SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Multilateralismus minus eins? Chancen und Grenzen multilateraler Kooperation in der Ära Trump

Fehl, Caroline; Thimm, Johannes

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Fehl, C., & Thimm, J. (2017). Multilateralismus minus eins? Chancen und Grenzen multilateraler Kooperation in der Ära Trump. *Sicherheit und Frieden (S+F)*, *35*(3), 150-154. https://doi.org/10.5771/0175-274X

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71396-1

Multilateralismus minus eins?

Chancen und Grenzen multilateraler Kooperation in der Ära Trump*

Caroline Fehl und Johannes Thimm

Abstract: The unilateralist policies of US President Trump pose a challenge to supporters of global multilateral cooperation – but one that is not entirely unparalleled. Not for the first time in history, European and other governments are faced with the question of how and under what conditions a "multilateralism minus one" can be realized. Accordingly, International Relations scholars have long debated the possibility and effectiveness of "non-hegemonic cooperation". In this article, we draw on these previous analyses to shed light on what states supportive of multilateralism could and should do to advance global governance in areas such as UN peacekeeping, arms control, and climate policy.

Keywords: Trump, US foreign policy, multilateralism, unilateralism, global governance
Stichwörter: Trump, US-Außenpolitik, Multilateralismus, Unilateralismus, internationale Institutionen

1. Einleitung

Im Jahr 1986 veröffentlichte der Politikwissenschaftler Robert Johansen eine Abrechnung mit der unilateralistischen Politik von US-Präsident Ronald Reagan:

> „The Reagan administration has ignored the current realities of the postwar period in seeking to return to a brief moment of U.S. military preeminence. In an effort to recover the past, it has emphasized one-sided interests – for the benefit of the United States – as against the mutual interests of all nations. It has sought to reassert U.S. military dominance globally, even at the expense of international checks against the abuse of power. It has threatened to scuttle arms control treaties, […] and has used military force in clear violation of international law. The administration and Congress have, in spirit and in practice, undermined the time-honored U.S. commitment to the U.N. system of multilateral institutions by withdrawing from UNESCO and reducing U.S. funding of the United Nations in violation of its treaty obligations."[1]

Im Jahr 2017 scheint die 30 Jahre alte Analyse aktueller denn je: Wieder haben die USA in Donald Trump einen Präsidenten, der mit seinem Wahlkampfversprechen „make America great again" die Zeit zurückdrehen will und der gemäß seinem Slogan „America first" bereit ist, dieses Ziel auch auf Kosten anderer Nationen durchzusetzen. Und wieder findet diese Grundhaltung Ausdruck in einer tiefgreifenden Skepsis gegenüber multilateraler Kooperation im Allgemeinen und multilateralen Organisationen und Abkommen im Besonderen. Schon im März 2017 sickerten die Entwürfe zweier *Executive Orders* an die Öffentlichkeit durch, die eine Reduzierung von US-Finanzbeiträgen zu internationalen Organisationen sowie ein „Moratorium" über den Abschluss neuer multilateraler Verträge in Aussicht stellten.[2] Zwar verschwanden diese „EOs" wieder in der Schublade, doch hat Trump seither eine Reihe von Entscheidungen getroffen, die multilaterale Abkommen infrage stellen. Seine zweifelhafte Bilanz reicht vom Rückzug aus der *Transpacific Partnership* und dem Pariser Klimaschutzabkommen über die Infragestellung des Atom-„Deals" mit Iran und der Beistandspflicht innerhalb der NATO bis hin zu drastischen Kürzungen amerikanischer VN-Beiträge im ersten Haushaltsentwurf.

Wie schon zu Zeiten Reagans – aber auch George W. Bushs – stellt diese unilaterale Wende der US-Politik Amerikas Partner vor die schwierige Frage, ob und wie eine globale Kooperation ohne oder gar gegen die USA, also ein „multilateralism minus one",[3] zu realisieren ist. In diesem Artikel analysieren wir die Chancen und Grenzen eines solchen Ansatzes in der Ära Trump, wobei wir uns auf multilaterale Organisationen und Abkommen in drei zentralen Politikfeldern konzentrieren: Vereinte Nationen (VN) und VN-Peacekeeping, nukleare Rüstungskontrolle und Klimaschutz.[4] Dabei greifen wir auf die Debatte über „nichthegemoniale Kooperation" zurück, die unter Theoretikern der Internationalen Beziehungen schon seit den 1980er Jahren geführt wird.

2. Nichthegemoniale Kooperation: Lektionen aus Theorie und Geschichte

In der Nachkriegszeit spielten die Vereinigten Staaten zunächst eine „hegemoniale" Führungsrolle beim Aufbau multilateraler Institutionen, in denen sie liberale Weltordnungsprinzipien ebenso wie ihre eigene Vormachtstellung zu verankern suchten.[5] Schon Mitte der 1980er Jahre aber begannen Politikwissenschaftler wie Robert Keohane, über die Möglichkeit einer „nichthegemonialen Kooperation" ohne Führung einer dominanten Macht nachzudenken.[6] Der historische Hintergrund für diese Überlegungen war dabei nicht primär der Unilateralismus der Reagan-Administration, der etwa im Budgetstreit mit den VN, dem Rückzug aus der Kulturorganisation UNESCO, der Nichtratifizierung der

* Dieser Artikel wurde anonym begutachtet (double-blind peer reviewed). Wir danken den Gutachtern bzw. Gutachterinnen für ihre hilfreichen Kommentare.

