Benjamin Daßler, Tim Heinkelmann-Wild und Andreas Kruck

Wann eskalieren westliche Mächte institutionelle Kontestation? Interne Kontrolle, externe Effekte und Modi der Kontestation internationaler Institutionen

Internationale Institutionen werden vermehrt durch westliche Mächte attackiert, die gemeinhin dem Kern der „liberalen internationalen Ordnung" zugerechnet werden. Die Intensität und die Modi ihrer institutionellen Kontestation variieren jedoch stark. Unser Beitrag untersucht, inwiefern institutionelle Faktoren – Merkmale und Effekte der kontestierten Institution – die Wahl unterschiedlicher Modi der institutionellen Kontestation durch westliche Mächte beeinflussen. Wir konzeptualisieren vier Modi der Kontestation internationaler Institutionen: Kritik, Subversion, Rückzug und Sabotage. Wir argumentieren, dass der Modus der Kontestation wesentlich von spezifischen institutionellen Machtkonfigurationen beeinflusst wird. Diese ergeben sich aus dem Grad der internen Kontrolle, die eine Institution unzufriedenen Mächten gewährt, und aus den externen Effekten, die eine Institution auch nach einem Rückzug auf diese ausübt bzw. ausüben würde. Wir überprüfen die Plausibilität unserer Theorie anhand der Kontestation der Weltbank, der Welthandelsorganisation, des Übereinkommens von Paris zum Klimawandel und des Iran-Atomabkommens durch die USA unter der Trump-Administration.

1. Einleitung[1]

Die *liberale internationale Ordnung* (LIO) ist in der Krise und ihre Widerstandsfähigkeit ist eine offene Frage (Börzel/Zürn 2021; Lake et al. 2021; Hirschmann 2020; Ikenberry 2018; Copelovitch et al. 2019; Eilstrup-Sangiovanni/Hofmann 2020). Internationale Institutionen wie die Vereinten Nationen (UN), die Europäische Union (EU), der Internationale Währungsfonds (IWF) oder die Weltgesundheitsorganisation (WHO) stehen nicht mehr nur *von außen* durch globale Herausforderungen wie die Corona-Pandemie, den Klimawandel oder aufstrebende nichtwestliche Mächte mit alternativen Ordnungsvorstellungen unter Druck. Sie werden auch von innen durch westliche Groß- und Mittelmächte herausgefordert.

1 Wir danken den anonymen Gutachter*innen, den Herausgeber*innen sowie Teilnehmenden des Workshops „Contested Liberal World Order: Nationalist Challenges for Multilateralism" (München, 2019), der Jahrestagung der Sektion Politikwissenschaft der Deutschen Gesellschaft für Amerikastudien (Heidelberg, 2019), der DVPW-IB-Sektionstagung (2020) und des „IB Kolloquiums" am Geschwister-Scholl-Institut der LMU München für äußerst hilfreiche Kommentare zu früheren Versionen des Manuskripts. Unser besonderer Dank gilt Florian Böller, Maria Debre, Caroline Fehl, Orfeo Fioretos, Raphaela Hobbach, Christian Kreuder-Sonnen, Lisa Kriegmair, Diana Panke, Berthold Rittberger, Henning Schmidtke, Lora Viola, und Bernhard Zangl. Nicht zuletzt danken wir Aliaa Aly, Helena Borst und Nadia el Ghali für ihre exzellente Unterstützung bei der Literaturrecherche.

Staaten wie die USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland oder Italien, die nach wie vor über erhebliche materielle Machtressourcen verfügen, werden historisch zu den Mitbegründern und Unterstützern der LIO gerechnet. Sie genossen und genießen oftmals Privilegien in wichtigen, die Ordnung tragenden Institutionen. Doch gerade solche westlichen Mächte äußern zunehmend ihre Unzufriedenheit mit internationalen Institutionen und attackieren diese in Worten und sogar in Taten. Unter Präsident Donald Trump wandelten sich die USA vom wichtigsten Garanten der LIO zu einem ihrer schärfsten Kritiker (Panke/Petersohn 2017; Ikenberry 2018; Havercroft et al. 2018; Heinkelmann-Wild/Jankauskas 2020; Heinkelmann-Wild et al. 2021). Die US-Regierung kritisierte das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) für dessen mangelnde Fairness (Csehi/Conceição Heldt 2021) und traten aus der WHO aus, der Trump „schweres Missmanagement und Vertuschung" (Kwai 2020: o. S.; eigene Übersetzung) im Zusammenhang mit dem Ausbruch des Corona-Virus vorwarf. Aber auch andere westliche Mächte fordern internationale Institutionen heraus. Italiens damaliger Vize-Ministerpräsident Matteo Salvini nannte den IWF „eine Bedrohung für die Weltwirtschaft" aufgrund von „fehlerhaften Vorhersagen, wenigen Erfolgen und vielen Desastern" (ANSA 2019: o. S.; eigene Übersetzung). Das Vereinigte Königreich beschloss 2016 sogar seinen Austritt aus der EU.

Die Forschung in den Internationalen Beziehungen (IB) hat sich neben der Kontestation internationaler Normen (Deitelhoff/Zimmermann 2020, 2019; Panke/Petersohn 2012, 2016; Wiener 2018) und der Herausforderung internationaler Institutionen durch nichtwestliche, aufstrebende Mächte oder nichtstaatliche Organisationen (Daßler et al. 2019; Paul 2016; Stephen/Zürn 2019; Zangl et al. 2016) auch dem Phänomen der Kontestation internationaler Institutionen durch westliche Mächte zugewandt. Zwei etablierte, vor allem in der US-amerikanischen Debatte vorherrschende Literaturstränge betonen unterschiedliche systemische bzw. subsystemische Triebkräfte: Dem *Ansatz des hegemonialen Niedergangs* (Layne 2018; Mearsheimer 2019; Cooley/Nexon 2020; Gilpin 1981) zufolge lässt sich die Kontestation internationaler Institutionen durch westliche Mächte auf deren Machtverfall zurückführen. Der relative Machtverlust westlicher Staaten wie insbesondere der USA im Vergleich zu aufstrebenden, nicht-westlichen Mächten wie China beraubt sie des Willens und der Fähigkeiten, multilaterale Zusammenarbeit in internationalen Institutionen aufrechtzuerhalten. Der *innenpolitische Ansatz* hingegen verortet die Ursache für die Kontestation internationaler Institutionen durch westliche Mächte in deren Innerem. Demnach verfolgen politische Repräsentant*innen Strategien der Kontestation, um gesellschaftliche Interessens- und Wähler*innengruppen zufriedenzustellen oder zu mobilisieren. Institutionelle Kontestation speist sich aus gesellschaftlichen Verlustängsten angesichts der von internationalen Institutionen getragenen Globalisierung, seien es wirtschaftliche Einbußen oder eine wahrgenommene Bedrohung der nationalen Identität (Musgrave 2019; Kreuder-Sonnen/Zangl 2020; Hawkins/Rovira Kaltwasser 2017; Hooghe et al. 2019; Hack 2017).

Wir bezweifeln nicht, dass Innenpolitik und globale Machtverschiebungen wichtige Triebkräfte für die Unzufriedenheit und damit die Kontestation internationaler

Institutionen durch westliche Mächte sind. Aufbauend auf einem dritten *institutionalistischen Ansatz* (Börzel/Zürn 2021; Stephen/Zürn 2019; Borzyskowski/Vabulas 2019; Zangl et al. 2016; Morse/Keohane 2014; Lipscy 2017; Zürn 2018; Hirschmann 2020) argumentieren wir jedoch, dass institutionelle Merkmale, d.h. Eigenschaften der kontestierten Institutionen selbst, von großer Bedeutung für die Erklärung ihrer Kontestation durch westliche Mächte sind. Konkret leistet unser Aufsatz drei Beiträge, die die institutionalistische Forschung über die Kontestation internationaler Institutionen voranbringen.

Unser *konzeptueller* Beitrag besteht in der Entwicklung einer Typologie verschiedener Modi institutioneller Kontestation. Diese erlaubt es, die empirische Varianz in der Kontestation von internationalen Institutionen durch westliche Mächte systematisch zu erfassen.[2] Unsere Typologie baut auf der bisherigen Forschung zur institutionellen Kontestation auf, die jedoch zumeist die Kontestations-Strategien aufstrebender Mächte wie China oder Indien untersucht hat (Daßler et al. 2019; Paul 2016; Stephen/Zürn 2019; Zangl et al. 2016). Diese Literatur konzentriert sich zudem in der Regel auf *einen* bestimmten Modus der institutionellen Anfechtung. Zum Beispiel untersuchten Beiträge zu dieser Forschung die öffentliche Kritik an Institutionen (Stephen/Zürn 2019; Kruck et al. 2021; Heinkelmann-Wild/Zangl 2020), deren Unterminierung von innen (Zangl et al. 2016), den Rückzug von Staaten aus Institutionen (Borzyskowski/Vabulas 2019; Daßler/Heinkelmann-Wild 2021; Choi 2021) oder ihre Anfechtung durch die Schaffung von oder den Wechsel zu institutionellen Alternativen (Morse/Keohane 2014; Lipscy 2017; Urpelainen/van de Graaf 2015). Unsere Typologie erfasst hingegen nicht nur das ganze Spektrum institutioneller Kontestations-Strategien, sondern bietet einen systematischen Rahmen für deren vergleichende Analyse.[3] In Abschnitt 2 unterscheiden wir die Modi der Kontestation internationaler Institutionen entlang zweier Dimensionen: (1) der Entscheidung, in einer Institution zu bleiben oder sie zu verlassen; und (2) der Entscheidung, eine Institution aktiv zu untergraben oder dies zu unterlassen. Die Kombination dieser beiden für die Form und Intensität – und damit auch die Konsequenzen[4] – der institutionellen Kontestation zentralen Entscheidun-

2 Der Fokus unserer Typologie liegt auf der Kontestation von spezifischen, formalen internationalen Institutionen und nicht auf der Kontestation von internationalen Normen im Allgemeinen (hierzu siehe insbesondere Deitelhoff/Zimmermann 2020, 2019; Panke/Petersohn 2012, 2016; Wiener 2018; Lantis/Wunderlich 2018).

