



# Friedensgutachten 2009

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)  
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg (IFSH)  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)  
Bonn International Center for Conversion (BICC)

LIT

## **2.1. Renaissance des Multilateralismus? Neuer Führungsanspruch der USA und transatlantische Beziehungen**

*Peter Rudolf*

Nimmt man die Programmatik im Wahlkampf und danach als Anhaltspunkt, dann ist die Außenpolitik unter Barack Obama von folgender Annahme geleitet: Die USA müssen und können trotz eines Machtzuwachses anderer Staaten *die* Führungsmacht bleiben. Eine veränderte, eine positive Wahrnehmung der USA, so die Erwartung, wird es leichter machen, internationale Unterstützung für die amerikanischen Ziele zu mobilisieren. Dabei klingt etwas Nostalgie an, wenn an die Zeit erinnert wird, als Truman, Eisenhower, Kennedy und andere Präsidenten europäische Unterstützung angeblich deshalb mobilisieren konnten, weil sie in Europa respektiert und bewundert wurden. Die Probleme in den europäisch-amerikanischen Beziehungen werden der unilateralen und arroganten Politik der Bush-Administration angelastet. In einer solchen Sicht gerät die tiefer liegende Konfliktkonstellation in den transatlantischen Beziehungen allzu leicht aus dem Blick, insbesondere die sich aus dem (militärischen) Machtgefälle zwischen USA und EU ergebende strukturelle Asymmetrie und die institutionell-ideologisch tief verwurzelte strategische Differenz bei der Wahrnehmung von Sicherheitsproblemen und der Reaktion auf Bedrohungen. Etwas plakativ ausgedrückt: Die Außenpolitik der USA ist global in der Orientierung, Multilateralismus wird instrumentell verstanden und keineswegs als Fessel unilateralen Vorgehens, militärische Macht ist reichlich vorhanden und wird immer wieder genutzt. Die europäische Außenpolitik ist dagegen nach wie vor eher auf die europäische Peripherie orientiert, mit einer Präferenz für multilaterales Vorgehen und politisch-ökonomische Mittel.

Auch unter Barack Obama wird der in der amerikanischen Außenpolitik immer wieder zum Vorschein kommende unilaterale Impuls nicht verschwinden, wenn die USA als Führungsmacht für ihre Ziele keine Gefolgschaft finden. Doch leitend ist unter Barack Obama die Präferenz für einen multilateralen Ansatz, den Vizepräsident Joseph Biden so auf den Punkt brachte: „Wir werden in Partnerschaft arbeiten, wann immer wir können, allein nur dann, wenn wir müssen.“<sup>1</sup> Kooperation ist aus Sicht der neuen Administration not-

---

1 Joseph R. Biden: Rede auf der 45. Münchner Sicherheitskonferenz, München, 7.2.2009, [http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2009=&menu\\_konferenzen=&sprache=de&id=238](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=238).

wendig, da kein Staat allein mit den Bedrohungen fertig werden könne, vor denen die transatlantische Gemeinschaft stehe. Mit der Renaissance der multilateralen Handlungslogik eröffnet Obamas Projekt der Rekonstruktion der amerikanischen Führungsrolle neue Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten für die europäischen Verbündeten – und stellt sie zugleich vor konzeptionelle und politische Herausforderungen im Umgang mit den USA unter Barack Obama.

### *Rekonstruktion der Führungsrolle*

Aus Sicht von Barack Obama und seinen Beratern ist amerikanische Führung in der internationalen Politik gegenwärtig dringend erforderlich. Die Bedrohungen im 21. Jahrhundert sind ihrer Auffassung nach „genauso gefährlich und in mancher Hinsicht komplexer als jene, denen wir uns in der Vergangenheit gegenübersehen.“<sup>2</sup> Diese Bedrohungen gehen von Massenvernichtungswaffen und weltweit operierenden Terroristen aus, von schwachen Staaten, von extremer Armut und repressiven Regierungen als Ursachen für Instabilität sowie vom Klimawandel. Die Verflechtung, die Interdependenz amerikanischer Sicherheit und amerikanischen Wohlstandes mit der Sicherheit und dem Wohlergehen in anderen Staaten ist die Prämisse, die der Betonung der Notwendigkeit amerikanischer Führung zugrunde liegt: „Die USA sollten globale Führung bereitstellen, die im Verständnis verankert ist, dass die Welt eine gemeinsame Sicherheit und eine gemeinsame Humanität teilt. Wir müssen führen – nicht im Geist eines Patrons, sondern im Geist eines Partners.“<sup>3</sup>