1 Robert C. Johansen, „The Reagan Administration and the U.N.: The Costs of Unilateralism", *World Policy Journal* 3 (1986): 4, 601-664.

2 Vgl. Max Fisher, „Trump Prepares Orders Aiming at Global Funding and Treaties", *The New York Times*, 25. Januar 2017.

3 Joachim Krause, „Multilateralism: Behind European views", *The Washington Quarterly* 27 (2004): 2, 43-59, hier S. 53.

4 Weitere Aspekte einer unilateralen Politik, wie z.B. Trumps völkerrechtswidriger Militärschlag gegen eine syrische Luftwaffenbasis, bleiben in unserer Analyse ausgeklammert.

5 Vgl. G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001). Viele der neuen Institutionen blieben zunächst auf die westliche Welt beschränkt. Auch genossen die USA (und z.T. auch andere Großmächte) Privilegien wie etwa ein größeres Stimmengewicht im IWF, ein Vetorecht im VN-Sicherheitsrat oder den Status als anerkannte Nuklearmacht im Atomwaffensperrvertrag. In militärischen Interventionsentscheidungen setzten sich die USA zudem schon seit den 1950er Jahren immer wieder über das Völkerrecht hinweg.

6 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), vgl. auch Duncan Snidal, „The Limits of Hegemonic Stability Theory", *International Organization* 39 (1985): 4, 579-614.

https://doi.org/10.5771/0175-274X-2017-3-48 DOI: 10.5771/0175-274X-2017-3-150
Generiert durch Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, am 02.02.2021, 10:00:17.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

VN-Seerechtskonvention oder der Infragestellung von Rüstungskontrollabkommen zum Ausdruck kam.[7] Ausschlaggebend für die Wahrnehmung einer Krise der amerikanischen Hegemonie war vielmehr ein von Zeitgenossen seit Mitte der 1970er Jahre beobachteter ökonomischer und militärischer Machtverlust der USA. Das Wiedererstarken der USA im ausgehenden Kalten Krieg sowie das Ende des Ost-West-Konflikts beendeten folgerichtig die erste Debatte über nichthegemoniale Kooperation. Doch schon bald nach einer kurzen multilateralen Phase der Präsidenten George H. Bush und Bill Clinton traten neue Spannungen zwischen den USA und globalen Institutionen zutage. Hatte die Clinton-Administration multilaterale Initiativen wie den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) oder die Ottawa-Konvention zum Verbot von Antipersonenminen zunächst noch unterstützt, sah sie sich aufgrund innenpolitischer Widerstände außer Stande diesen Abkommen beizutreten.[8] Diese viel beachteten Konflikte führten zu neuen Diskussionen über die Möglichkeiten einer nichthegemonialen Kooperation, die durch den aggressiven Unilateralismus George W. Bushs weiter angekurbelt wurden. Insbesondere dessen Rückzug aus den Verhandlungen über das Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz und das Zusatzprotokoll zur Biowaffenkonvention sowie seine offene Bekämpfung des IStGH brachten die Frage eines Multilateralismus minus eins zurück auf die Tagesordnung.[9]

Obgleich also die beiden politikwissenschaftlichen Debatten über nichthegemoniale Kooperation vor unterschiedlichen historischen Hintergründen geführt wurden – ein wahrgenommener Niedergang der USA in den 1970er und -80er Jahren einerseits und ein kraftstrotzender Unilateralismus in den 1990er und 2000er Jahren andererseits – sind beide Diskussionen aufschlussreich für die heutige Situation. Denn unter Trump fällt ein starker US-Unilateralismus zusammen mit einer globalen Machtverschiebung hin zu China und anderen Aufsteigern, die spätestens seit der Weltfinanzkrise nicht mehr zu leugnen ist. Da auch die Aufsteiger bestehende Institutionen infrage stellen, die ihr gewachsenes Gewicht nicht angemessen reflektieren, steht die westlich-liberale Ordnung von zwei Seiten unter Druck.[10]

Welche Lektionen können wir also aus früheren Debatten für die Einschätzung der aktuellen Herausforderung ziehen? Um die Erfolgsaussichten einer multilateralen Kooperation ohne Führung oder Teilnahme der USA in einem Politikfeld einschätzen zu können, sind zunächst eine Reihe von Faktoren zu beachten, die die USA selbst betreffen: Wie relevant ist ihr Beitrag zum jeweiligen Problem und/oder zu seiner multilateralen Lösung? Welche Abstriche und Ausnahmeregelungen wären bei einer multilateralen Initiative nötig, um die Amerikaner von der Mitarbeit zu überzeugen, und wie würde sich das auf die Effektivität und Legitimität des Vorhabens auswirken? Wie wahrscheinlich ist es, dass die USA sich an einen solchen Kompromiss dann auch halten? Und besteht umgekehrt die Hoffnung, dass sie ihre Politik wieder ändern und einer zunächst nichthegemonialen Initiative nachträglich beitreten – oder wenigstens informell kooperieren?[11]

