehen, ohne die Verbindungen zwischen den beiden näher zu betrachten.

3 Die USA in internationalen Organisationen

Die USA üben Macht und Einfluss durch zentrale Sicherheits- und Wirtschaftsorganisationen auf andere Akteure aus. Dennoch zeigen sich die USA gegenüber diesen Organisationen auch ambivalent. Um die wechselseitige Beziehung zwischen den USA und internationalen Institutionen zu erörtern, lassen sich drei Organisationen im Zentrum des liberalen Ordnungssystems näher betrachten: die Vereinten Nationen als die Kerninstitution der globalen Ordnung, die NATO als ein Beispiel für kollektive Sicherheitsorganisation und die Welthandelsorganisation (WTO) als die Hüterin einer offenen und liberalen Handelsordnung. Gemeinsam tragen diese Organisationen Verantwortung für Frieden und Sicherheit sowie für die Förderung wirtschaftlichen Wachstums.

3.1 Die Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen verfolgen das Ziel, „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen“ (Charta der Vereinten Nationen (1945), Kap. 1, Artikel 1: 3). Die Organisation der UN ist unterteilt in den Exekutivausschuss des Sicherheitsrats, bestehend aus fünf ständigen Mitgliedern (USA, Russland, China, Großbritannien, Frankreich) sowie elf nicht-ständigen Mitgliedern, und in die Generalversammlung, die sämtliche Mitgliedstaaten umfasst. Der Sicherheitsrat verfügt über Entscheidungsgewalt zu allen Hauptthemen, während die Generalversammlung im Wesentlichen als ein Beratungsgremium fungiert. Ständige Mitglieder im Sicherheitsrat, die USA eingeschlossen, verfügen über ein Vetorecht. So müssen alle ständigen Mitglieder einem Vorschlag zustimmen, bevor die UN zu einem gemeinsamen Handeln in der Lage sind; wenn ein ständiges Mitglied seine Zustimmung verweigert, ist der Sicherheitsrat blockiert. Einerseits drückt sich in der Vetobestimmung die Absicht aus, ein kollektives Forum zu schaffen. Andererseits dient das Veto den Großmächten dazu, die eigenen nationalen Interessen zu wahren. Vom Vetorecht machten während des Kalten Krieges am häufigsten die USA und die Sowjetunion Gebrauch, um so die eigenen Interessen gegenüber dem anderen abzusichern.

Die USA sind sowohl der wichtigste Unterstützer der UNO als auch ihr schärfster Kritiker. Mit etwa 22 % des Gesamthaushaltes sind die USA der größte Beitragszahler des UN-Budgets und steuern damit fast doppelt so viel wie der nächstgrößte Geldgeber (China) bei (VN 2018). Unmittelbar nach Ende des Kalten Krieges, dominierten die USA die UN-Politik, als die USA einen neuen Aktivismus der UN ideell leiteten und materiell unterstützten (Malone 2003). In dieser Phase fanden zahlreiche Friedenseinsätze und humanitäre Interventionen unter dem Dach der Vereinten Nationen statt und die USA machten nur relativ selten von ihrer Vetomacht Gebrauch. Nach einer Reihe gescheiterter Missionen zeigten sich die USA

aber zunehmend skeptisch gegenüber den Handlungsmöglichkeiten multilateraler Institutionen (Malone 2003). Diese Einstellung erreichte unter der Regierung von George W. Bush eine neue Stufe, da sich die USA gegenüber multilateralen Einsätzen grundsätzlich misstrauisch und besonders in Bezug auf die Vereinten Nationen kritisch zeigten. Die anderen Mitglieder des Sicherheitsrates wurden ihrerseits im Umgang mit den Vereinigten Staaten vorsichtiger, nachdem diese den „War on Terror“ ausgerufen hatten und ohne die Zustimmung der UN die Invasion des Iraks ausführten. Heute gehen Russland und China regelmäßig gemeinsam vor, um US-Vorschläge entgegenzuwirken und die eigenen Interessen sowie die ihrer geostrategischen Verbündeten zu wahren.