In der außenpolitischen Programmatik Barack Obamas zeigt sich eine deutliche Präferenz für eine liberal-multilaterale Konzeption der internationalen Führungsrolle. Aus der Sicht, die dieser Annahme zugrunde liegt, ist es notwendig, die Wahrnehmung der USA als „arrogante“ Macht zu verändern und mit beispielhaftem Verhalten das Potenzial „weicher Macht“ zu nutzen. Die Institutionen globalen Regierens sollen gestärkt und genutzt werden, um aufstrebende Mächte zu integrieren.

Im Grunde geht es darum, die dem Entwurf amerikanischer Weltpolitik nach 1945 zugrunde liegende Rolle eines liberalen oder „wohlwollenden“ Hegemons wiederzubeleben, der in seiner Außenpolitik die Interessen anderer Staaten in die Bestimmung der eigenen Interessen aufnimmt und als interna-

---

2 Barack Obama/Joseph R. Biden: Strengthening Our Common Security By Investing in Our Common Humanity, S. 1, [http://www.barackobama.com/pdf/issues/Fact\\_Sheet\\_Foreign\\_Policy\\_Democratization\\_and\\_Development\\_FINAL.pdf](http://www.barackobama.com/pdf/issues/Fact_Sheet_Foreign_Policy_Democratization_and_Development_FINAL.pdf).

3 Ebd., S. 1.

tionale Ordnungsmacht handelt.<sup>4</sup> Charakteristisch für die amerikanische Führungsrolle nach 1945 war die Einbindung anderer (westlicher) Staaten in eigene ordnungspolitische Vorstellungen und normative Ideen.<sup>5</sup> Amerikanische Hegemonie war in diesem Sinne von vornherein nicht territorial und imperial ausgerichtet, sondern institutionell. Insofern lässt sich mit Blick auf die wichtigen internationalen Organisationen von einer „institutionalisierten Hegemonie“ liberaler Ideen sprechen; den USA kam in diesem Gebilde eine konstitutive und durchsetzende Funktion zu.<sup>6</sup>

Die amerikanische Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg war von der Vorstellung einer multilateralen Ordnung geleitet. Folglich betrieben die USA den Aufbau von Institutionen, deren Regeln für alle gelten sollten. Durch die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in internationalen Organisationen unterschied sich die amerikanische Hegemonie von allen sonstigen Formen hegemonialer Machtausübung.<sup>7</sup> Die Vision einer multilateralen Ordnung beruhte daher nicht nur, wie es die realistische Kritik sieht, auf naivem Idealismus, und sie lieferte auch nicht nur rhetorische Mittel zur Verbrämung von Machtpolitik. Beim Multilateralismus nach 1945 handelte es sich vielmehr um die kalkulierte Politik einer Führungsmacht, die aus Interesse an einer multilateralen Ordnung ihrem unilateralen Handeln Schranken setzte und anderen Staaten die Chance gab, ihre Interessen ebenfalls zur Geltung zu bringen. Es war der Multilateralismus einer im westlichen System eindeutig vorherrschenden Macht, der ihr weiten Handlungsspielraum ließ und über die Entscheidungsverfahren der bevorzugten Institutionen – sei es über das Vetorecht, sei es über die Stimmengewichtung – bestimmenden Einfluss gewährleistete.<sup>8</sup>

An die Rolle einer solchen Führungsmacht sind bestimmte Erwartungen geknüpft.<sup>9</sup> Andere Staaten gestehen ihr einen größeren Einfluss zu, erwarten aber gleichzeitig von ihr, dass sie kollektive Güter bereitstellt. Eine Führungsmacht hat einerseits besondere Verpflichtungen, kann andererseits als Weltmacht aber aufgrund ihrer materiellen Fähigkeiten die eigenen Interessen ein-