Andere Voraussetzungen für erfolgreiche nichthegemoniale Kooperation betreffen alternative Führungsstaaten: Sind wichtige Akteure im jeweiligen Politikfeld – gerade auch aufsteigende Mächte – am Erhalt oder Ausbau existierender Institutionen interessiert, oder bevorzugen sie eigene Foren, die bestehende multilaterale Strukturen infrage stellen?[12] Sind diese Staaten außerdem in der Lage, eine ausreichend große und stabile Koalition zu bilden, die die von den USA hinterlassene Führungslücke füllen kann?[13]

Schließlich müssen kooperationswillige Regierungen auf innenpolitische und transnationale Kräfte Rücksicht nehmen, die den Weg zu einem Multilateralismus minus eins blockieren oder erleichtern können. In der Vergangenheit haben vor allem zivilgesellschaftliche Nichtregierungsorganisationen (NROs) häufig für ein Vorgehen ohne USA geworben,[14] Industrievertreter aus Angst vor Wettbewerbsnachteilen oft dagegen gearbeitet.[15] Darüber hinaus hat der Druck zum Konsens, der im transatlantischen Verteidigungsbündnis vorherrscht, die Europäer bislang von nichthegemonialen Initiativen im Bereich der Sicherheitspolitik abgehalten.[16] Wie relevant sind solche Faktoren für die heute umstrittenen Institutionen?

Im Folgenden wenden wir das hier vorgestellte Frageraster auf drei zentrale Politikfelder an, um die Chancen und Grenzen einer nichthegemonialen Kooperation in der Trump-Ära im Vergleich mit früheren US-Administrationen auszuleuchten. Dabei konzentrieren wir uns auf die Vereinten Nationen und das VN-Peacekeeping, die nukleare Rüstungskontrolle und den Klimaschutz – wohl wissend, dass Trumps Politik auch in weiteren Bereichen wie dem Welthandel oder dem Menschenrechtsschutz multilaterale Normen herausfordert.

3. Unilateralismus à la Trump – und mögliche Reaktionen

3.1 Vereinte Nationen und VN-Peacekeeping

Der Haushaltsentwurf, den die Trump-Administration im März vorgelegt hat, sieht drastische Kürzungen der US-Beiträge zu internationalen Organisationen vor. Mitarbeiter des State Department sollen gar angewiesen worden sein, Kürzungsvorschläge für über

7 Dennoch gab es gegen Ende von Reagans Präsidentschaft auch multilaterale Erfolge wie die Ratifizierung der Völkermordkonvention und die Verabschiedung der Antifolterkonvention.

8 Vgl. Johannes Thimm, *The United States & Multilateral Treaties: A Policy Puzzle* (Boulder, CO: First Forum Press, 2016), 51-97, 143-83.

9 Vgl. Adam Bower, *Norms Without the Great Powers: International Law and Changing Social Standards in World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2017), Stefan Brem und Kendall Stiles, Hg., *Cooperating Without America: Theories and Case Studies of Non-Hegemonic Cooperation* (London: Routledge, 2009), Caroline Fehl, *Living With a Reluctant Hegemon: Explaining European Responses to US Unilateralism* (Oxford: Oxford University Press, 2012).

10 Vgl. G. John. Ikenberry, „The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America", *Foreign Affairs* 90 (2011): 3, 56-68.

11 Vgl. Bower, *Norms Without the Great Powers*, 192-3, Kendall Stiles, „Introduction: Theories of non-hegemonic cooperation", in Brem und Stiles, *Cooperating Without America*, 1-20; Fehl, *Reluctant Hegemon*, 3-27, 44.

12 Vgl. Julia C. Morse, and Robert O. Keohane, „Contested Multilateralism", *Review of International Organizations* 9 (2014): 4, 385-412. So werden etwa die New Development Bank der BRICS-Staaten oder die von China initiierte Asian Infrastructure Investment Bank von Weltbank und Weltwährungsfonds als Herausforderung gesehen.

13 Vgl. Snidal, „Limits of Hegemonic Stability Theory", Felicity Vabulas and Duncan Snidal, „Rising Powers and Forum Shopping: The Use of Informal IGOs to Bypass Formal Institutional Constraints", Paper prepared for the Workshop on Informal Governance, ISA Annual Meeting (Toronto, 2014).

14 Vgl. Kenneth Anderson, „The Ottawa Convention Banning Landmines, the Role of International Non-governmental Organizations and the Idea of International Civil Society", *European Journal of International Law* 11 (2000): 1, 91-120.