3 Gisela Hirschmann (2020) und Tanja Börzel und Michael Zürn (2021) leisten einen wichtigen Beitrag zur Debatte, indem sie mehrere Kontestations-Modi in den Blick nehmen. Unser Aufsatz geht über diese Arbeiten insofern hinaus, als dass wir aus der Kombination von zwei zentralen Unterscheidungsdimensionen systematisch vier Typen von Kontestation herleiten. Dies trägt nicht nur zu einer systematisierenden Zusammenschau einzelner Modi bei, sondern bereitet auch den Weg für die Erklärung der Wahl zwischen unterschiedlichen Kontestations-Modi, indem zwei zentrale Fragen fokussiert werden: Wann und warum bleiben unzufriedene Staaten in der Institution bzw. verlassen sie? Wann und warum untergraben Staaten aktiv eine Institution?

4 Forschung zur Kontestation internationaler Normen betont die unterschiedliche Wirkung verschiedener Modi der Kontestation auf die Robustheit dieser Normen (so z.B. Deitelhoff/Zimmermann 2020, 2019; Panke/Petersohn 2012, 2016; Wiener 2018; Lantis/Wunderlich 2018).

gen konstituiert vier Kontestations-Modi: Kritik, Subversion, Rückzug und Sabotage.

Unser *theoretischer* Beitrag besteht darin, eine *Theorie institutioneller Macht* zu entwickeln, welche die Wahl unterschiedlicher Kontestations-Modi durch unzufriedene, mit erheblichen materiellen Ressourcen ausgestattete, westliche Mächte erklären kann. Unser Argument fußt auf der institutionalistischen Annahme, dass Merkmale der Institutionen selbst von großer Bedeutung für ihre Kontestation sind. Manche dem Institutionalismus zuzuordnende Autor*innen verweisen auf selbstunterminierende Dynamiken internationaler Institutionen, welche aus ihrer gewachsenen Autorität entspringen (Börzel/Zürn 2021; Kreuder-Sonnen/Zangl 2020; Zürn 2018; Kreuder-Sonnen/Rittberger 2020); andere betonen ihren moderierenden Einfluss auf insbesondere westliche Mächte, denen sie oftmals Privilegien und positive Effekte bieten (Keohane 1984; Koremenos et al. 2001; Fioretos 2011). Unser Fokus liegt hingegen *nicht* auf den allgemeinen *Triebkräften* der Unzufriedenheit mit internationalen Institutionen oder der LIO an sich, sondern auf den Auswirkungen spezifischer institutioneller Merkmale auf die Wahl zwischen *unterschiedlichen* Modi der Kontestation *bestimmter* Institutionen.

In Abschnitt 3 entwickeln wir unsere Theorie institutioneller Macht, der zu Folge institutionelle Merkmale – interne Verhinderungsmacht und externe Effekte – abhängig von ihrer Ausprägung und Kombination eskalierende oder moderierende Wirkung auf ihre Kontestation haben können. Je nachdem, ob ein unzufriedener Staat über Verhinderungsmacht innerhalb einer Institution verfügt oder nicht; und ob die Institution auch nach seinem Austritt negative Effekte auf den Staat ausübt oder nicht, wird er sich für Kritik, Subversion, Rückzug oder Sabotage entscheiden. Wir fokussieren uns damit auf den spezifischeren Faktor der institutionellen Verhinderungsmacht eines Staates – statt dessen allgemeinen *institutionellen Einfluss* (Börzel/Zürn 2021), und wir betonen die kausale Relevanz – bisher theoretisch vernachlässigter – externer institutioneller Effekte nach einem (potenziellen) Rückzug.[5] Es ist nicht unser Ziel, die durch individuelle Machtpositionen, Innenpolitik oder andere Faktoren beeinflusste Unzufriedenheit westlicher Mächte zu theoretisieren oder eine umfassende Erklärung ihrer Kontestations-Strategien zu formulieren. Unser Argument ist vielmehr, dass bei einem ähnlichen Grad der Unzufriedenheit institutionelle Merkmale – interne Kontrolle und externe Effekte – ihre Wahl westlicher Mächte zwischen verschiedenen Kontestations-Modi beeinflussen.

Unser *empirischer* Beitrag besteht darin, signifikante Unterschiede in der Kontestation internationaler Institutionen durch die Trump-Administration aufzuzeigen, die mit den Erwartungen unserer Theorie der institutionellen Macht übereinstimmen. Denn oft wird behauptet, dass sich die USA unter Präsident Trump vom Multilateralismus verabschiedet oder sogar versucht hätten, die LIO an sich zu zerstören (Haass 2018; Duncombe/Dunne 2018; Stokes 2018). In Abschnitt 4 stellen wir

5 Unser Beitrag ist auch insofern komplementär zu jenem von Börzel/Zürn (2021), als er nicht auf die Unzufriedenheit mit den Prinzipien der LIO beschränkt ist, sondern agnostisch gegenüber den kontestierten Prozessen, Prinzipien und Politiken ist.

vier Fallstudien zur Weltbank, der Welthandelsorganisation (WTO), dem Klimaabkommen von Paris und dem Iran-Atomabkommen vor, die von der Trump-Administration durch sehr unterschiedliche Strategien kontestiert wurden. Diese unterstützen nicht nur die Plausibilität unserer Theorie, sondern machen auch die Unterschiede der durch die Trump-Administration gewählten Kontestations-Modi deutlich. Um die allgemeinere Reichweite unseres Arguments zu verdeutlichen, nehmen wir in den Abschnitten 2, 3 und 5 auf zahlreiche weitere Beispiele institutioneller Kontestation durch westliche Mächte Bezug. Schließlich diskutieren wir in Abschnitt 5, wie zukünftige Forschung unsere Theorie institutioneller Macht nicht nur zur Erklärung unterschiedlicher Kontestations-Modi eines Staates in verschiedenen Institutionen nutzen, sondern auch für das Verständnis von Varianz über Zeit, Staaten oder Tätigkeitsfelder hinweg fruchtbar machen kann.

2. *Typologie: Modi institutioneller Kontestation*

Unter institutioneller Kontestation verstehen wir staatliches Verhalten, das einen öffentlichen Angriff gegen eine internationale Institution beinhaltet und eine politische Herausforderung für deren Autorität darstellt (Morse/Keohane 2014; Urpelainen/van de Graaf 2015). Institutionelle Kontestation beinhaltet folglich *zumindest* öffentlich geäußerte Kritik an der internationalen Institution, verbunden mit Forderungen nach institutionellen Veränderungen (Zürn 2018: 17).[6] Diese können sich auf Verfahren, Politiken und/oder Prinzipien einer Institution beziehen (Kreuder-Sonnen/Zangl 2016; Börzel/Zürn 2021; Deitelhoff/Zimmermann 2019, 2020) und unterschiedliche innen- oder machtpolitische Ursachen haben. In jedem Fall muss die geäußerte Kritik so grundlegend sein, dass sie die Autorität der Institution in Frage stellt.