---

4 G. John Ikenberry: *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton/Oxford 2001.

5 John Agnew: *Hegemony: The New Shape of Global Power*, Philadelphia 2005, S. 1f.

6 Donald J. Puchala: *World Hegemony and the United Nations*, in: *International Studies Review* 7 (2005): 4, S. 571ff.

7 John Gerard Ruggie: *Winning the Peace. America and World Order in the New Era*, New York 1996, S. 20ff.

8 Robert W. Tucker: *The Future of a Contradiction*, in: *The National Interest* 43 (1996): 1, S. 20ff.

9 Zum Folgenden vgl. Bruce Cronin: *The Paradox of Hegemony. America's Ambiguous Relationship with the United Nations*, in: *European Journal of International Relations* 7 (2001): 1, S. 103ff.

seitig verfolgen. Handelt sie in dieser Weise, wie unter Präsident George W. Bush geschehen, untergräbt sie die Grundlagen der Führungsrolle und jene Organisationen, in denen sich diese Rolle zustimmungsfähig manifestiert.

Präsident Barack Obama steht vor der Aufgabe, den Führungsanspruch der USA neu zu legitimieren – und das zu einer Zeit, in der die internationalen Bedingungen für die Wahrnehmung der Führungsrolle der USA sich durch Machtverschiebungen im internationalen System geändert haben und die amerikanische Form des Kapitalismus ihre Ausstrahlungskraft eingebüßt hat.<sup>10</sup> Die (Re-)Legitimierung des Führungsanspruchs hat drei Dimensionen: erstens die Wiederherstellung einer gemeinsamen Wertebasis zwischen der Führungsmacht USA und den Staaten, die ihr Gefolgschaft leisten sollen, zweitens die Nutzung multilateraler Verfahren, in die sich die USA einbinden und die es anderen Staaten erlauben, Einfluss auf die Entscheidungsfindung der Führungsmacht zu nehmen, und drittens schließlich die Bereitstellung kollektiver Güter.<sup>11</sup> Alle drei Dimensionen lassen sich in der außenpolitischen Konzeption der Obama-Administration erkennen: Die Abkehr vom „Krieg gegen den Terror“ und seinen Exzessen, insbesondere die Absage an Folterpraktiken, nimmt den transatlantischen Wertekonflikten die Schärfe; die Rückbesinnung auf die Handlungslogik liberaler Hegemonie („multilateral, soweit möglich, unilateral, wo notwendig“) eröffnet neue Chancen auf Mitsprache der Verbündeten; die Bereitschaft zur Übernahme einer Führungsrolle in der Klima- und in der Abrüstungspolitik signalisiert, dass die USA ihren Führungsanspruch wieder durch eine glaubwürdige Rolle bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter untermauern wollen.

### *Multilateralismus und Lastenteilung*

Vor dem Hintergrund langfristiger Machtverschiebungen im internationalen System und neuer globaler Herausforderungen stehen die USA als Führungsmacht seit einiger Zeit vor der Herausforderung, die von ihnen geschaffenen multilateralen Strukturen einer gewandelten internationalen Umwelt anzupassen, um so die eigene Führungsrolle zu bewahren. Barack Obama will die bestehenden Institutionen globalen Regierens wieder beleben, aber auch neue Institutionen schaffen, um sie für die Integration aufstrebender Mächte zu nutzen. So betont er die Notwendigkeit, Staaten wie Indien, Brasilien,

10 Bruce W. Jentleson/Steven Weber: America's Hard Sell, in: Foreign Policy (2008): 169, S. 42-49.

11 David P. Rapkin/Dan Braaten: Conceptualising hegemonic legitimacy, in: Review of International Studies 35 (2009): 1, S. 113-149.