15 Vgl. Fehl, *Reluctant Hegemon*, 45-6.

16 Vgl. Fehl, *Reluctant Hegemon*, 50-3. Außerhalb der Sicherheitspolitik allerdings zeigen transatlantische Konflikte, wie die um den IStGH oder das Kyoto-Protokoll, dass auch europäische Regierungen weniger als zu Zeiten des Kalten Krieges bereit sind, Sonderregeln für ihren amerikanischen Bündnispartner zu tolerieren.

https://doi.org/10.5771/0175-274X-2017-3-48

Generiert durch Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, am 02.02.2021, 10:00:17.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

50 Prozent aller amerikanischen VN-Beiträge zu unterbreiten, was allein im Peacekeeping eine Lücke von einer Milliarde Dollar reißen würde.[17] Würden diese Pläne umgesetzt, hätte die Weltorganisation Schwierigkeiten, ihr zentrales Mandat der Friedensschaffung und -erhaltung wie bisher zu erfüllen.[18] Dass es so weit kommt, ist allerdings unwahrscheinlich, denn im US-Kongress gibt es starke Widerstände gegen die Kürzungen.[19] Auch Trumps VN-Botschafterin Nikki Haley hat sich gegen „slash and burn-cuts" ausgesprochen und in Verhandlungen über das Peacekeeping-Budget für 2018 eine moderatere Linie vertreten. Letzteres wurde um insgesamt 600 Millionen Dollar gestutzt, wodurch die USA 7,5 Prozent ihres Beitrags einsparen. Gemessen an Trumps 50-Prozent-Ziel, aber auch verglichen mit dem drastischen Rückgang der Peacekeeping-Ausgaben von Mitte bis Ende der 1990er Jahre (von über fünf auf eine Milliarde Dollar) und mit früheren Zahlungsrückständen der USA erscheint diese Kürzung verkraftbar. Dennoch wirft auch sie schon die Frage auf, ob und in welchem Umfang andere VN-Mitglieder den Teilausfall der USA kompensieren können, und zu welchen Konzessionen sie andererseits bereit sind, um die Weltmacht vom Nutzen der VN im Allgemeinen und des VN-Peacekeeping im Besonderen zu überzeugen.

Spar- und Reformpotenzial gibt es bei den VN-Friedensmissionen durchaus. Der VN-Generalsekretär und die Mitgliedstaaten sollten den USA hier entgegenkommen, etwa mit der Entwicklung besserer Evaluationsinstrumente und Exit-Strategien für Friedensmissionen.[20] Welche politischen Kompromisse darüber hinaus sinnvoll sind, muss sorgfältig abgewogen werden. So hat Haley in einem Konzeptpapier gefordert, alle Missionen infrage zu stellen, die nicht genügend politische Unterstützung des Gastlands haben.[21] Dass solche unwillkommenen Missionen – wie z.B. in Darfur – große Probleme haben, ist unbestreitbar. Ihre pauschale Infragestellung dürfte indes vor allem Ländern wie China und Russland gefallen, die stets auf Nichteinmischung in Fragen der nationalen Souveränität pochen. Bei Menschenrechtsaktivisten dagegen stieß die – maßgeblich von Haley betriebene – drastische Kürzung der Darfur-Mission im Juni 2017 auf viel Kritik.[22]

Ob Souveränitätsargumente künftig weiter an Gewicht gewinnen, dürfte auch davon abhängen, ob und in welchem Umfang China die von den USA hinterlassene Lücke füllt. Die Volksrepublik hat ihr finanzielles und personelles Engagement im VN-Peacekeeping zuletzt deutlich erhöht – und könnte dies bei den 2018 anstehenden Verhandlungen über die nationalen Anteile am Peacekeeping-Budget (assessment rates) weiter tun. Das könnte aber schmerzhafte Kompromisse nach sich ziehen. Der Versuch Chinas, bei den jüngsten Kürzungen des Peacekeeping-Budgets auch Menschenrechtsbeobachter auf die Streichliste zu setzen, lässt nichts Gutes ahnen.[23] Europäische Regierungen hielten diesmal dagegen. Um dies auch in Zukunft tun zu können, müssen sie allerdings selbst Geld in die Hand nehmen. In diesem Sinne ließen sich die Drohungen der Trump-Administration durchaus als Chance nutzen. Schon 1985 schlug der damalige schwedische Premierminister Olof Palme vor, dass kein Mitgliedstaat mehr als 12 Prozent des VN-Budgets tragen dürfe, um politische Abhängigkeiten von großen Beitragszahlern zu vermeiden. Um nach genau dieser Logik ihren Einfluss zu sichern, hatte die damalige US-Regierung eine dauerhafte Reduktion des US-Beitrags abgelehnt.[24] Wenn Trump dafür nun offen ist, sollten Regierungen in Europa und anderswo die Chance nutzen, die USA durch höhere eigene Beiträge finanziell zu entlasten und damit die VN ein Stück unabhängiger von ihrem mächtigsten Mitgliedstaat zu machen.[25]