Die USA haben der Organisation bereits mehrfach vorgeworfen, ineffizient und verschwenderisch zu sein und oftmals gegen die Interessen der Vereinigten Staaten zu handeln. Es gibt unter den Kongressabgeordneten zudem seit langer Zeit Befürworter der Forderung, die Anteile der US-Beiträge zu reduzieren oder gar aus der UN auszutreten. Das Zurückhalten von Zahlungen ist regelmäßig von den USA als eine Möglichkeit für die Ausübung von Macht genutzt worden (Bond 2003). So weigerte sich der US Kongress seit 1985 regelmäßig, Zahlungen der USA an die UN zu bewilligen. Die Weigerung, die Beiträge vollständig zu zahlen, ist somit stets eine Möglichkeit für die USA, die UN zum Wandel zu bewegen und ihrem Unmut über die Generalsversammlung Ausdruck zu verleihen. 1997 brachte der Kongressabgeordnete Ron Paul erstmals ein Gesetz mit dem Titel „American Sovereignty Restoration Act“ ein, mit dem die US-amerikanische Mitgliedschaft in der UNO beendet werden sollte (US-Kongress 1997). Dieser Entwurf ist seitdem regelmäßig in den Kongress eingebracht worden, jüngst 2019 durch den Abgeordneten Mike Rogers, hat aber nie die notwendige Unterstützung erhalten (US-Kongress 2019). Dennoch drohen die USA weiterhin damit, ihre Unterstützung für einzelnen UNO-Institutionen zu entziehen, um Druck auf die Gesamtorganisation auszuüben. Die USA zogen sich 1984 aus der UNESCO zurück, wurden 2002 wieder Mitglied und zogen sich 2017 unter der neuen Trump-Administration erneut zurück. Auch aus dem UN-Menschenrechtsrat (UNHRC) traten die USA 2018 aus, den die Botschafterin Nikki Haley als eine „Jauchegrube politischer Vorlieben“ und als eine „heuchlerische und egoistische Organisation“ kritisiert hatte (Koran 2018).

3.2 NATO

Die NATO ist ein 1949 gegründetes Militärbündnis mit dem Ziel, die militärische Zusammenarbeit und gemeinsame Verteidigungspolitik der USA und westeuropäischen Alliierten zu fördern. Als der NATO-Vertrag unterzeichnet wurde, betrachtete Amerika dies als ein vorübergehendes Abkommen zur Unterstützung europäischer Staaten, solange diese keine eigenen Sicherheitsinstitutionen etablieren konnten (Ikenberry 2001, S. 201). Britische und französische Amtsträger beharrten jedoch darauf, dass westeuropäische militärische Zusammenarbeit nur unter Einbeziehung der Vereinigten Staaten funktionieren könne (Lundestad 1986). Die NATO wird daher oft als ein Instrument betrachtet, mit dem die europäischen Staaten die USA in

Europa halten wollten. Daher stammt auch der oft bemühte Satz, die NATO diene dem Zweck „to keep the Russians out, the Germans down, and the Americans in“. Die Dominanz der USA innerhalb der NATO wird von den anderen Mitgliedern sowohl willkommen geheißen als auch angefochten: die Vereinigten Staaten werden mal als unverzichtbarer Partner, mal als herrschsüchtiger Koloss dargestellt (Sloan 2010). Die formellen Regeln der NATO führen nicht zu einer institutionalisierten Ungleichheit und allen Mitgliedstaaten kommt durch den Prozess der Konsensbildung bei Beratungen das gleiche Mitspracherecht zu. Als Resultat ihrer deutlich höheren materiellen Beiträge zur NATO erweisen sich die USA in der Praxis jedoch als dominanter Akteur (vgl. Kaplan 2004). In den USA selbst wird das amerikanische Engagement in der NATO regelmäßig infrage gestellt, gerade weil die USA die größte militärische Last tragen.