Nigeria und Südafrika „eine Rolle bei der Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung“<sup>12</sup> zu geben. Nach Obamas Ansicht sollten die USA innerhalb der Vereinten Nationen eine Führungsrolle übernehmen, auch bei der Durchsetzung von Reformen. Um diese Rolle spielen zu können, müssten die USA ihren finanziellen Verpflichtungen gegenüber der UNO nachkommen. Zum Internationalen Strafgerichtshof nimmt Obama eine vorsichtig zurückhaltende Position ein, in der sich Rücksichtnahme auf Bedenken des amerikanischen Militärs spiegelt. Es sei verfrüht, sich zur Unterzeichnung des Statuts von Rom zu verpflichten. Die Aktivitäten des noch jungen Gerichts müssten erst noch weiter beobachtet werden.

Mit Blick auf den Aufstieg Chinas und die Rolle der USA in Ostasien steht die Obama-Administration vor der Frage, ob neue multilaterale Sicherheitsstrukturen in der Region geschaffen werden sollten, in die China integriert werden könnte – im Austausch gegen die chinesische Bereitschaft, die sicherheitspolitische Rolle der USA als Garant der Stabilität in der Region anzuerkennen, wie sie sich in den bilateralen Bündnissen konkretisiert. Barack Obama hat angekündigt, einen „effektiven regionalen Rahmen“ in Asien schaffen zu wollen, aufbauend auf den diversen bilateralen Beziehungen und den Sechs-Parteien-Gesprächen zu Nordkorea. Damit würde er an bereits in der Bush-Administration angestellte Überlegungen anknüpfen, dieses Gesprächsforum zu einem permanenten Sicherheitsforum weiterzuentwickeln.

Von amerikanischer Seite wird Multilateralismus traditionell sehr instrumentell gesehen: als Mittel effektiven globalen Regierens, aber auch als Weg, Kosten auf andere Staaten abzuwälzen. Das zeigt sich deutlich in der Programmatik Barack Obamas. Die Einbindung anderer Staaten in multilaterale Institutionen dient auch dazu, einen Teil der mit der amerikanischen Führungsrolle verbundenen Kosten auf andere Staaten zu verlagern. Stärkere multilaterale Orientierung heißt, die Verbündeten stärker in die Pflicht zu nehmen, etwa wenn die Rede ist von einer neuen Koalition zur Unterstützung des Iraks. Darin sollen alle – also auch die EU – zusammenkommen, die Interesse an einem stabilen Irak haben. Die Partnerschaft mit Europa – eine Partnerschaft im Dienste eines sichereren Amerikas – wird in den programmatischen Äußerungen Obamas sehr stark betont. Die Verbündeten sollen mit Respekt behandelt, aber gleichzeitig soll mehr von ihnen gefordert werden. So heißt es: „Ein verantwortungsvolleres und kooperatives Amerika wird darauf schauen, dass Europa

---

12 Barack Obama: Renewing American Leadership, in: Foreign Affairs 86 (2007): 4, S. 2.

seinen Verantwortlichkeiten bei Themen wie Afghanistan, Iran, Terrorismus, Afrika und der Umwelt nachkommt.“<sup>13</sup>

Noch hat sich die Obama-Administration nicht dazu geäußert, ob und wie andere Staaten in die Verantwortung und in die Teilung der Lasten bei der Sicherung der Stabilität am Persischen Golf einbezogen werden sollen. Vor dem Hintergrund des absehbaren Truppenabbaus im Irak und der Sorge vor einem atombewaffneten Iran könnte die Frage der künftigen regionalen Sicherheitsordnung in der Region des Persischen Golfes unter Präsident Obama ein Thema der transatlantischen Beziehungen werden; entsprechende Vorschläge aus Denkfabriken, die den Demokraten nahestehen, gibt es bereits. Dass eine amerikanische Militärpräsenz in der Region notwendig ist, um den freien Fluss des Öls und regionale Stabilität zu gewährleisten, wird in den USA selten in Frage gestellt. Wie aber können die finanziellen Kosten für diese sicherheitspolitische Rolle der USA verringert und die mit einer starken amerikanischen Präsenz einhergehenden politischen Belastungen in der Region abgebaut werden? Eine Antwort in der amerikanischen Debatte lautet: Die Schaffung einer regionalen kollektiven Sicherheitsstruktur, die eine Lastenteilung ermöglichen würde, das heißt regionale Staaten, aber auch europäischen Staaten sowie China und Indien sollten einen Teil der Kosten übernehmen und militärisch präsent sein; den USA sollte es so möglich werden, ihre Militärpräsenz auf ein Mindestmaß zu reduzieren, faktisch auf ein Niveau wie vor 1990. Alle Staaten der Region, also auch Iran, sollten zur Mitgliedschaft in einem solchen regionalen Sicherheitssystem eingeladen werden.<sup>14</sup>