3.2 Nukleare Rüstungskontrolle

Wie schon die Regierungen Reagan und George W. Bush scheint die Trump-Administration von der nuklearen Rüstungskontrolle nicht viel zu halten. Trump trat schon im Wahlkampf für die Modernisierung amerikanischer Atomwaffen ein und deutete einen neuen Rüstungswettlauf mit Russland an.[26] Zu der langfristigen Abrüstungsverpflichtung, die die USA im Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) eingegangen sind, steht diese Rhetorik in einem fundamentalen Widerspruch – und in der Praxis sieht es bisher kaum besser aus. Trump hat Russlands Präsident Vladimir Putin signalisiert, dass er an einer Erneuerung des bilateralen New START-Vertrags nach dessen Auslaufen kein Interesse hat.[27] Zugleich mehren sich in den USA die Stimmen, die Russland eine Verletzung des INF-Vertrags zum Verbot von Mittelstreckenraketen (Intermediate Range Nuclear Forces) vorwerfen und als Konsequenz einen amerikanischen Rückzug vom Vertrag und sogar die Entwicklung neuer „taktischer" Atomwaffen fordern.[28] Auch über eine Wiederaufnahme von Atomtests entgegen der Bestimmungen des Teststoppvertrags (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT) wird im Kongress neuerdings wieder diskutiert.[29]

Die Haltung der Trump-Regierung zu dem von sieben Staaten ausgehandelten Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) – auch als „Iran-Abkommen" bezeichnet – löst ebenfalls weltweit

17 Colum Lynch, „White House Seeks to Cut Billions In Funding For United Nations", *Foreign Policy*, 13. März 2017, http://foreignpolicy.com/2017/03/13/white-house-seeks-to-cut-billions-in-funding-for-united-nations/.
18 Vgl. Rick Gladstone, "U.N. Says Trump Budget Cuts Would 'Make It Impossible' to Do Its Job", *The New York Times*, 24. Mai 2017.
19 Vgl. Jordain Carney, "Lindsey Graham: Trump's Budget ‚Doesn't Have a Snowball's Chance in Hell' ", *The Hill*, 24. Mai 2017, http://thehill.com/policy/finance/334959-lindsey-graham-trumps-budget-doesnt-have-a-snowballs-chance-in-hell.
20 Vgl. Richard Caplan, „UN Peacekeeping Under the Knife", *The Cipher Brief*, 17. Mai 2017, https://www.thecipherbrief.com/article/international/un-peacekeeping-under-the-knife.
21 Letter dated 4 April 2017 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations Addressed to the Secretary-General, S/2017/287.
22 Zachary Cohen, „Haley Uses Trump Cuts as „Leverage" at UN", *CNN*, 30. Juni 2017, http://edition.cnn.com/2017/06/30/politics/un-peacekeeping-cuts-nikki-haley/index.html.
23 Vgl. ebd.
24 Vgl. Edward Luck, „Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress", *International Relations Studies and the United Nations Occasional Papers* No. 1 (ACUNS: 2003).
25 Vgl. Kul Chandra Gautam, „Responding to US Budget Cuts for United Nations", *Inter Press Service*, 20. März 2017, http://www.ipsnews.net/2017/03/responding-to-us-budget-cuts-for-united-nations.
26 „Donald Trump declares ‚Let it be a nuclear arms race' with Russia", *The Telegraph*, 23. Dezember 2016.
27 Julian Borger und Ben Jacobs, "Trump denounced nuclear arms treaty in phone call with Putin – sources", *The Guardian*, 10. Februar 2017.
28 Vgl. Bryan Bender „Trump review leans toward proposing mini-nuke", *Politico*, 9. September 2017, http://www.politico.com/story/2017/09/09/trump-reviews-mini-nuke-242513.
29 Die USA haben den CTBT zwar unterzeichnet, sind aber kein Mitglied, weil die Ratifikation am Widerstand des Senats scheiterte. Dennoch haben sie sich an das Testmoratorium gehalten und auch die Organisation zur Überwachung des Teststopps, die CTBTO, finanziell unterstützt. Auch diese Zahlungen werden jetzt im Kongress infrage gestellt, vgl. Arms Control Association, „Amendment on CTBTO Funding Would Undermine Global Test Ban", *Issue Briefs* 9, 2017:4.

https://doi.org/10.5771/0175-274X-2017-3-48
Generiert durch Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, am 02.02.2021, 10:00:17.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Besorgnis aus. Mitte Oktober verweigerte der Präsident erstmals die vom Kongress geforderte Bestätigung, dass die Aufhebung der Iransanktionen im Rahmen des „Deals" der nationalen Sicherheit der USA diene. Obwohl dies allein noch nicht den amerikanischen Ausstieg bedeutet, hängt dieses Damoklesschwert nun noch drohender über dem Abkommen.[30] Sollte der Deal platzen, wäre dies ein schwerer Schlag für die nukleare Nichtverbreitungspolitik: Nicht nur Iran würde sich dann fragen, ob es sich lohnt, nukleare Ambitionen für Zusagen der USA aufzugeben.