Den Regierungen von materiell mächtigen Mitgliedsstaaten stehen unterschiedliche Modi zur Kontestation internationaler Institutionen zur Verfügung (vgl. Börzel/Zürn 2021; Stephen/Zürn 2019; von Borzyskowski/Vabulas 2019; Zangl et al. 2016; Morse/Keohane 2014; Lipscy 2017; Zürn 2018; Hirschmann 2020). Um ihre strategische Wahl zwischen unterschiedlichen Kontestations-Modi zu erklären, integrieren wir diese in eine Typologie. Eine (Groß- oder Mittel-)Macht, die mit einer internationalen Institution unzufrieden ist und diese öffentlich kritisiert, muss zwei Entscheidungen treffen. Erstens muss sie über ihre weitere *Teilnahme* entscheiden, d.h. ob sie in der jeweiligen Institution verbleibt oder sie verlässt (vgl. Lipscy 2017; von Borzyskowski/Vabulas 2019; Hirschmann 2020; Börzel/Zürn 2021). Entscheidet sich der Staat, die Institution zu verlassen, beendet er seine Mitgliedschaft und kündigt alle institutionellen Verpflichtungen auf. Entscheidet er sich für den Verbleib in der Institution, bleibt sein Mitgliedsstatus unangetastet. Zweitens muss die unzufriedene Macht sich für oder gegen die aktive *Unterminierung* der Institution

6 Wir schließen Verhaltensweisen aus, bei denen Staaten zwar mit einer Institution unzufrieden sind, dies aber nicht oder nur „hinter verschlossenen Türen“ äußern.

entscheiden (vgl. Morse/Keohane 2014; Zangl et al. 2016; Lipscy 2017; Hirschmann 2020; Börzel/Zürn 2021). Entscheidet der Staat sich für die Unterminierung, ergreift er gezielt Maßnahmen, um das Funktionieren der Institution aktiv zu beeinträchtigen. Dies kann die Blockade von Entscheidungsprozessen, die intendierte und systematische Verletzung institutioneller Normen und Regeln, die Kürzung wichtiger finanzieller, personeller oder politischer Beiträge oder den Wechsel zu alternativen, konkurrierenden Institutionen beinhalten. Wenn der Staat beschließt, die Institution nicht zu unterminieren, wird er davon absehen, die Institution aktiv zu schädigen. Aus der Kombination dieser beiden Dimensionen lassen sich vier Modi der institutionellen Kontestation ableiten (siehe Tabelle 1):

Tabelle 1: Modi der institutionellen Kontestation und ihre beobachtbaren Taktiken

	Verbleiben	Verlassen
Keine Unterminierung	**Kritik** – *Öffentliche Kritik* – Negative Kommunikation über Verfahren, Politiken und/oder Prinzipien der Institution – Forderungen nach institutionellen Veränderungen – Potenzielle Bedrohungen	**Rückzug** – *Öffentliche Kritik* – *Beendigung der Mitgliedschaft* – Beendigung der institutionellen Mitgliedschaft und der damit verbundenen Verpflichtungen
Unterminierung	**Subversion** – *Öffentliche Kritik* – *Unterminierung von innen* – Blockade der Entscheidungsfindung – Nichtbeachtung von Normen und Regeln – Politische Maßnahmen, um Normen und Regeln zu konterkarieren – Vorenthalten von Ressourcen	**Sabotage** – *Öffentliche Kritik* – *Beendigung der Mitgliedschaft* – *Unterminierung von außen* – Veranlassung anderer Mitglieder, institutionelle Unterstützung zu entziehen oder die Mitgliedschaft zu beenden – Politische Maßnahmen, um Normen und Regeln zu konterkarieren – Verlagerung von Aktivitäten in bzw. Schaffung von konkurrierende(n) Institutionen

– **Kritik:** Wenn eine unzufriedene Macht in der Institution bleibt und deren effektives Funktionieren nicht untergräbt, verfolgt sie die Strategie der öffentli-

chen *Kritik*. Natürlich kann diese rhetorische Kritik heftig sein, und sie kann sogar Drohungen beinhalten, die Institution zu untergraben oder sich aus ihr zurückzuziehen, falls den Forderungen nach Veränderung nicht nachgekommen wird. Aber der kritisierende Staat bleibt innerhalb der Institution; er hält sich an ihre Regeln, leistet seine Beiträge und fordert sie auch nicht durch die Schaffung oder Stärkung konkurrierender Institutionen heraus. So bescheinigte Frankreichs Präsident Emmanuel Macron beispielsweise der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) den „Hirntod" (Deutsche Welle 2019) und forderte Anpassungen in Bezug auf die Alternativlosigkeit von NATO-geführten Militärprojekten – ohne jedoch den Verbleib Frankreichs in der NATO in Frage zu stellen (Gavras et al. 2020). In ähnlicher Weise warf das Vereinigte Königreich unter Premierministerin Margaret Thatcher der EU vor, durch manche Integrationsbestrebungen seine nationale Souveränität zu verletzen, blieb aber Mitglied und beteiligte sich an anderen Integrationsbestrebungen wie der Schaffung des einheitlichen Binnenmarktes (Daddow 2013: 218). Schließlich kritisierten auch US-Regierungen vor Präsident Trump internationale Institutionen in aller Öffentlichkeit. Unter Präsident George H. W. Bush verurteilten die USA Pläne in der WHO, Palästina als vollwertiges Mitglied aufzunehmen, und drohten sogar mit der Einstellung der Beitragszahlungen – was sie jedoch nie in die Tat umsetzten (Lewis 1989).

– **Subversion:** Wenn eine unzufriedene Macht in der Institution verbleibt, aber über öffentliche Kritik hinaus deren effektives Funktionieren von innen heraus aktiv unterminiert, handelt es sich um eine Strategie der *Subversion* (Mahoney/Thelen 2010). Subversion kann die Blockade der Entscheidungsfindung, die systematische Nichteinhaltung von institutionellen Normen und Regeln, die Schaffung von Politiken oder Institutionen, welche die kontestierte Institution konterkarieren sowie die Zurückhaltung wichtiger finanzieller, personeller oder politischer Beiträge umfassen (vgl. Hirschmann 2020). Ein Beispiel für die Subversion internationaler Institutionen stellt die Kontestation der Internationalen Energieagentur (IEA) durch Deutschland und gleichgesinnter *Green Economies* dar. Diese warfen der IEA nicht nur vor, ausschließlich die Interessen der Kohle- und Atomstromindustrien zu vertreten, sondern unterminierten diese von innen: Sie zogen Ressourcen ab, begrenzten ihre Aktivitäten innerhalb der Organisation und verhinderten insbesondere deren als unglaubwürdig erachtetes Bestreben, ihren Einfluss im Bereich der erneuerbaren Energien auszubauen (Urpelainen/van de Graaf 2015; van de Graaf 2013). Auch das Vereinigte Königreich unterminierte die EU in bestimmten Tätigkeitsfeldern von innen. So wiedersetzte es sich Integrationsbestrebungen im Bereich der illegalen Migration aus Drittstaaten durch Nicht-Einhaltung oder Umgehung der EU-Regeln (Geddes 2005: 735). Schließlich unterminierten die USA auch vor Präsident Trump internationale Institutionen von innen heraus. Alle Präsidenten der Republikanischen Partei seit Ronald Reagan warfen beispielsweise dem Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) nicht nur die Förderung von Abtreibungen oder sogar von Zwangsabtreibungen und -sterilisationen in Län-

dern wie China vor, sondern hielten auch sämtliche Budgetzahlungen zurück, um die Arbeit der Organisation zu behindern (Toner 1986).

– **Rückzug:** Wenn eine unzufriedene Macht eine internationale Institution verlässt, sie aber nicht aktiv von außen unterminiert, sprechen wir von *Rückzug* (vgl. von Borzyskowski/Vabulas 2019; Hirschmann 2020; Börzel/Zürn 2021). Bei diesem Kontestations-Modus äußert der unzufriedene Staat nicht nur öffentlich Kritik, sondern kündigt jede Beteiligung an der Institution auf. Gleichzeitig unterlässt er gezielte schädliche Handlungen gegen die Institution, sobald er sie verlassen hat. Beispielsweise trat Japan im Jahr 2019 aus der Internationalen Walfangkommission (IWC) aufgrund deren zunehmend restriktiveren „Anti-Walfang"-Politik aus (Kolmaš 2021; Peez/Zimmermann 2021). Ein weiteres Beispiel stellt das Verhalten des Vereinigten Königreichs gegenüber der EU im Bereich der Migrationspolitik dar. Hier beschränkte sich das Vereinigte Königreich auf den bloßen Rückzug aus der EU und verzichtete nach dem „Brexit" darauf, diese von außen zu unterminieren (Foteini/Markozani 2020). Schließlich hielten die USA auch vor den zahlreichen Austritten aus internationalen Institutionen unter der Trump-Administration den diesbezüglichen Rekord (Borzyskowski/Vabulas 2019). So veranlasste etwa die Unzufriedenheit mit der durch eine Mehrheit der Entwicklungsländer vorangetriebenen „Weltinformationsordnung" die Reagan-Administration zum Rückzug aus der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) – alsbald gefolgt vom Vereinigten Königreich (Hanrieder 2014: 329).