Die NATO wird über direkte und indirekte Beiträge ihrer Mitglieder finanziert. Direkte Beiträge der Mitgliedstaaten erfolgen auf Grundlage einer Einstufung des jeweiligen Bruttosozialproduktes. Der Großteil der Beiträge erfolgt jedoch indirekt und berechnet sich nach der Teilnahme an von der NATO geleiteten Operationen und Missionen. Da der Umfang der Beiträge in direktem Verhältnis zum jeweiligen Verteidigungshaushalt steht, klaffen gewaltige Unterschiede zwischen den Beitragshöhen der einzelnen Mitglieder. An erster Stelle stehen hier die Militärausgaben und militärischen Möglichkeiten der USA, welche die Beiträge aller anderen NATO Mitglieder bei weitem übersteigen. Die Mehrheit der Mitglieder erreicht dagegen nicht das NATO-Ziel von 2 % des BIP für Verteidigungsausgaben (NATO 2019).

Diese ungleiche Lastenverteilung innerhalb der NATO war von Beginn an gegeben. Einerseits profitierte die USA von dieser Situation, weil sie die Dominanz und Kontrolle über die Allianz begünstigte. Die Abhängigkeit der NATO von den Vereinigten Staaten hat zur Folge, dass andere Mitgliedstaaten relativ wenig Einfluss auf die politische Agenda ausüben und wenig Macht haben, wenn sie sich US-amerikanischen Vorstellungen bezüglich Operationen, Zielsetzungen und Taktiken widersetzen oder diese ändern wollen. Andererseits hat das Engagement der USA in der NATO die Europäer dazu ermutigt, weniger in die eigenen Verteidigungshaushalte einzuzahlen, da man sich unter dem Schuttschirm der Vereinigten Staaten sicher wännen konnte (Jones 2007). So kürzten in den vergangenen Jahrzehnten viele europäische Staaten ihren Verteidigungsetat um mindestens 10–15 %. Die Abhängigkeit der NATO von den USA ist dadurch noch deutlich angestiegen. 2011 merkte der damalige US-Verteidigungsminister Robert Gates in Anbetracht der NATO Operation in Libyen an, dass Europa kurz vor einer „kollektiven militärischen Bedeutungslosigkeit“ stehe und durch weitere Kürzungen der Verteidigungshaushalte die Fähigkeit aufs Spiel setze, als stabilisierende Macht in der eigenen Nachbarschaft, geschweige denn der Welt, auftreten zu können (Gates 2011). Trotz Trumps Aussagen, dass die Allianz „obsolet“ sei, und trotzdem die NATO noch nie derartig in Frage gestellt worden ist, ist die Frage nach ihrer Zukunft nicht neu (Masters und Hunt 2017). US-amerikanische strategische Interessen haben sich in den letzten zehn Jahren allmählich von Europa entfernt, was zu einer Schwächung der Rolle der USA in der Region geführt hat. Ohne die USA kann die NATO allerdings in ihrem aktuellen Zustand nicht überleben.

3.3 Welthandelsorganisation (WTO)

Die WTO ist eine 1995 gegründete internationale Organisation mit formellen Verpflichtungen gegenüber einer breiten Palette von Themenfeldern in den Handelsbeziehungen, welche die Reichweite ihres Vorgängers – General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) – oder regionaler Organisationen – wie dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement, NAFTA)/US-Mexico-Canada-Agreement (USMCA) – deutlich überschreitet. Es ist das Ziel der WTO, Handel zu liberalisieren und zwischen den Mitgliedstaaten zu regulieren.

Entscheidungen innerhalb der WTO werden direkt durch Mitgliedsstaaten getroffen und auf formeller Basis genießen die Mitglieder der WTO daher ein hohes Maß an Autonomie. Allerdings werden wichtige politische Entscheidungen nur selten bei formellen Treffen gefällt. Vielmehr wird Konsens innerhalb der WTO durch eine Abfolge informeller und selektiver Zusammenkünfte erreicht. Beispielsweise könnte der Leiter einer Verhandlungsgruppe sich mit einer kleinen Gruppe besonders einflussreichen Staaten treffen, um noch vor einem Treffen eine Übereinkunft zu erreichen. Dies führt dazu, dass mächtige Staaten ihre Vorschläge den anderen Mitgliedern als *take-it-or-leave-it* Angebote präsentieren können.