### *Kooperationsfelder in den transatlantischen Sicherheitsbeziehungen*

Wie wirkt sich das partnerschaftlich verstandene, aber gleichzeitig an Lastenverlagerung interessierte Führungsverständnis auf akute Problemfelder der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen aus und was heißt dies für deutsche Außenpolitik?

---

13 Barack Obama: A New Strategy for a New World, Washington, 15.7.2008, [http://www.realclearpolitics.com/articles/2008/07/a\\_new\\_strategy\\_for\\_a\\_new\\_world.html](http://www.realclearpolitics.com/articles/2008/07/a_new_strategy_for_a_new_world.html).

14 Lawrence Korb/Ian Moss: Moving Beyond the Carter Doctrine. Rethinking the U.S. Military Presence in the Persian Gulf, New York/Washington 2008.

*Integration Russlands*

Gegenüber Russland kann Präsident Obama an eine Politik selektiver Kooperation vor allem bei der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus anknüpfen. Sein Vorgänger hatte dabei jedoch keine umfassende Russland-Strategie mit klaren Prioritäten, die Obama nun angekündigt hat. Doch wie diese aussehen soll, bleibt noch im Vagen (vgl. auch Beitrag 2.3.). Obama hat betont, dass die transatlantische Allianz gestärkt werden solle, um Russland mit „einer einheitlichen Stimme“ gegenüberzutreten.

Gerade weil die Russlandpolitik in der Schwebe ist und die Notwendigkeit eines koordinierten transatlantischen Ansatzes in den USA gesehen wird, käme es darauf an, von deutscher Seite Eckpfeiler einer abgestimmten Politik in die Diskussion einzubringen und offensiv für den eigenen integrativen Ansatz zu werben, der auf amerikanischer Seite oft als Folge der Energieabhängigkeit abgetan wird. Die weitere politische und wirtschaftliche Integration Russlands als *responsible stakeholder* in das internationale System – um einen im Hinblick auf China geprägten Begriff aus der amerikanischen Diskussion aufzugreifen – könnte die griffige Leitlinie einer koordinierten Politik sein. Der Antritt der neuen Administration bietet zudem die Chance, den Fortgang und die strategische Logik der NATO-Erweiterung noch einmal von Grund auf zu überprüfen. Dabei gilt es vor allem offen zu diskutieren, welchen grundlegenden Interessen eine Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine dienen würde und ob nicht die Heranführung dieser Staaten an die EU und die Verschiebung ihrer NATO-Mitgliedschaft auf unbestimmte Zeit ein weniger kostspieliger Ansatz wäre.

*Neue Politik gegenüber Afghanistan und Pakistan*

Der Prozess der Überprüfung der Afghanistanpolitik ist in den USA im Gange. Er findet vor dem Hintergrund pessimistischer Geheimdienstschätzungen statt, die eine „Abwärtsspirale“ in Afghanistan ausmachen. Die Option, Gespräche zwischen Segmenten der *Taliban* und der afghanischen Regierung unter amerikanischer Beteiligung zu führen, findet die Zustimmung Obamas. In den USA wird mittlerweile erkannt, dass ein Ansatz notwendig ist, der den Krieg in Afghanistan in seiner regionalen Dimension versteht und die beteiligten und interessierten externen Akteure, allen voran die angrenzenden Staaten, in eine diplomatische Strategie einbindet. Auch hier bieten sich für die europäische Seite Ansatzpunkte, eigene Vorstellungen in der Diskussion geltend zu machen und der Verengung der transatlantischen Afghanistanpolitik auf die