– **Sabotage:** Wenn die unzufriedene Macht über öffentliche Kritik hinaus die Institution verlässt und sie zusätzlich aktiv von außen untergräbt, betreibt sie *Sabotage*. Dies ist der radikalste Kontestations-Modus, der Austritt und Unterminierung vereinigt. Der unzufriedene Staat zieht sich unter Protest aus der Institution zurück und versucht, diese zusätzlich von außen zu unterminieren. Er kann dies mit unilateralen Mitteln tun, etwa indem er den verbliebenen Mitgliedsstaaten einer Institution mit Sanktionen droht, sollten sich diese weiter an deren Regeln halten. Sabotage kann aber auch auf „counter institutionalization"-Taktiken (Zürn 2018: 175) beruhen, wobei der unzufriedene Staat nach seinem Austritt konkurrierende Institutionen unterstützt oder gründet, um die Autorität einer etablierten Institution von außen anzufechten (Lipscy 2017; Morse/Keohane 2014; Alter/Meunier 2009; Helfer 2009). Ein Beispiel für die Sabotage internationaler Institutionen durch westliche Mächte bietet die Organisation der Vereinten Nationen für Industrielle Entwicklung (UNIDO). Nach dem Ende des Kalten Krieges kritisierten westliche Industriestaaten UNIDO als überflüssig und im Widerspruch zu ihren marktliberalen Politiken stehend. Kanada, Australien, die USA und das Vereinigte Königreich zogen sich nicht nur aus UNIDO zurück, sondern setzten sich für die Abschaffung der Organisation in den Vereinten Nationen und die Verlagerung der Kooperation in alternative Institutionen wie die neu gegründete WTO ein (Elliott/Brummer 1995). Das Verhalten des Vereinigten Königreichs im Bereich der Handels- und Fi-

nanzpolitik nach dem „Brexit“ zeigt, dass es sich in manchen Politikfeldern *nicht* mit dem bloßen Rückzug aus der EU zufriedengab, sondern die Kontestation weiter eskalierte. In einem *race to the bottom* konkurriert es im Waren- und Finanzdienstleistungssektor offen mit den verbliebenen EU-Mitgliedsstaaten um Handelspartnerschaften und ausländische Investitionen und untergräbt dabei aktiv EU-Handels- und Finanzpolitiken (Lanktree 2020; Morales/Brush 2021). Schließlich lässt sich das Verhalten der USA gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof (ICC) als Sabotage fassen (Deitelhoff 2020). Während die USA bei dessen Gründung noch eine wichtige Rolle gespielt hatten, zogen sie sich unter Präsident George W. Bush nicht nur aus dem ICC zurück, sondern versuchten, dessen Effekte auf US-Staatsangehörige zu begrenzen. Die USA schlossen nicht nur bilaterale Verträge mit ICC-Mitgliedsstaaten, um eine Überstellung von US-Staatsangehörigen an den ICC vorsorglich auszuschließen, sondern der US-Präsident darf seit 2002 gesetzlich Sanktionen bis hin zu militärischen Mitteln gegen den ICC ergreifen (Orentilicher 2003). Als Reaktion auf Ermittlungsbestrebungen zur Involvierung von US-Militärangehörigen in möglichen Kriegsverbrechen in Afghanistan veranlasste die Trump-Administration tatsächlich Sanktionen gegen ICC-Mitarbeiter*innen (Verma 2020).

Zusammenfassend kann institutionelle Kontestation von bloßer öffentlicher Kritik als dem mildesten Modus bis hin zur Sabotage als dem radikalsten Modus reichen. Unzufriedene Mächte können die Intensität der Kontestation mit der Zeit von reiner öffentlicher Kritik bis hin zu Sabotage steigern. Sie können aber auch auf einer früheren Eskalationsstufe verharren oder eine oder mehrere Eskalationsstufen überspringen.

3. Theorie: Institutionelle Macht und die Wahl institutioneller Kontestations-Modi

Um die Entscheidung unzufriedener westlicher Mächte zwischen verschiedenen Kontestations-Modi zu erklären, verstehen wir diese als begrenzt rationale Akteure, die auf die Kosten und Nutzen verschiedener Spielarten der institutionellen Kontestation achten. Sie wählen einen bestimmten Modus der institutionellen Kontestation auf der Grundlage des erwarteten Kosten-Nutzen-Verhältnisses alternativer Kontestations-Modi. Die Literatur zur Kontestation internationaler Institutionen verweist auf Faktoren wie die Unzufriedenheit mit der Institution, innenpolitische Zwänge und Opportunitäten sowie die verfügbaren materiellen Machtressourcen eines Staates. Wir argumentieren, dass institutionelle Macht ein weiterer, wichtiger Erklärungsfaktor ist, der die Kosten-Nutzen-Abwägung kontestierender Staaten beeinflusst. Wir betonen mithin machtrelevante Eigenschaften der Institution selbst, die *ceteris paribus* einen Unterschied für die Wahl des Kontestations-Modus machen.

Unser theoretisches Argument beansprucht Gültigkeit für mit grundlegenden Prinzipien, Politiken oder Verfahren einer Institution unzufriedene, ressourcenstar-

ke Mitgliedstaaten. Solche (Groß- und Mittel-)Mächte haben aufgrund ihrer substanziellen Unzufriedenheit Anreize und wegen ihrer materiellen Ressourcen und ihrer Mitgliedschaft grundsätzlich die Möglichkeiten, alle Modi der institutionellen Kontestation zu verfolgen. Sie haben so viel materielle Ressourcenmacht, dass sie sich die Nutzung institutioneller Macht zur Kontestation *leisten* und potenzielle Vergeltungsmaßnahmen der Verteidiger der Institution *aushalten* können.[7] Für unzufriedene Mächte argumentieren wir, dass die Entscheidung zwischen verschiedenen Kontestations-Modi von zwei institutionellen Variablen beeinflusst ist: (1) der internen institutionellen Kontrolle, die der unzufriedene Staat innerhalb der Institution genießt, insbesondere sein (Nicht-)Besitz von interner Verhinderungsmacht; und (2) den externen institutionellen Effekten der Institution für Außenstehende, d.h. das (Nicht-)Vorhandensein negativer Externalitäten für den unzufriedenen Staat (selbst) nach dessen potenziellem Rückzug.

(1) **Institutionelle Kontrolle:** Institutionen prägen die Verteilung der Kontrolle über Entscheidungsprozesse unter ihren Mitgliedsstaaten (Jupille et al. 2013; Koremenos et al. 2001; Stone 2011; Zürn 2018; Börzel/Zürn 2021). So gewähren Institutionen Staaten mehr oder weniger Möglichkeiten, unerwünschte Politiken zu verhindern (Barnett/Duvall 2005; Cox/Jacobson 1974: 13; Rus 1980: 3). Wenn eine Institution einer unzufriedenen Macht ein Vetorecht einräumt, ist diese in der Lage, unerwünschte Veränderungen innerhalb der Institution zu verhindern. Diese Verhinderungsmacht erlaubt es, unerwünschte Politiken zu blockieren.[8] Sie kann sowohl auf formalen Entscheidungsregeln als auch auf informellem Einfluss innerhalb der Institution beruhen. In internationalen Institutionen wird die interne Verhinderungsmacht entscheidend durch formale Entscheidungsregeln geprägt (Tsebelis 2002; see Blake/Payton 2015). Wenn die Entscheidungsregeln der Institution einem unzufriedenen Staat eine formale Vetoposition einräumen, genießt er ein hohes Maß an institutioneller Kontrolle. Fehlt ihm hingegen die formale Vetomacht, ist er in einer viel schlechteren Position, um unerwünschte Entscheidungen zu verhindern und die Entscheidungsfindung von innen heraus zu untergraben.

Staaten können Vetomacht sowohl in internationalen Organisationen (wie dem UN-Sicherheitsrat oder dem IWF, der über seine gewichteten Abstimmungsregeln der USA ein Veto in allen wesentlichen Organisationsentscheidungen gewährt), als auch in internationalen Abkommen (wie dem nuklearen Nichtverbreitungsvertragsregime oder mit Blick auf Streitschlichtungsverfahren in zahlreichen Investitionsabkommen) besitzen. In internationalen Organisationen ermöglicht eine Vetoposition, missliebige prozedurale und/oder substanzielle Entscheidungen zu blockieren;

7 Kleinere unzufriedene Mitgliedstaaten können dies zwar formal auch; sie mögen aber aufgrund ihrer institutionellen Macht bei der Wahl von möglichen Kontestations-Modi *a priori* durch einen Mangel an materiellen Ressourcen eingeschränkt sein, weil sie bei Nutzung radikalerer Kontestations-Modi prohibitiv hohe materielle oder Reputationskosten zu fürchten hätten.

8 Diese *Verhinderungsmacht* impliziert nicht automatisch den Besitz von *Gestaltungsmacht* innerhalb einer Institution. Ein Staat kann die institutionelle Macht haben, missliebige Entscheidungen zu blockieren, ohne zugleich seine eigenen Präferenzen bezüglich erwünschter Entscheidungen und Politiken durchsetzen zu können.

in internationalen Abkommen ergibt sich Vetomacht häufig aus den Abstimmungsregeln für deren Verlängerung, Veränderung oder Ergänzung sowie ihren Streitschlichtungsmechanismen (vgl. Koremenos 2016).[9]

Formale Vetorechte können durch informelle Verhinderungsmacht innerhalb einer Institution ergänzt und sogar ersetzt werden (Stone 2011). Unverzichtbare finanzielle, personelle oder legitimatorische Beiträge eines Staates zu einer Institution können funktionale Äquivalente formeller Vetorechte sein. Auch enge Verbindungen zur Bürokratie der Institution können eine Quelle für informelle Verhinderungsmacht sein (Chwieroth 2014). Verbündete Bürokratien können Staaten helfen, unerwünschte Vorschläge von der Agenda zu halten oder die Kosten der Nichteinhaltung von Normen und Regeln reduzieren, indem sie über Verstöße hinwegsehen (Urpelainen 2012; Dijkstra 2017).