Dennoch stellt die WTO eine bindende vertragsrechtliche Organisation dar, welche mit formalisierten Mechanismen der Streitschlichtung über eine der stärksten Compliance-Regelungen verfügt. Sollte ein Mitglied einem anderen vorwerfen, die Handelsbestimmungen verletzt zu haben, besteht innerhalb der WTO die Abmachung, in diesen Fällen ein multilaterales Verfahren zur Streitbeilegung einzuleiten. Ein Beschwerdeführer kann die Einrichtung eines Schlichtungsausschusses beantragen, der den Fall hört und eine Entscheidung fällt. Das Urteil wird dann durch das Streitschlichtungsgremium verlesen, wodurch es für beide Parteien verbindlich wird. Sollte sich der Beklagte einem nachteiligen Urteil verweigern, so kann die WTO den beschwerdeführenden Staat dazu ermächtigen, Sanktionen zu vollziehen. Das Streitschlichtungsverfahren der WTO ist daher eine der stärksten supranationalen Governance-Funktionen des internationalen Systems.

Aufgrund des Bedürfnisses, sich vor US-amerikanischem Unilateralismus zu schützen, setzte sich die EU neben anderen Staaten für ein starkes Streitschlichtungsverfahren ein (Sen 2003, S. 129). Der US-Kongress meldete dementsprechend Bedenken über eine Stärkung solcher Verfahren an, stimmte letztendlich aber zu. Die Abläufe der Streitschlichtung bieten Ländern, die sich ungerecht behandelt fühlen, tatsächlich die Möglichkeit, sich der Macht der USA zu widersetzen. Und in der Regel hielten sich die USA an ihre Verpflichtungen gegenüber der WTO und den Urteilen zur Streitschlichtung, auch in Fällen, in denen sie diese stark ablehnte (Wilson 2007). Es bleibt festzuhalten, dass die WTO nur Handelsabkommen erzwingt, die bereits zuvor von den Mitgliedsparteien ausgehandelt und ratifiziert wurden. Da die USA über ein beachtliches Maß an asymmetrischer Macht besitzen, vorteilhafte Abkommen auszuhandeln, dient der Zwang zur Einhaltung solcher Abkommen in der Regel auch ihren eigenen Interessen. Obwohl die USA am häufigsten angeklagt werden, machen sie auch am häufigsten selbst von dem Streitschlichtungsverfahren Gebrauch und haben so bereits über 130-mal Beschwerden gegen andere Mitglieder eingelegt (WTO 2019).

Obwohl die WTO eine zentrale Rolle darin gespielt hat, die US-amerikanische Vorstellung einer liberalen Marktordnung zu verbreiten, hat die innenpolitische Rückkehr zu Protektionismus und die geopolitische Auseinandersetzung mit China dazu geführt, die WTO zu unterminieren. In Trumps Amtszeit hat die USA ihre Macht benutzt, um den WTO-Konsens zu durchbrechen, Strafzölle für China einzuführen und gleichzeitig den Prozess für das Konflikt-schlichtungsverfahren zu schwächen, indem sie die Neuberufung von Richtern an den WTO-*Appellate Body* (das WTO-Berufungsgremium) verhindert hat. Durch diese Maßnahmen ist das WTO-System in eine Krise geraten (Bown 2019).

4 Angst vor Souveränitätsverlust und Hegemonialer Niedergang

Die Vereinigten Staaten hatten immer eine ambivalente Beziehung zum Multilateralismus, und sie neigen dazu, besonders anfällig für Unilateralismus oder Minilateralismus zu sein, wenn sie ihre Souveränität bedroht sehen (Viola 2018). Die Sorge über einen Souveränitätsverlust hängt direkt mit der amerikanischen Wahrnehmung ihrer Machtposition im internationalen System zusammen. Die Ängste vor diesem Verlust und einem Rückzug aus dem Multilateralismus werden in Momenten eines wahrgenommenen hegemonialen Niedergangs tendenziell noch verschärft. Auf dem Höhepunkt ihrer Macht sind die USA am ehesten dazu bereit, sich dem Multilateralismus und institutionellen Zwängen zu unterwerfen. Hierfür waren die USA nach dem Zweiten Weltkrieg offen, weil sie dadurch Zustimmung anderer Staaten gewinnen konnten und gleichzeitig in ihrem Handlungsspielraum kaum eingeschränkt wurden. Geht die US-amerikanische Hegemonie jedoch zurück, zeigen die USA immer weniger Bereitschaft, sich multilateral zu engagieren und die Kontrolle über ihre Souveränität aufzugeben. Dies liegt daran, dass der Multilateralismus viel kostenintensiver wird, wenn die Interessen der Staaten voneinander abweichen und die USA ihre Interessen nicht als globale Interessen durchsetzen können.