Wie steht es angesichts dieser Herausforderungen um die Chancen einer nichthegemonialen Kooperation? Im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle gab es in dieser Hinsicht in den 1990er und 2000er Jahren erste Erfolge, als sowohl ein Verbot von Antipersonenminen als auch die Ächtung von Streumunition ohne amerikanische Mitwirkung beschlossen wurden. Speziell der „Ottawa-Prozess" zum Verbot von Landminen gilt als Erfolgsgeschichte, da auch die USA und weitere Länder, die den Vertrag ablehnten, seine Vorgaben heute weitgehend einhalten.[31] Sowohl bei den Landminen als auch bei den Streubomben spielten zivilgesellschaftliche Organisationen und kleinere und mittelgroße „gleichgesinnte Staaten" eine führende Rolle. Eine ähnlich strukturierte Koalition war auch die treibende Kraft hinter dem Abschluss einer neuen Konvention zum Verbot aller Atomwaffen im Juli 2017.[32] Die NRO-Kampagne für den *Nuclear Ban*, die für ihren Verdienst im Oktober den Friedensnobelpreis erhielt, hatte sich bewusst an den Landminenverhandlungen orientiert und setzt auf einen ähnlichen *Shaming*-Effekt, der auch Nichtunterzeichner zu Abrüstungsschritten bewegen soll.

Dennoch ist die Vorstellung unrealistisch, dass sich die Erfolge der konventionellen Rüstungskontrolle auf die Abrüstung nuklearer Waffen übertragen lassen. Die USA sind als die größte von nur fünf anerkannten (und neun de-facto-) Atommächten zu zentral für die Problematik, um an ihnen vorbei substanzielle Fortschritte zu erzielen. Die anderen Nuklearstaaten haben die Bann-Verhandlungen ebenso boykottiert wie Deutschland und alle anderen nichtnuklearen NATO-Staaten – mit Ausnahme der Niederlande, die dem Vertrag allerdings letztlich auch nicht beitraten. Die NATO-Partner profitieren selbst vom nuklearen Schutzschirm der USA und sind zudem in sicherheitspolitischen Belangen immer noch bemüht, die amerikanischen Verbündeten nicht zu brüskieren.[33] Europäer außerhalb der NATO, allen voran Österreich, waren dagegen in der Pro-Bann-Koalition stark engagiert.[34] Die EU, in anderen Fällen ein wichtiger Unterstützer nichthegemonialer Initiativen, ist somit tief gespalten. Man mag die Bedenken, die insbesondere die europäischen Nachbarn Russlands gegenüber dem Ziel eines *Global Zero* haben, durchaus verstehen. Und doch ist es bedauerlich, dass gerade Deutschland bislang wenig tut, um sich mit der Initiative konstruktiv auseinanderzusetzen. Das Beispiel Niederlande zeigt, dass man auch in der NATO anders auftreten kann – Deutschland sollte diesem Beispiel folgen und zumindest als Beobachter an künftigen Vertragsstaatentreffen der Nuklearwaffenkonvention teilnehmen.

Ein engagierterer Dialog mit den Befürwortern dieser Initiative ist auch wichtig, um politische Gräben innerhalb der NVV-Mitgliedschaft nicht noch tiefer werden zu lassen. Denn je offener sich die Nuklearmächte ihren Abrüstungspflichten entziehen, desto schwieriger wird es, die Nichtnuklearmächte zur Einhaltung oder gar Verschärfung bestehender Regeln zur *Nichtverbreitung* von Kernwaffen zu bewegen, an der sowohl Amerikaner als auch Europäer ein starkes Interesse haben.[35] Nur mit Druck und Drohungen lässt sich dieses Ziel nicht erreichen. Deshalb sollten die Europäer auch – wenn möglich zusammen mit Russland und China – deutlich machen, dass sie ein Aufkündigen des Iran-Abkommens seitens der USA nicht mittragen, solange Iran sich an die Vereinbarung hält.[36]

3.3 Klimaschutz

Auch Trumps Klimapolitik weckt Erinnerungen an die Präsidentschaft George W. Bushs. Seine Ankündigung vom 1. Juni 2017, aus dem Paris-Abkommen aussteigen zu wollen, wirft für den Rest der Welt ähnliche Probleme auf wie Bushs Abkehr vom Kyoto-Protokoll im Jahr 2001.[37] Und doch zeigt der Vergleich, dass sich die Bedingungen für nichthegemoniale Kooperation in der Klimapolitik seither verbessert haben. Zum einen ist der prozentuale Anteil der USA an den weltweiten Treibhausgasemissionen deutlich geschrumpft, von 39 Prozent im Jahr 2001 auf nur noch 14 Prozent im Jahr 2013. Hinzu kommt, dass China – mit 26 Prozent (2013) heute der größte Verschmutzer – in Kyoto keine substanziellen Verpflichtungen übernommen hatte, in Paris dagegen schon.[38]