Verhinderungsmacht – egal ob auf formellen oder informellen Quellen beruhend – verleiht einem Staat ein hohes Maß an institutioneller Kontrolle und ermöglicht es ihm, unerwünschte Politiken zu verhindern oder sogar die Entscheidungsfindung innerhalb einer Institution zu untergraben. Daher wird der Besitz von Verhinderungsmacht einen unzufriedenen Staat dazu veranlassen, in der internationalen Institution zu bleiben, anstatt sich aus ihr zurückzuziehen. Ein unzufriedener NATO-Mitgliedstaat hat beispielsweise wenig Anreize, die Organisation zu verlassen, da er aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips als Mitglied unliebsame Entscheidungen verhindern kann. Dies gilt umso mehr, wenn der betreffende Staat enge Verbindungen und privilegierten Zugang zur NATO-Bürokratie hat – wie im Falle der USA. Hingegen verfügte Japan in der IWC über kein Vetorecht und somit geringe Verhinderungsmacht. Konfrontiert mit einer Mehrheit zugunsten einer restriktiveren Walfangpolitik verließ Japan daher die Organisation (Kolmaš 2021).

(2) **Institutionelle Effekte:** Internationale Institutionen beeinflussen die Macht von Staaten nicht nur durch die Allokation von interner Verhinderungsmacht, sondern darüber hinaus auch durch die externen Effekte ihrer Politiken (auch) für Nicht-Mitglieder (Daßler 2022; Mattli 1999; Kölliker 2001; Kaul et al. 1999). Wenn eine unzufriedene Macht unerwünschte institutionelle Politiken nicht von innen heraus – durch Besitz und Nutzung von Verhinderungsmacht – abwenden kann, wird die Frage, inwieweit die Institution auch nach dem Austritt weiterhin negative Effekte auf den betreffenden Staat ausübt, besonders relevant (vgl. Helfer 2005).

In einigen Politikbereichen erzeugen Institutionen keine negativen Externalitäten oder stellen sogar öffentliche Güter zur Verfügung, von deren positiven Effekten Nicht-Mitglieder nicht ausgeschlossen werden können und die sie daher *kostenlos* konsumieren können. So können Nicht-Mitglieder von Umweltabkommen zur Reduktion des globalen Kohlendioxidausstoßes und damit zur Abschwächung der globalen Erwärmung als Trittbrettfahrer profitieren. Institutionalisierte Kooperation kann aber auch negative externe Effekte auf nicht-teilnehmende Staaten ausüben,

9 Zugleich mag es einen korrelativen Zusammenhang zwischen der Art der Institution (Organisation oder Abkommen) und dem Vorliegen von Verhinderungsmacht geben, insofern Verhinderungsmacht bei Abkommen weniger häufig und ausgeprägt auftritt.

indem sie Kosten für diese erzeugt (Gruber 2000). Beispielsweise geht bei institutionalisierten Sicherheitsgarantien eine verstärkte militärische Rückversicherung und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten mit einer Sicherheitsbedrohung für Nicht-Mitglieder einher. Auch globale Finanzinstitutionen wie der IWF können aufgrund der mit dem Kooperationsgut assoziierten Netzwerkeffekte negative Konsequenzen auf Nicht-Mitglieder haben (Lipscy 2017).

Das Vorliegen und die Art von externen Effekten sowie die Verwundbarkeit von Staaten gegenüber diesen sind sicher teilweise von exogenen Faktoren wie Eigenschaften eines Politikfeldes und Präferenzen von Mitgliedstaaten sowie verfügbaren Handlungsalternativen (vgl. da Conceição-Heldt 2011) abhängig. Allerdings sind die wenigsten Güter natürliche *collective goods* bzw. *collective bads*, sondern die Externalitäten institutioneller Kooperation werden durch institutionelle Regeln bestimmt oder zumindest in der Form beeinflusst, dass institutionelle Regeln zur Schaffung, Ausweitung oder Verfestigung von Externalitäten mindestens beitragen, die Externalitäten also nicht losgelöst von institutionellen Regeln und Praktiken bestehen (Kölliker 2001).

Das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein negativer Externalitäten auch nach einem potenziellen Austritt hat einen starken Einfluss darauf, ob es für einen unzufriedenen Staat eine attraktive Option ist, aus einer Institution auszutreten, ohne sie weiter zu unterminieren. Nach Japans Rückzug aus dem IWC übte die Organisation beispielsweise keine negativen Effekte auf Japans geplante Rückkehr zum kommerziellen Walfang in den eigenen Hoheitsgewässern aus – die japanische Walfangindustrie könnte sogar vom fortgesetzten Schutz der Walfangbestände durch die IWC profitieren (Kolmaš 2021). Wenn jedoch aufgrund fortbestehender Externalitäten negative institutionelle Effekte drohen, hat eine unzufriedene Macht starke Anreize, eine Institution zu untergraben. Beispielsweise übt der ICC auch auf die USA als Nicht-Mitgliedsstaat negative Effekte aus. Denn der ICC kann gegen US-Staatsangehörige ermitteln und diese von ICC-Mitgliedern ausliefern lassen. Daher dämmten mehrere US-Regierungen den ICC aktiv ein, indem sie unter anderem Nicht-Auslieferungs-Abkommen mit dessen Mitgliedern schlossen und Sanktionen gegen dessen Mitarbeiter*innen bei Ermittlungen gegen US-Staatsangehörige verhängten (Orentilicher 2003).

Aus der Kombination der beiden Variablen – interne institutionelle Kontrolle und externe institutionelle Effekte –, ergeben sich vier Konfigurationen institutioneller Macht. Jede dieser vier Macht-Konfigurationen ist – *ceteris paribus* – mit der Wahl eines bestimmten Modus der institutionellen Kontestation verbunden (siehe Tabelle 2). Unsere Theorie ermöglicht es, Varianz in der Wahl des Kontestations-Modus eines Staates zwischen verschiedenen Institutionen zu erklären. Insofern als institutionelle Kontrolle und institutionelle Effekte auch zwischen verschiedenen Mitgliedern einer Institution, für einen Staat innerhalb einer Institution über Zeit oder in *general purpose*-Organisationen (Lenz et al. 2015) auch innerhalb der Institution über Politikfelder hinweg, variieren (können), vermag sie auch Varianz über Mitgliedstaaten, Zeit oder Politikfelder zu erfassen.

Tabelle 2: Institutionelle Machtkonfigurationen und die Erklärung von Kontestations-Modi

	Keine negativen Effekte nach Rückzug	**Negative Effekte nach Rückzug**
Verhinderungsmacht	Kritik	Subversion
Keine Verhinderungsmacht	Rückzug	Sabotage

– **Verhinderungsmacht & keine negativen Effekte:** Eine Konstellation von hoher institutioneller Kontrolle bei gleichzeitiger Abwesenheit negativer externer Effekte ist günstig für unzufriedene Mächte. Formale Vetorechte im Entscheidungsprozess der Institution und/oder informelle Verhinderungsmacht erlauben es dem Staat, unerwünschte Politiken von innen heraus zu verhindern. Dem unzufriedenen Staat steht es offen, die Institution zu unterminieren oder sie zu verlassen und so seiner Unzufriedenheit Abhilfe zu schaffen. Jedoch hat die unzufriedene Macht bei solch einer günstigen institutionellen Opportunitätsstruktur keine Anreize, über die rein rhetorische Kritik der Institution hinauszugehen – weder durch Rückzug noch durch Unterminierung. Angesichts seiner starken institutionellen Machtposition kann sich der unzufriedene Staat darauf verlassen, dass die anderen Mitgliedstaaten seinen Reformforderungen entgegenkommen und damit seine Unzufriedenheit verringern. Institutionelle Kontrolle bei gleichzeitiger Abwesenheit negativer externer Effekte mäßigt folglich die Intensität der Kontestation internationaler Institutionen. Wir erwarten daher, dass *unzufriedene Staaten, die über interne Verhinderungsmacht verfügen und nach einem (potenziellen) Rückzug keine fortgesetzten negativen Effekte durch die Institution zu befürchten haben, bloße öffentliche Kritik wählen.*
– **Verhinderungsmacht & negative Effekte:** Eine Konstellation von hoher institutioneller Kontrolle und negativen Externalitäten erlaubt es einer unzufriedenen Macht, unerwünschte Politiken innerhalb der Institution zu blockieren, während die negativen institutionellen Effekte bei einem Rückzug fortbestehen würden. Der Besitz formeller Vetorechte innerhalb des Entscheidungsprozesses oder informelle Einflussnahme ermöglicht es einem Staat, unerwünschte Politiken zu verhindern und sogar die Entscheidungsfindung in der Institution allgemein zu untergraben. Ein Rückzug aus der Institution würde bedeuten, auf diese Verhinderungsmacht zu verzichten – und als Nicht-Mitglied weiter unter negativen institutionellen Effekten zu leiden. Folglich schafft diese institutionelle Konstellation starke Anreize für einen unzufriedenen Staat, innerhalb der Institution zu bleiben und seine intrainstitutionelle Machtposition zu nutzen, um unerwünschte Politiken durch die Unterminierung institutioneller Funktionsweisen zu verhindern. Die Unterminierung der Institution von innen heraus ist für den betreffenden Staats sowohl nötig als auch vorteilhaft: Sie vermag das