Wir befinden uns derzeit inmitten einer globalen Machtverschiebung: Einerseits genießen die USA nicht mehr das Maß an Machtüberlegenheit wie unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges, weshalb sie weniger Verhandlungsspielraum haben. Spätestens seit 2001 haben eine Vielzahl innenpolitischer Herausforderungen, die politischen und wirtschaftlichen Kosten des „War on Terror“ sowie Konsequenzen der Wirtschaftskrise von 2008 die Position der USA innerhalb des internationalen Systems destabilisiert (Pape 2009; Brooks und Wohlforth 2009). Zugleich gewinnen Schwellenländer an Bedeutung für die globale Zusammenarbeit. Diese globale Machtverschiebung bedeutet, dass heute eine steigende Zahl von Staaten mit unterschiedlichen Interessen für eine kollektive Lösung globaler Probleme entscheidend ist. Diese Situation eines relativen hegemonialen Rückgangs macht die Beteiligung an multilateralen Institutionen für die USA zu einer Belastung, da sie gezwungen sind, Entscheidungsgewalt zu teilen und sich somit den Interessen anderer Staaten zu unterwerfen. Dies wird deutlich bei der Einflussnahme, die ein Staat wie China heute in Verhandlungen in Handelsfragen, in Klimaabkommen und in Sicherheitskrisen

wie etwa mit Nordkorea hat. Je stärker der Multilateralismus darin ist, dem Rest der Welt mehr Gewicht zu verleihen, desto größer wachsen die Anreize führender Mächte wie der USA, den Multilateralismus zu schwächen und insbesondere außerhalb multilateraler Institutionen zu arbeiten.

Bereits vor der Trump-Administration begannen die USA Verhandlungen über Sicherheitskooperation und Handelsabkommen von multilateralen in plurilaterale Institutionen zu verschieben, die eine kleine und ausgewählte Gruppe von Staaten einschlossen. Obama, der sich rhetorisch dem Multilateralismus verschrieben hatte, versäumte es, die US-amerikanische Außenpolitik in eine entschieden multilaterale Richtung zu lenken (Skidmore 2012). Die Regierung Obamas hat zwar einige erwähnenswerte multilaterale Erfolge vorzuweisen, wie die Zustimmung zum Pariser Klimaabkommen und die Bestrebung, die US-amerikanischen Beziehungen zu den Vereinten Nationen zu stabilisieren. Insgesamt aber konzentrierte sich seine Regierung auf eine Diplomatie innerhalb informeller Ad-hoc-Gruppierungen von Staaten, etwa bei Atomverhandlungen oder Verhandlungen über den Handel von Dienstleistungen (*Trade in Services Agreement*), anstatt innerhalb der traditionellen Organisationen, die mit der liberalen Ordnung in Verbindung stehen.

Die Befürchtungen eines Souveränitätsverlustes scheinen jedoch eine zunehmend parteipolitische Dimension zu haben. Die beiden Parteien hatten schon immer unterschiedliche Vorstellungen über Souveränitätsverluste – wobei Republikaner viel sensibler auf den vermeintlichen Autonomieverlust reagieren, während die Demokraten eher bereit sind, souveräne Autonomie gegen eine verstärkte Zusammenarbeit einzutauschen. Durch die Intensivierung der parteilichen Polarisierung wurde dieser Unterschied noch einmal verstärkt. Jüngste Forschungsergebnisse haben gezeigt, dass Eliten, die sich auf außenpolitische Ziele verständigt haben, auch die Öffentlichkeit davon überzeugen können. Gehen die Zielvorstellungen der Eliten jedoch auseinander, spaltet sich auch die Öffentlichkeit entlang der Parteienlinien (Guisinger und Saunders 2017).