Dennoch ist der Ausfall der USA auch für Paris problematisch, auch weil das Abkommen, anders als Kyoto, keine verbindlichen Emissionsziele festschreibt. Aufgrund innenpolitischer Widerstände war diese Aufweichung des Klimaregimes die *conditio sine qua non* für eine Teilnahme der USA. Sie bedeutet aber auch, dass die USA für die Einhaltung der nichtverbindlichen Ziele umso wichtiger wären. Im Rahmen des *Pledge-and-Review*-Prozesses hätten sie mit einer beispielhaften Umsetzung hohe technische und politische Maßstäbe setzen und damit moralisch Druck auf andere Staaten ausüben können.[39] Zudem hätten sie

30 Vgl. Marty Lederman „Don't Believe the Hype: Trump is not ‚decertifying' the Iran deal", *Just Security,* 13. October 2017, https://www.justsecurity.org/45927/dont-hype-trump-decertifying-iran-deal/.

31 Vgl. David Alexander, „U.S. says will abide by Mine Ban Treaty except on Korean Peninsula", 23. September 2014, *Reuters*, http://www.reuters.com/article/us-usa-defense-landmines/u-s-says-will-abide-by-mine-ban-treaty-except-on-korean-peninsula-idUSKCN0HI1U920140923, Bower, *Norms Without the Great Powers,* 100-122.

32 William C. Potter, „Disarmament Diplomacy and the Nuclear Ban Treaty", *Survival* 59 (2017): 4, 75-108.

33 Vgl. Oliver Meier, „Vereinte Nationen beschließen Atomwaffenverbot", *SWP-Aktuell* 2017/A 54 (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017).

34 Potter, „Disarmament Diplomacy".

35 Vgl. Carmen Wunderlich, „Historischer Schritt in eine atomwaffenfreie Welt? Staatenmehrheit beschließt Atomwaffenverbot", *PRIF-Blog*, 14. Juli 2017, https://blog.prif.org/2017/07/14/historischer-schritt-in-eine-atomwaffenfreie-welt-staatenmehrheit-beschliesst-atomwaffenverbot/.

36 Sascha Lohman, Oliver Meier und Azadeh Zamirirad, „Irans Atomprogramm: Washington und Brüssel auf Kollisionskurs", *SWP Aktuell* 2017/A 53 (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik 2017).

37 Vgl. z.B. Suraje Dessai, „The Climate Regime from The Hague to Marrakesh: Saving or Sinking the Kyoto Protocol?" Tyndall Centre Working Paper No. 12 (Norwich: Tyndall Centre for Climate Change Research, 2001).

38 Daten nach World Resources Institute, „CAIT – Country Greenhouse Gas Emissions Data", April 2014, http://www.wri.org/resources/data-sets/cait-country-greenhouse-gas-emissions-data.

39 David Victor, „America Heads to the Exit: What Trump Got Wrong About Paris", *Planetpolicy*, The Brookings Institution, 6. Juni 2017, https://www.brookings.edu/blog/planetpolicy/2017/06/06/america-heads-to-the-exit-what-trump-got-wrong-about-paris/.

https://doi.org/10.5771/0175-274X-2017-3-48
Generiert durch Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, am 02.02.2021, 10:00:17.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

ein Drittel des 100 Milliarden Dollar schweren Green Climate Fund und wohl auch weitere Mittel zur Verfügung gestellt, um Entwicklungsländer bei der Reduzierung von Treibhausgasen und bei der Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen.[40]

Viele andere Faktoren erleichtern dennoch heute ein Vorangehen ohne die USA. Erstens ist die Alternative eines Kompromisses mit den USA nicht realistisch. Da die USA unter Paris – anders als unter Kyoto – ohnehin ihre eigenen Emissionsziele folgenlos überschreiten dürfen, ist Trumps Angebot einer „Neuverhandlung" als leere Rhetorik zu werten.

Zweitens stehen die Chancen noch besser als 2001, dass künftige US-Regierungen zu einer anderen Klimapolitik zurückkehren werden. Schon unter Bush setzten die Kyoto-Befürworter auf diese Hoffnung, und Präsident Barack Obama enttäuschte sie nicht. Trumps Klimakurs ist innerhalb der USA noch viel umstrittener als Bushs Entscheidung 2001. Republikaner und Demokraten, Unternehmen, Bundesstaaten und viele große Städte haben sich dagegen ausgesprochen – viele gute Gründe, den Blick auf eine zukünftige Kooperation mit den USA zu richten.[41]

Ein dritter Unterschied zwischen 2001 und 2017 ist, dass nicht nur die EU, sondern auch andere zentrale Akteure, allen voran China, heute ein starkes Interesse am Klimaschutz haben – und das nicht nur der Umwelt wegen. Auch die Privatwirtschaft hat viel in Klimaschutz und Energiewende investiert und hat heute, anders als noch 2001, überwiegend keine Sorge mehr, dass ein amerikanischer Rückzug aus Paris ihr Wettbewerbsnachteile bringen könnte.[42] Die Folge: Während 2001 zunächst viele Staaten von Japan bis Kanada darüber nachdachten, sich nach den USA ebenfalls zurückzuziehen, stand die Unterstützerkoalition für Paris vom ersten Tag an ohne Wackeln.