Zustandekommen negativer institutioneller Effekte zu verhindern, die eintreten würden, wenn ein unzufriedener Staat sich auf Kritik beschränken oder aus der Institution zurückziehen würde. Daher erwarten wir, dass *unzufriedene Staaten, die über interne Verhinderungsmacht verfügen und nach einem (potenziellen) Rückzug mit fortgesetzten negativen Effekten der Institution rechnen müssen, Subversion wählen.*

– **Keine Verhinderungsmacht & keine negativen Effekte:** Eine Konstellation von geringer institutioneller Kontrolle und keinen oder sogar positiven externen Effekten erschwert es unzufriedenen Mächten, unerwünschte Politiken innerhalb der Institution zu verhindern; zugleich ermöglicht sie es ihnen aber, sich durch Rückzug von ihren unliebsamen Verpflichtungen zu befreien. Wenn einem Staat sowohl formale Vetorechte im Entscheidungsprozess als auch informelle Verhinderungsmacht fehlen, hat ein unzufriedener Staat nur begrenzten Einfluss innerhalb der Institution, um Entscheidungen zu blockieren. Solange er Mitglied der Institution ist, hat er wenig Chancen, seine Unzufriedenheit mit ihr zu verringern. Da die Institution jedoch keine negativen Auswirkungen auf den Staat nach dem Rückzug aus der Institution ausübt, erlaubt sie es ihm, gewünschte Ergebnisse außerhalb der Institution zu erzielen. In der Abwesenheit negativer institutioneller Externalitäten muss der Staat nach dem Rückzug mit keinen weiteren Beeinträchtigungen durch die Institution rechnen – oder kann im Falle positiver Externalitäten nach seinem Rückzug sogar Trittbrett fahren. Im Ergebnis schafft diese institutionelle Opportunitätsstruktur starke Anreize, sich aus der Institution zurückzuziehen, da eine unzufriedene Macht unerwünschte Ergebnisse nicht von innen verhindern kann, sich aber von negativen institutionellen Effekten durch bloßen Rückzug befreien kann. Daher erwarten wir, dass *unzufriedene Staaten, die keine interne Verhinderungsmacht haben und nach einem (potenziellen) Rückzug keine fortgesetzten negativen Effekte der Institution zu befürchten haben, Rückzug wählen.*
– **Keine Verhinderungsmacht & negative Effekte:** Eine Konstellation von geringer institutioneller Kontrolle und negativen externen Effekten stellt für unzufriedene Mächte die ungünstigste institutionelle Opportunitätsstruktur dar. Mangels formaler Vetorechte und informeller Verhinderungsmacht sind die Möglichkeiten des jeweiligen Staates begrenzt, unerwünschte Ergebnisse innerhalb der Institution abzuwenden. Da die Institution auch nach einem Rückzug weiterhin negative externe Effekte auf den Staat ausübt, behindert sie seine Fähigkeit, seiner Unzufriedenheit durch Rückzug aus der Institution Abhilfe zu schaffen. Eine unzufriedene Macht, die mit einer so ungünstigen institutionellen Opportunitätsstruktur konfrontiert ist, hat starke Anreize, den radikalsten Modus der institutionellen Kontestation zu wählen: Sie wird sich nicht nur aus der Institution zurückziehen, sondern sie auch von außen unterminieren. Da ein Staat unerwünschte Politiken innerhalb der Institution nicht verhindern kann und auch nach dem Rückzug negative institutionelle Effekte erleiden muss, wird er versuchen, den institutionellen Effekten entgegenzuwirken und diese einzudämmen, indem er die Institution nach dem Rückzug schwächt. Wir er-

warten daher, dass *unzufriedene Staaten, die keine interne Verhinderungsmacht haben und auch nach einem (potenziellen) Rückzug mit fortgesetzten negativen Effekten der Institution konfrontiert sind, Sabotage wählen.*

4. Empirische Analyse: Die Trump-Administration und Modi institutioneller Kontestation

4.1. Forschungsdesign

Wir überprüfen die Plausibilität unserer Theorie durch eine Analyse von vier Fällen institutioneller Kontestation durch die Trump-Administration (2017-2021). Wir betrachten Episoden – und damit Fälle – institutioneller Kontestation als beendet, sobald ein ehemals unzufriedener Staat, aus welchen Gründen auch immer, ausreichend besänftigt ist, um keine Unzufriedenheit mehr mit der Institution zu zeigen. Wir kategorisieren empirische Fälle institutioneller Kontestation basierend auf dem maximalen Niveau der Kontestation im jeweiligen Zeitraum der Kontestation.

Eine Analyse der Kontestation internationaler Institutionen durch die USA unter der Trump-Administration hat mehrere methodische Vorteile: Erstens sind die USA – obwohl im Vergleich zu aufstrebenden nicht-westlichen Mächten, allen voran China, relativ im Niedergang begriffen – immer noch der ressourcenstärkste Staat im internationalen System (Brooks/Wohlforth 2016; Layne 2018; Ikenberry 2018). Im Vergleich zu kleineren Mächten verfügen die USA über die materiellen Fähigkeiten, die es ihnen erlauben, ein breites Repertoire an Kontestations-Strategien gegenüber internationalen Institutionen einzusetzen. Mit anderen Worten, die USA sind bei der Wahl der Kontestations-Modi nicht *a priori* durch einen Mangel an materiellen Ressourcen eingeschränkt, so dass sich für die USA unter Trump das volle Spektrum von Kontestations-Modi beobachten lässt. Zweitens drückte sich durch die Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten ein starker innenpolitischer Anti-Globalismus aus. So setzten sich nicht nur wichtige Wählergruppen gegen internationale Zusammenarbeit in verschiedenen Politikfeldern wie Wirtschaft, Umwelt und Sicherheitspolitik ein, sondern Donald Trump mobilisierte selbst während seines Wahlkampfes 2016 gegen internationale Institutionen. Es gab einen starken generellen, nicht Institutionen-spezifischen Impetus für institutionelle Kontestation. Drittens erlaubt es die Beschränkung unserer Analyse auf die institutionelle Kontestation durch die Trump-Administration, für individuelle Eigenschaften von Staatsführer*innen und Regierungsvertreter*innen zu kontrollieren.

In Annäherung an ein *Most-similar-cases-Design* (Przeworski/Teune 1982: 32-33) können wir daher besonders gut überprüfen, ob sich die unterschiedlichen Konfigurationen interner institutioneller Kontrolle und externer institutioneller Effekte – bei ähnlichem machtpolitischem Niedergang und ähnlich gelagerten innenpolitischen Anreizstrukturen – in die von uns erwarteten Kontestations-Modi übersetzen. Wir haben vier Fälle institutioneller Kontestation durch die Trump-Administration ausgewählt: die Weltbank, die WTO, das Übereinkommen von Paris zum

Klimawandel und das Iran-Atomabkommen. Diese Fälle unterscheiden sich im Hinblick auf unsere unabhängigen Variablen: die institutionelle Kontrolle, die die USA in ihnen innehaben bzw. innehatten sowie ihre externen institutionellen Effekte auf die USA.

Unsere Fallauswahl bringt auch Einschränkungen mit sich. Da wir diese Drittvariablen zugunsten der internen Validität unserer kausalanalytischen Schlüsse konstant halten, schränken wir deren externe Validität ein. Denn die gewählten Fälle sind insofern als *leicht* oder *wahrscheinlich* für unsere Theorie zu charakterisieren, als die USA und die Trump-Administration in der Wahl der Kontestations-Modi wenig durch Grenzen materieller Ressourcenmacht bzw. Sensibilität gegenüber Reputationskosten beeinträchtigt waren. Folglich können wir keine empirisch gesicherten Aussagen darüber treffen, ob sich unsere Ergebnisse auf die Wahl der Kontestations-Modi durch Staaten und Regierungen übertragen lassen, die materiell schwächer als die USA oder stärker auf internationale Reputation ausgerichtet sind als die Trump-Administration. Da unser Beitrag in diesem Papier jedoch vorwiegend konzeptueller und theoretischer Natur ist, verzichten wir auf einen *harten* Test unserer Theorie und beschränken uns auf eine Plausibilitätsprobe, für die sich ein Fokus auf die USA unter der Trump-Administration anbietet.

Wir testen die Plausibilität unserer Theorie institutioneller Macht mittels einer Kombination aus Kovarianz- und Kongruenzanalyse (Blatter/Blume 2008; George/Bennett 2005; Gerring 2007). Wir überprüfen, ob die Vorhersagen unserer Hypothesen mit empirischen Beobachtungen zu institutionellen Opportunitätsstrukturen einerseits und Modi institutioneller Kontestation andererseits kongruent sind. Darüber hinaus erlauben uns unsere vier Fallstudien zu beobachten, ob die theoretisierten (Kombinationen von) unabhängigen Variablen mit den gewählten Kontestations- Modi über die Fälle hinweg kovariieren. Unser Vertrauen in unsere Theorie ist gestärkt, wenn die Beobachtungen *innerhalb* unserer Fälle mit unseren theoretischen Erwartungen kongruent sind und zudem *zwischen* den Fällen eine Kovarianz der zwei unabhängigen Variablen und der abhängigen Variable in Übereinstimmung mit unseren Hypothesen zu beobachten ist.