5 Fazit: Widerstand und Wandel

Die internationale Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg ist größtenteils durch die Vereinigten Staaten erschaffen und dominiert worden. Im Gegensatz zu früheren Nachkriegsordnungen war sie durch die zentrale Bedeutung internationaler Institutionen geprägt. Innerhalb dieser institutionellen Ordnung agierten die USA als hegemonialer Akteur; die Anordnung des internationalen Systems und seiner Institutionen spiegelten die materielle, institutionelle, produktive und strukturelle Macht der USA wider. Allerdings kann keine internationale Organisation als ein bloßes Instrumentarium US-amerikanischer Macht dargestellt werden.

Heute sind die USA weder materiell in der Lage noch politisch gewillt, weiterhin das Gros der Belastungen zu übernehmen, die der Erhalt der internationalen Ordnung mit sich bringt. Wirtschaftliche Schwierigkeiten im eigenen Land werden dabei ergänzt durch Kriegsmüdigkeit und den Aufstieg eines populistischen Nationalismus, der sich explizit vom kosmopolitischen Internationalismus distanziert. Diese

Kritik kann sowohl als Ausdruck einer anti-Globalisierungspolitik als auch einer neuartigen Politisierung internationaler Institutionen gedeutet werden – als ein Trend, der sich allerdings bereits weit vor dem 11. September 2001 abzeichnete (Zürn 2013).

Tatsächlich zeigt sich eine langsame Verschiebung der Lastenverteilung. Die wichtigsten Fragen mit Blick auf die weitere Entwicklung des internationalen Systems sind daher, wie eine neue Arbeitsteilung aussehen kann, welche Akteure dabei eine führende Rolle übernehmen, und welche Auswirkungen diese Veränderungen auf internationale Institutionen haben werden. Es ist durchaus möglich, dass die USA zu einem zukünftigen Zeitpunkt keine führende Rolle mehr in der NATO spielen werden. Es ist durchaus denkbar, dass die USA eine weniger aktive Rolle bei Entscheidungen über humanitäre Krisen im Sicherheitsrat spielen werden. Es ist ebenso denkbar, dass die Vereinigten Staaten innerhalb von Wirtschaftsinstitutionen wie der WTO und den G20, wo China zunehmend in der Lage zu sein scheint, eine stärkere Führungsrolle zu übernehmen, institutionelle Macht an aufstrebende Volkswirtschaften abtreten werden.

Letzten Endes bleiben die USA jedoch der mächtigste internationale Akteur und die Gefahr, durch einen neuen Hegemon ersetzt zu werden, scheint nicht unmittelbar gegeben. Dennoch ist der relative Niedergang der US-Hegemonie real und dies wird sich auch auf die internationale Institutionenlandschaft auswirken. Der Niedergang der amerikanischen Vormachtstellung könnte eine Chance für *Global Governance* darstellen – als kritischer Zeitpunkt, um eine Neustrukturierung internationaler Institutionen vorzunehmen, die durch jahrzehntelang angekündigte Reformprogramme nicht verwirklicht werden konnten und die Fast jeder für überfällig hält.

Literatur

- Barnett, Michael, und Martha Finnemore. 2004. *Rules for the world: International organizations in global politics*. New York: Cornell University Press.
- Bond, Alison. 2003. U.S. funding of the United Nations: Arrears payment as an indicator of multilateralism. *Berkeley Journal of International Law* 21(3): 703–714.
- Bown, Chad. 2019. The 2018 trade war and the end of dispute settlement as we knew it. *VoxEU.org*, 13 June.
- Brooks, Stephen, und William Wohlforth. 2009. Reshaping the world order: How Washington should reform international institutions. *Foreign Affairs* 88(2): 49–63.
- Gates, Robert M. 2011. Remarks by secretary gates at the security and defense agenda. Brussels, 10. Juni. <https://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4839>. Zugegriffen am 25.11.2019.
- Guisinger, Alexandra, und Elizabeth N. Saunders. 2017. Mapping the boundaries of elite cues: How elites shape mass opinion across international issues. *International Studies Quarterly* 61(2): 425–441.
- Ikenberry, G. John. 2001. *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Jones, Seth. 2007. *The rise of European security cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaplan, Lawrence. 2004. *NATO divided, the evolution of an alliance*. NATO United: Praeger.
- Keohane, Robert. 1998. International institutions: Can interdependence work? *Foreign Policy* (110): 82–96.