Dennoch können und müssen die neuen und alten Klima-„Champions", vor allem die EU und China, mehr tun, um Paris nicht nur am Leben zu halten, sondern auch mit Leben zu füllen. Enttäuschend war vor allem die Ankündigung der EU, die eigenen Finanzbeiträge zum Klimaregime *nicht* erhöhen zu wollen, um amerikanische Ausfälle zu kompensieren. Nach Auffassung von Bundesumweltministerin Barbara Hendricks würde eine solche Reaktion das „falsche Signal" an Länder senden, die sich aus der Verantwortung stehlen wollen.[43] Ein Signal europäischer Führungsstärke geht von der aktuellen Strategie allerdings auch nicht aus.

4. Zusammenfassung

Die Analyse dreier Politikfelder zeigt, dass eine Kooperation ohne die Führungsmacht USA nicht durchgehend, aber in vielen Bereichen erfolgversprechender geworden ist als in der Vergangenheit. Das liegt zum einen daran, dass der Beitrag des vormaligen Hegemons zu den Problemen der Welt, aber auch zu ihren multilateralen Lösungen, im Zuge der globalen Machtverschiebung schrumpft. Zugleich sind aufsteigende Mächte, insbesondere China, auf zentralen Politikfeldern zunehmend zur Übernahme globaler Verantwortung bereit – und auch dazu, zusammen mit langjährigen Multilateralisten vor allem in Europa eine Koalition zur Bewahrung und Vertiefung multilateraler Initiativen einzugehen. Wo diese Koalition aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen allerdings nicht zustande kommt, wie etwa bei Menschenrechtsfragen oder bei der Abrüstung von Kernwaffen, sind die Erfolgsaussichten für einen Multilateralismus minus USA gering, auch wenn sich Nichtregierungsorganisationen vehement dafür einsetzen.

Für ein Vorangehen ohne Amerika spricht außerdem, dass Trump entgegen seiner Rhetorik – und anders als z.B. seine demokratischen Amtsvorgänger Clinton und Obama – durch Zugeständnisse in der Sache *nicht* realistisch zu einer konstruktiven Mitarbeit in globalen Institutionen bewegt werden kann. Ähnelt er in dieser Starrheit dem Republikaner George W. Bush, so ist er doch zugleich „ungefährlicher" für potenzielle nichthegemoniale Initiativen. Während Bush missliebige *Global-Governance*-Projekte wie etwa den IStGH aggressiv torpedierte, beschränkt sich die Trump-Administration – auch aufgrund ihrer eigenen Disziplinlosigkeit – bislang auf ein passives Ignorieren.

Trotz dieser günstigen Bedingungen ist das Gelingen eines Multilateralismus minus eins keineswegs ausgemacht. Weiche, nicht rechtsverbindliche Formen von *Global Governance*, die in den vergangenen Jahren auch auf Druck der USA immer häufiger herangezogen wurden, erfordern in der Umsetzung einen umso höheren Grad an Selbstverpflichtung (*Commitment*) und Führungsstärke, politisch wie finanziell. In dieser Hinsicht wären gerade Deutschland und seine EU-Partner gut beraten, ihrer multilateralen Rhetorik auch (finanzielle) Taten folgen zu lassen – nicht nur auf regionaler Ebene in EU und NATO, sondern auch in globalen Institutionen. Deren Rettung dürfen sie keineswegs einem China überlassen, das in vielen für Europa wichtigen Fragen, wie z.B. der der Menschenrechte, eben nicht mit Europa an einem Strang zieht. Die Trump-Ära könnte so zu einer Testphase werden: für neue und alte multilaterale Kräfte und für die Frage, wie weit es ihnen gelingt, sich gemeinsam vom vormaligen Hegemon zu emanzipieren.

Dr. **Caroline Fehl** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin am Leibniz-Institut Hessische Friedens- und Konfliktforschung. In ihrer Forschung befasst sie sich mit internationalen Institutionen und Normen im Bereich der Sicherheitspolitik sowie mit der US-Politik in diesen Kontexten.

Dr. **Johannes Thimm** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Amerika der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Er arbeitet zu Themen der US-Politik und beschäftigt sich in seiner Forschung insbesondere mit dem Verhältnis der USA zu internationalen Institutionen.

40 Richard K. Lattanzio, „Paris Agreement: U.S. Climate Finance Commitments", *CRS Report* R44870 (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2017).
41 Lindsay Iversen, „The United States Left the Paris Agreement. Good." *Council on Foreign Relations*, 16. Juni 2017, https://www.cfr.org/blog/united-states-left-paris-agreement-good.
42 Fehl, *Reluctant Hegemon*, 128-131.
43 Sophie Yeo, "Michael Bloomberg's Millions Can't Compensate for Trump's Climate Policies", *The Washington Post*, 5. Juni 2017.

https://doi.org/10.5771/0175-274X-2017-3-48
Generiert durch Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, am 02.02.2021, 10:00:17.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.