Frage der militärischen Lastenteilung entgegenzuwirken. Das würde jedoch die Bereitschaft erfordern, Lasten in anderen Bereichen zu übernehmen, etwa indem sich die Europäer stärker entwicklungspolitisch und wirtschaftlich in Pakistan engagieren oder einen beträchtlichen Teil der Kosten für den Ausbau der afghanischen Sicherheitskräfte übernehmen. Zudem käme es darauf an, die strategische Debatte mit kritischen Fragen zur *exit*-Strategie und alternativen Vorstellungen zu begleiten (vgl. Beitrag 1.3.). Denn die Afghanistan-Debatte in den USA dreht sich sehr stark um die Verbesserung (mehr Truppen, mehr Geld, bessere Koordination, weniger Korruption) und Ergänzung (regionale Diplomatie, Druck auf Pakistan, Verhandlungen mit Teilen der Aufständischen, stärkerer Druck auf Präsident Karsai) der bestehenden Politiken. Mehr Druck auf Pakistan und Ausweitung der Militärschläge auf das pakistanische Grenzgebiet können kontraproduktiv sein, sofern sie zur Destabilisierung Pakistans beitragen.<sup>15</sup>

### *Iran: Gesprächsangebote und Druck*

Auch in der amerikanischen Iranpolitik ist manches im Wandel. Was sich abzeichnet, ist eine zweigleisige amerikanische Iranpolitik, die Entspannungs- und Kooperationsangebot und Eindämmung miteinander verbindet. Folgt die Politik den Vorstellungen, die Dennis Ross, jetzt als Sonderberater von Außenministerin Clinton für die Entwicklung einer Strategie gegenüber Iran zuständig, in einem Papier vom September 2008 dargelegt hat, dann wird das Angebot des Engagements ohne Vorbedingungen mit der Verstärkung wirtschaftlichen Drucks verbunden.<sup>16</sup> Konkret: Die USA sollten ohne Vorbedingung, also unter Aufgabe der Bedingung, dass zuerst die Urananreicherung ausgesetzt wird, zu Gesprächen mit Iran bereit sein. Doch zugleich soll der Eindruck von Schwäche vermieden und deshalb der Druck auf Iran aufrechterhalten werden. Der iranischen Führung sollen also die Kosten vor Augen geführt werden, die eine Fortsetzung ihrer Atompolitik mit sich bringt. Gleichzeitig soll deutlich gemacht werden, was Iran an Positivem erwarten kann. Eine solche Strategie, wie sie sich abzuzeichnen scheint, ist notwendigerweise multilateral angelegt, denn andere Staaten müssen einbezogen werden, um den Druck zu erhöhen. Den Europäern soll die Bereitschaft der USA zu vorbedingungslosen Gesprächen mit Iran angeboten werden – im Austausch gegen die Verhängung schär-

15 Gilles Dorransoro: *Focus and Exit. An Alternative Strategy for the Afghan War*, Washington 2009.

16 Dennis Ross: *Diplomatic Strategies For Dealing With Iran*, in: James N. Miller/Christine Parthemore/Kurt M. Campbell (Hrsg.): *Iran. Assessing U.S. Strategic Options*, Washington 2008, S. 35ff.

ferer europäischer Wirtschaftssanktionen gegen Iran. Die europäischen Staaten stehen vor der Frage, in welchem Maße sie einen solchen Neuansatz unterstützen und die westliche Verhandlungsmacht mit schärferen und damit auch wirtschaftlich kostspieligen eigenen Sanktionen erhöhen. Gleichzeitig eröffnet sich vielleicht die Chance, die auf die Atomfrage verengte transatlantische Iranpolitik auf die Frage einer regionalen Sicherheitsordnung zu weiten.