4.2. Kritik an der Weltbank

Die Trump-Administration übte scharfe Kritik an der Weltbank. Trumps Finanzminister Steven Mnuchin rügte die Weltbank für ihre anhaltend hohe Kreditvergabe an Länder, die „substanziellen Zugang" zu anderen Finanzierungsquellen erhalten würden, und riet der Weltbank, „ihren Fokus auf Ergebnisse, Resultate und Rechenschaftspflicht zu stärken" (Mnuchin 2017: 2, unsere Übersetzungen). Als er mit Forderungen nach einer möglichen Kapitalerhöhung konfrontiert wurde, drängte Mnuchin die Weltbank, einen Rahmenplan vorzulegen, der eine finanziell selbsttragende Institution schaffen würde (Mayeda 2017). Dementsprechend drohte Trump in seinem Haushaltsvorschlag für das Haushaltsjahr 2018 damit, die US-Mittel für multilaterale Entwicklungsbanken um 650 Mio. US Dollar über drei Jahre zu kür-

zen, wobei der Großteil der Einsparungen aus reduzierten Ausgaben für die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) der Weltbank kommen sollte (Patrick 2017: 2).

In der Weltbank sahen sich die USA mit einer Konstellation konfrontiert, die ein hohes Maß an interner institutioneller Kontrolle und keine negativen externen Effekte nach einem (möglichen) Rückzug aus der Institution mit sich bringt. Erstens gewährt die Weltbank den USA ein Vetorecht, um unerwünschte Politiken zu verhindern. Auch nach mehreren Reformprozessen seit 2010, die den Schwellenländern etwas mehr Stimmanteile einräumten, sind die USA immer noch das Mitgliedsland mit dem mit Abstand höchsten Stimmanteil in der wichtigsten Kreditfazilität der Weltbank, der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD). Ihr Stimmanteil reicht immer noch aus, um alle wichtigen Kreditentscheidungen oder -politiken zu blockieren (Vestergaard/Wade 2015: 8; Faude/Fuss 2020: 18). Darüber hinaus sind die USA das einzige Mitglied mit Vetorecht bei Änderungen in der Struktur der Bank (World Bank 2019). Die USA sind somit in der Lage, jede signifikante Umverteilung von institutionellen Privilegien zu blockieren. Darüber hinaus ermöglichen ihre engen persönlichen Beziehungen zur Weltbank-Bürokratie den USA eine institutionelle Kontrolle auf informellem Wege. Die USA haben das informelle Privileg, den Präsidenten der Weltbank vorzuschlagen, der immer ein US-Bürger war. Da die Weltbank-Bürokratie ein hohes Maß an Autonomie gegenüber den anderen Mitgliedsstaaten genießt (Bauer/Ege 2016), ist sie in der Regel in der Lage, die Interessen der USA bevorzugt zu berücksichtigen.

Zweitens, anstatt negative Externalitäten zu generieren, würde die Weltbank im Falle eines Rückzugs der USA sogar positive externe Effekte für die USA liefern. Institutionalisierte Kooperation in der Entwicklungszusammenarbeit ist nicht mit signifikanten negativen Effekten für Staaten verbunden, die sich der Zusammenarbeit entziehen. Im Gegenteil: Die multilaterale Bereitstellung von Entwicklungshilfe stellt einen typischen Fall eines öffentlichen Gutes dar. Die fortgesetzte Zusammenarbeit anderer Staaten würde es den USA ermöglichen, von den positiven externen Effekten ihrer Kooperationsbemühungen in Bezug auf die Armutsbekämpfung und die Stimulierung des globalen Wirtschaftswachstums zu profitieren (Olson/Zeckhauser 1966; Mosley 1985). Somit wäre ein Rückzug eine praktikable Option für die USA, um sich von etwaigen negativen institutionellen Auswirkungen der Weltbank zu befreien. Da unsere Theorie der institutionellen Macht argumentiert, dass unzufriedene Staaten, die innerhalb der Institution über interne Verhinderungsmacht verfügen und nach einem (potenziellen) Rückzug keine negativen externen Effekte der Institution zu befürchten haben, sich für bloße öffentliche Kritik der Institution entscheiden werden, würden wir erwarten, dass die USA ihre Unzufriedenheit mit der Weltbank zwar öffentlich zum Ausdruck bringen, aber davon absehen, die Organisation zu unterminieren oder aus ihr auszutreten.

Entsprechend unserer Erwartung hat die Trump-Administration weder einen Rückzug aus der Weltbank in Erwägung gezogen noch deren Funktionsfähigkeit untergraben, sondern lediglich öffentlich Kritik geübt. Genauer gesagt äußerten Trump und Mitglieder seiner Administration zwei Hauptkritikpunkte verbunden

mit Forderungen nach institutionellen Veränderungen. Erstens prangerte die Trump-Administration die Weltbank für ihre Kreditvergabe an China an. Zum Beispiel behauptete Trump im Dezember 2019: „China hat viel Geld. Und wenn sie es nicht haben, erschaffen sie es. STOPP!“ (Trump 2019; eigene Übersetzung). Sein Finanzminister Steven Mnuchin forderte, dass China komplett aus den Kreditprogrammen der Weltbank entfernt werden müsse (Mohsin/Harney 2019). Zweitens kritisierten die USA die Weltbank für ihre Ineffizienz, finanzielle Verschwendung und mangelndes Engagement bei der Mobilisierung privater Investitionen. So behauptete beispielsweise der damalige Finanzminister für internationale Angelegenheiten und spätere Weltbank-Präsident David Malpass, dass multilaterale Institutionen wie die Weltbank „eine Menge Geld ausgeben würden. Sie sind nicht sehr effizient“ (Lawder 2018; eigene Übersetzung). Dementsprechend forderte Mnuchin stärkere Haushaltsdisziplin und überarbeitete Haushaltsprioritäten (Mnuchin 2017).

Wie von unserer Theorie erwartet, zeigte die Weltbank aufgrund der starken institutionellen Machtposition der USA eine bemerkenswerte Bereitschaft, auf beide Arten von Kritik einzugehen. Als Mnuchin 2019 erklärte, dass die USA den neuen Haushaltsplan der Weltbank wegen der Frage der Kreditvergabe an China ablehnen würden, erklärte die Weltbank in vorauseilendem Gehorsam, dass ihre Kreditvergabe an China bereits stark zurückgegangen sei und dass die Institution beabsichtige, die Kreditvergabe vollständig einzustellen, wenn Länder wie China reicher würden (Mohsin/Harney 2019). Zur Beschwichtigung Trumps und als direkte Reaktion auf seine 2017 ausgesprochene Drohung, seine Beiträge zu internationalen Institutionen zu kürzen, richtete der damalige Weltbank-Präsident Jim Yong Kim einen Fonds in Höhe von einer Milliarde US-Dollar ein, der unternehmerische Aktivitäten von Frauen unterstützen sollte und von Trumps Tochter Ivanka initiiert wurde (Patrick 2017: 4; Davenport 2017). Kim stimmte dem *Ivanka-Fonds* zu, um positive Beziehungen zu Trump aufzubauen und dessen Unterstützung für den Haushaltsplan der Weltbank zu gewinnen. In der Tat bezeichnete Trump in einer Reaktion Kim als „meinen Freund“ und einen „großartigen Mann“ (Patrick 2017; eigene Übersetzungen). Im April 2018 befürworteten die USA sogar eine Kapitalerhöhung, die es der Weltbank ermöglichte, ihre Kreditvergabe deutlich aufzustocken (Lawder 2018). Der Fall der Weltbank bestätigt somit die Erwartungen unserer Theorie der institutionellen Macht. Da die Trump-Administration interne institutionelle Kontrolle über die Weltbank hatte und nach einem (potenziellen) Rückzug keine negativen externen Effekte von Seiten der Institution zu befürchten hatte, befand sie sich in einer so starken institutionellen Machtposition, sodass es nicht nötig war, ihre Kontestation über öffentliche Kritik hinaus weiter zu eskalieren, um ihre Interessen zu wahren.

4.3. Subversion der WTO

Präsident Trump und Mitglieder seiner Regierung übten heftige und grundsätzliche Kritik an der WTO und prangerten die WTO als gegenüber den USA voreingenom-

mene und unfaire Organisation an. So beklagte Trump beispielsweise, dass die Behandlung Chinas als Entwicklungsland durch die WTO „[...] zu enormen Vergünstigungen und Vorteilen [für China] führt, insbesondere gegenüber den USA. [...] Wir wurden schlecht vertreten. Die WTO ist unfair gegenüber den USA“ (Trump 2018; eigene Übersetzung). In Bezug auf das Streitbeilegungssystem der WTO, das sich zu einem zentralen Streitpunkt entwickelte, behauptete Trump: „Die Welthandelsorganisation macht es für uns fast unmöglich, gute Geschäfte zu machen. Wir verlieren die Fälle; wir stellen nicht die Richter. Wir stellen eine Minderheit von Richtern. Das ist [...] schlecht.“ (Miles 2018, eigene Übersetzung).