- Koran, Laura. 2018. US leaving UN Human Rights Council. *CNN*, 20. Juni.
- Kupchan, Charles, und Peter Trubowitz. 2007. Dead center: The demise of liberal internationalism in the United States. *International Security* 32(2): 7–44.
- Lundestad, Geir. 1986. Empire by invitation? The United States and Western Europe, 1945–1952. *Journal of Peace Research* 23:263–277.
- Malone, David. 2003. US-UN relations in the UN Security Council in the post-cold war era. In *US hegemony and international organizations*, Hrsg. Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane und Michael Mastanduno, 73–91. Oxford: Oxford University Press.
- Masters, James, und Katie Hunt. 2017. Trump rattles NATO with ‚obsolete‘ Blast. *CNN*.
- Matthews, Jessica. 1997. Power shift. *Foreign Affairs* 76(1): 50–66.
- NATO. 2019. Defence expenditure of NATO countries (2012–2019). Communiqué PR/CP(2019) 069, 25 June. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_PR2019-069-EN.pdf. Zugegriffen am 25.11.2019
- Nye, Joseph. 2005. Globalization’s democratic deficit: How to make international institutions more accountable. *Foreign Affairs* 80(4): 2–6.
- Pape, Robert. 2009. First draft of history: Empire falls. *The National Interest* (Jan/Feb): 21–34.
- Ruggie, John G. 1992. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization* 46(3): 561–598.
- Sen, Guatam. 2003. The United States and the GATT/WTO system. In *US hegemony and international organizations*, Hrsg. Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane und Michael Mastanduno, 115–138. Oxford: Oxford University Press.
- Skidmore, David. 2012. The Obama presidency and US foreign policy: Where’s the multilateralism. *International Studies Perspectives* 13(1): 43–64.
- Sloan, Stanley. 2010. The bargain as a framework for analysis. In *Permanent alliance? NATO and the transatlantic bargain from Truman to Obama*. London/New York: Continuum.
- Stone, Randall W. 2011. *Controlling institutions: International organizations and the global economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- US-Kongress. 1997. American Sovereignty Restoration Act of 1997. H.R.1146. <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-bill/1146?q=%7B%22search%22%3A%5B%22American+Sovereignty+Restoration+Act%22%5D%7D&s=2&r=8>. Zugegriffen am 25.11.2019.
- US-Kongress. 2019. American Sovereignty Restoration Act of 2019. H.R.204. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/204/text>. Zugegriffen am 25.11.2019.
- Viola, Lora Anne. 2018. Trump und das Ende des Multilateralismus – schon wieder? In *Die USA – Eine Scheiternde Demokratie?* Hrsg. Patrick Horst et al. Frankfurt a. M.: Campus.
- Viola, Lora Anne, Duncan Snidal, und Michael Zürn. 2014. Sovereign (In)equality in the evolution of the international system, In *The Oxford handbook of transformations of the state*, Hrsg. Leibfried, Stephan et al. Oxford: Oxford University Press.
- VN. 2018. Assessment of Member States’ contributions to the United Nations regular budget for the year 2019. ST/ADM/SER.B/992. <https://undocs.org/en/ST/ADM/SER.B/992>. Zugegriffen am 25.11.2019.
- VN-Charta. 1945. Kap. 1, Art. 1:3.
- Wilson, Bruce. 2007. Compliance by WTO members with adverse WTO dispute settlement rulings: The record to date. *Journal of International Economic Law* 10(2): 397–403.
- WTO. 2019. Disputes by member. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm. Zugegriffen am 25.11.2019.
- Zürn, Michael. 1998. *Regieren Jenseits des Nationalstaats Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Zürn, Michael. 2013. Politisierung als Konzept der internationalen Beziehungen. In *Die Politisierung der Weltpolitik* Hrsg. Michael Zürn und Matthias Ecker-Ehrhardt, 7–35. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Zürn, Michael, Martin Binder, und Matthias Ecker-Ehrhardt. 2012. International authority and its politicization. *International Theory* 4(1): 69–106.