### *US-Führungsrolle und deutsche Amerikapolitik*

Gelingt den USA die Rekonstruktion einer legitimen Führungsrolle nicht, so könnte sich eine internationale Konstellation ohne eine globale Führungsmacht entwickeln: eine Welt zwar mit Großmächten, aber ohne eine wirkliche globale Führungsmacht. Denn eine Alternative zur globalen Führungsrolle der USA ist auf längere Zeit nicht in Sicht. Im Hinblick auf ihre materiellen Machtressourcen wären Europa und China vielleicht in der Lage, eine solche Rolle zu spielen. Doch unwahrscheinlich ist, dass Europa die politische Fähigkeit und den Willen aufbringt, eine globale Führungsrolle zu übernehmen. China dürfte es an Legitimität dafür fehlen. Im Falle der USA sind trotz Finanz- und Wirtschaftskrise weniger die materiellen Ressourcen und der Gestaltungswille das Problem, als vielmehr die Legitimität der amerikanischen Führungsrolle.<sup>17</sup> Nach wie vor zeichnet sich die Position der USA im internationalen System durch das volle Profil überlegener harter Machtressourcen aus, seien sie militärischer, wirtschaftlicher oder technologischer Art.

Wie die mögliche Entwicklung einer pluralistischen und regionalisierten Weltordnung ohne globale Führungsrolle der USA zu bewerten wäre, darüber lässt sich gewiss streiten. Das grundlegende Problem einer solchen Ordnung dürfte das Management globaler kollektiver Probleme (gerade auch im Umweltbereich) sein. Problematisch dürfte auch die Bewahrung der Stabilität in jenen Regionen sein, in denen keine starken Regionalmächte in positivem Sinne ordnungsstiftend wirken, was im Mittleren Osten und in Teilen Afrikas ein Problem darstellen würde. Insofern spricht einiges dafür, dass auf absehbare Zeit die globale Führungsrolle der USA in mancher Hinsicht tatsächlich unverzichtbar bleiben wird.

Teilt man diese Prämisse, dann stellt sich die Frage: In welchem Maße soll die sich abzeichnende Rekonstruktion der amerikanischen Führungsrolle un-

---

17 Barry Buzan: A Leader Without Followers? The United States in World Politics after Bush, in: *International Politics* 45 (2008): 5, S. 554ff.

terstützt werden?<sup>18</sup> Drei Argumente sprechen für eine flankierende Unterstützung in jenen Fällen, in denen eigene Interessen und Werte nicht kompromittiert werden. Erstens liegt der Verzicht auf Trittbrettfahren im eigenen nationalen Interesse, wenn die Führungsmacht zur Bereitstellung kollektiver Güter auf die Unterstützung anderer Staaten angewiesen ist. Zweitens kann eine Zusammenarbeit als Juniorpartner in einem Politikbereich Verhandlungsmasse in anderen Bereichen schaffen und so für die Durchsetzung eigener Interessen und Positionen genutzt werden. Drittens schließlich kann eine Unterstützung auch der eigenen Glaubwürdigkeit dienen: Will Europa zu einem internationalen Akteur werden, der seine Vorstellungen von globaler Ordnungspolitik in manchen Bereichen auch gegen den Widerstand der USA durchsetzen will, muss die Ernsthaftigkeit dieser Ambition auch dann unter Beweis gestellt werden, wenn eine von der Sache gebotene Unterstützung der USA kostspielig ist.

### *Modularer Multilateralismus*

Wird die NATO unter Barack Obama der zentrale multilaterale Rahmen werden, in dem die transatlantische Konsultation und Kooperation in wichtigen sicherheitspolitischen Fragen erfolgt, wie das von deutscher Seite in den letzten Jahren immer wieder gefordert wurde, etwa im Koalitionsvertrag vom November 2005? Gewiss: Auch die Obama-Administration wird die NATO zur Mitsprache in Angelegenheiten der europäischen Sicherheit und als Werkzeugkasten für ihre Globalpolitik nutzen (vgl. auch Beitrag 2.5.). Konzeptionell ist bislang aber aus den Reihen der neuen Administration wenig zur Rolle der NATO zu hören. Zwar hat der designierte NATO-Botschafter Ivo Daalder in der Vergangenheit eine Globalisierung der NATO befürwortet, spricht ihre Öffnung für alle demokratischen Staaten auf der Welt, welche die NATO-Verpflichtungen als verbindlich ansehen – und zwar als Interimslösung auf dem Weg zu einem „Bund der Demokratien“. Doch aus Personalentscheidungen sollte nicht vorschnell auf programmatische Weichenstellungen geschlossen werden.

Selbst wenn die neue Administration an einer politischen Aufwertung der NATO interessiert sein sollte, so ist fraglich, ob eine in vieler Hinsicht nützliche Sicherheitsorganisation wie die NATO, die auf der Konstellation eines Seniorpartners und bald 27 Juniorpartnern beruht, zum primären Ort trans-

---

18 Ausführlich dazu Peter Rudolf: *Amerikapolitik. Konzeptionelle Überlegungen zum Umgang mit dem Hegemon*, Berlin 2006, S. 18f.

atlantischer politischer Konsultationen transformiert werden kann. Der klassische NATO-zentrierte „atlantische Multilateralismus“<sup>19</sup> ließe sich wohl nur bei einem Verzicht auf eine eigenständige europäische Rolle in der alten institutionellen Form wiederherstellen.

Allen Bekundungen der wichtigen politischen Rolle der NATO zum Trotz hat sich in den transatlantischen Beziehungen faktisch längst ein *modularer Multilateralismus* herausgebildet.<sup>20</sup> Die konkrete Abstimmung der Politik in wichtigen Fragen findet, wie es scheint, zunehmend innerhalb kleinerer informeller Gruppen statt: im *Konzert* der wichtigsten Mächte und Organisationen. In der Balkanpolitik ist dies die „Kontaktgruppe“, die sich aus den USA, Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Russland zusammensetzt; in der Nahostpolitik das „Quartett“, bestehend aus den USA, Russland, der EU und den Vereinten Nationen; in der Iranpolitik die EU-3 (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) in enger Absprache mit den USA und mittlerweile im Rahmen der P5+1 (das sind die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates plus Deutschland). Sollen politische Strategien transatlantisch koordiniert und eine Abstimmung über den Einsatz politischer und wirtschaftlicher Ressourcen erreicht werden, dann sind funktionspezifische Kontaktgruppen, in denen die EU vertreten ist, vermutlich der am besten geeignete Rahmen.<sup>21</sup> Diese neuen multilateralen Formen sind institutionell zwar schwach ausgebildet, sie ermöglichen jedoch eine gewisse Abstimmung der Politik und erlegen den beteiligten Parteien eine gegenseitige Rechenschaftspflicht auf. Diese mag vielleicht nicht nennenswert über die Aufgaben hinausgehen, sich informiert zu halten, und keine wechselseitige Zustimmungspflicht umfassen. Gleichwohl bewahren diese informellen Foren die Essenz des Multilateralismus. Ein solcher *modularer* Multilateralismus aus sich ergänzenden, überlappenden, auch konkurrierenden, zum Teil sehr lockeren Institutionen wird mehr und mehr zum Handlungsrahmen werden, in dem Deutschland den Umgang mit der vielfach notwendigen, aber auch unter Barack Obama sicher manchmal unbequemen Führungsmacht USA gestalten muss.

---

19 John Van Oudenaren: Transatlantic Bipolarity and the End of Multilateralism, in: *Political Science Quarterly* 120 (2005): 1, S. 1ff.

20 Seyom Brown: *Multilateral Constraints on the Use of Force. A Reassessment*, Carlisle 2006. Francis Fukuyama (*America at the Crossroads. Democracy, Power, and the Neo-conservative Legacy*, New Haven 2006) spricht vom „Multi-Multilateralismus“ und meint Ähnliches.

21 Siehe die Überlegungen von Ivo Daalder/Nicole Gnesotto/Philip Gordon: *A Common U.S.-European Strategy on the Crescent of Crisis*, in: Ivo Daalder/Nicole Gnesotto/Philip Gordon (Hrsg.): *Crescent of Crisis. U.S.-European Strategy for the Greater Middle East*, Washington/Paris 2006, S. 219ff.