Innerhalb der WTO sehen sich die USA in einer Konstellation, in der sie zwar interne Verhinderungsmacht der Organisation besitzen, aber im Falle eines Rückzugs mit negativen externen Effekten rechnen müssten. Erstens bietet der institutionelle Rahmen der WTO den USA die Macht, unerwünschte Ergebnisse zu blockieren. Im Hinblick auf die Regelsetzung ist die WTO streng intergouvernemental angelegt: Ihre Mitglieder verhandeln Handelsabkommen und treffen inhaltliche Entscheidungen grundsätzlich nach dem Konsensprinzip (Steinberg 2002). Dies gibt den USA die Möglichkeit, gegen jedes unerwünschte Abkommen oder jede unerwünschte Politik ein Veto einzulegen und die WTO-Regelsetzung zu unterminieren. Dieses Vetorecht erstreckt sich zwar nicht auf die Rechtsprechung der WTO, die weitgehend supranational organisiert ist (Zangl 2008).[10] Jedoch verfügen die USA über ein prozedurales Vetorecht, das es ihnen erlaubt, die Ernennung neuer Richter*innen für das WTO-Berufungsgremium (WTOAB) zu blockieren (Petersmann 2019).

Diese formellen Vetorechte werden durch zwei wichtige Quellen informeller Verhinderungsmacht ergänzt. Erstens sind die USA der bei weitem größte Beitragszahler zum WTO-Budget; im Jahr 2019 machte der US-Beitrag fast 12 % des konsolidierten Budgets der Organisation aus (Baschuk 2019). Damit verfügen die USA über ein zusätzliches Druckmittel, um unerwünschte Ergebnisse zu blockieren. Zweitens sind die USA – zusammen mit der EU, Indien und Brasilien – immer noch ein zentrales Mitglied der informellen *WTO-Kernverhandlungsgruppe*, die in der Regel Entscheidungen bis zu einem Punkt vorbereitet, an dem sie mit hoher Wahrscheinlichkeit ohne weitere Verhandlungen mit den übrigen WTO-Mitgliedern angenommen werden (Hopewell 2015; Zangl et al. 2016). Dies bietet den USA eine zusätzliche informelle Möglichkeit, unerwünschte Politiken zu verhindern, und zwar oft schon in einem frühen Stadium.

Zweitens, während die USA innerhalb der WTO über interne Verhinderungsmacht verfügen, hätte ein Rückzug aus der WTO für sie erhebliche negative externe Effekte. Zwar könnten sie sich durch die Beendigung ihrer Mitgliedschaft von unerwünschten WTO-Verpflichtungen befreien; jedoch würden die USA auch weitreichende und zahlreiche Handelskonzessionen verlieren, die in der WTO vereinbart

10 Insbesondere werden Entscheidungen des WTO-Berufungsgremiums automatisch vom WTO-Streitbeilegungsgremium übernommen, es sei denn, es besteht ein Konsens über die Ablehnung einer Entscheidung.

wurden und den Mitgliedern durch das Meistbegünstigungsprinzip der Organisation garantiert werden (World Trade Organization 2020). Zwar sind die USA trotz ihres hegemonialen Niedergangs immer noch in einer relativ guten und mächtigen Position, um stattdessen eine Vielzahl von bi- oder plurilateralen Abkommen neu zu verhandeln und abzuschließen (was die USA auch verstärkt verfolg(t)en). Allerdings wären die Transaktionskosten für einen vollständig bilateralen Weg enorm hoch. Darüber hinaus bestünde die Gefahr, dass die verbleibenden WTO-Mitglieder, allen voran China und die EU, neue multilaterale Vereinbarungen treffen könnten, die den Handel zwischen den verbleibenden WTO-Mitgliedern zum Nachteil der USA als *Außenseiter* verbessern würden. Als Nichtmitglied könnten die USA wenig tun, um solche zukünftigen unerwünschten WTO-Abkommen zu blockieren, die ihnen große wirtschaftliche Kosten aufbürden könnten. Da unsere Theorie der institutionellen Macht argumentiert, dass unzufriedene Staaten, die über interne Verhinderungsmacht verfügen und sich nach einem (potenziellen) Rückzug mit negativen externen Effekten der Institution konfrontiert sehen würden, sich für Subversion entscheiden, würden wir erwarten, dass die USA unter Trump die WTO von innen heraus unterminierten.

Im Einklang mit unserer Hypothese verfolgte die Trump-Administration eine Strategie der Subversion. Trotz harscher Kritik an der WTO gab es keine Rückzugsdrohungen. Vielmehr haben die USA versucht, die WTO gezielt zu unterminieren, um die Organisation als solche zu schwächen und die Auswirkungen unerwünschter WTO-Politiken abzumildern. Erstens haben die USA eine nationale Handelspolitik betrieben, die von den wesentlichen Bestimmungen der WTO abweicht. Unter Berufung auf „wesentliche nationale Sicherheitsinteressen“ und mit rechtlich sehr zweifelhafter Begründung verhängte die Trump-Administration Zölle auf Stahl und Aluminium (Brewster 2018: 5). Damit trieb sie eine protektionistische handelspolitische Agenda voran, die den zentralen Prinzipien der WTO zuwiderlief. Zweitens nutzte die Trump-Administration ab Mitte 2017 ihr Vetorecht, um die Nominierung neuer Richter*innen für das WTOAB zu blockieren. Bis Ende 2019 wurde das WTOAB durch das Ausscheiden der verbleibenden Richter*innen auf einen einzigen Richter dezimiert. Durch die Lähmung des Berufungsstadiums konnten WTO-Streitschlichtungspanelberichte einfach *ad infinitum* blockiert werden, indem die unterlegene Partei Berufung einlegte (Petersmann 2019: 503-504). Drittens schwächte die Trump-Administration das Streitbeilegungssystem der WTO weiter, indem sie die Verabschiedung des Haushaltsplans für 2020 im Dezember 2019 von starken Kürzungen der Mittel für das WTOAB abhängig machte, was dessen Funktionsfähigkeit weiter beeinträchtigte.

Die Kontestation der WTO durch die Trump-Administration führte zu einer fast völlig festgefahrenen Institution sowohl hinsichtlich der Regelsetzung als auch mit Blick auf die Streitbeilegung (Narlikar 2019; Petersmann 2019). In Übereinstimmung mit den Erwartungen unserer Theorie ging die Trump-Administration über die bloße Äußerung von Kritik an der WTO hinaus und entschied sich für die Subversion der WTO, indem sie ihre internen Möglichkeiten nutzte, die Institution von innen heraus zu unterminieren.

4.4. Rückzug aus dem Übereinkommen von Paris

Trump kritisierte das Übereinkommen von Paris zum Klimawandel innerhalb der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) als „sehr unfair“ und argumentierte, dass das Abkommen „unsere Wirtschaft untergraben, unsere Arbeiter lähmen, unsere Souveränität schwächen, unannehmbare rechtliche Risiken auferlegen und uns gegenüber den anderen Ländern der Welt dauerhaft benachteiligen würde“ (Trump 2017; eigene Übersetzung).

Beim Übereinkommen von Paris hatten die USA zwar keine interne Verhinderungsmacht, aber im Falle eines Ausstiegs keine negativen externen Effekte zu befürchten. Vielmehr konnten sie sogar mit positiven externen Effekten rechnen. Erstens bietet das institutionelle Setting den USA keine nennenswerte institutionelle Kontrolle. Die USA haben keine besonderen Rechte innerhalb des Entscheidungsprozesses. Da jede Vertragspartei dafür verantwortlich ist, ihre eigenen Klimaziele – die „nationally determined contributions“ – festzulegen und diese entsprechend umzusetzen, haben die USA keinen formalen Einfluss auf die Minderungsziele und -strategien der anderen Länder (Selby 2019: 477). Daher konnten die USA auch nicht einseitig ein Abkommen rückgängig machen, das von fast 200 Staaten bereits rechtlich ratifiziert wurde (Davenport 2017). Außerdem hatte die Trump-Administration keinen größeren informellen Einfluss auf das UNFCCC-Sekretariat. Obwohl die USA sowohl für die globale CO2-Reduktion als auch für das Budget des Sekretariats relevant waren, waren wirkungsvolle Wege der informellen Einflussnahme blockiert. Da die Mitgliedsstaaten das UNFCCC-Sekretariat nur mit einem engen Mandat ausstatteten, das auch schon als *Zwangsjacke* bezeichnet wurde (Busch 2009), ist sein Einfluss auf die Politikgestaltung begrenzt (Widerberg/van Laerhoven 2014). Zugleich ist dem UNFCCC-Sekretariat der Kampf gegen den menschengemachten Klimawandel eingeschrieben. Es war daher höchst unwahrscheinlich, dass es bei diesem Ziel Kompromisse eingeht, um die USA zufriedenzustellen. Daher fehlten der Trump-Administration nicht nur die formalen Rechte, um die Auswirkungen des Übereinkommens von Paris zu blockieren, sondern auch die Möglichkeit, die formalen Verfahren informell zu umgehen. Daher besaßen die USA weder die formellen Stimmrechte noch die informellen Mittel, um das wirksame Funktionieren des Übereinkommens von Paris von innerhalb der Institution zu blockieren.

Zweitens übt das Übereinkommen von Paris nach dem Rückzug keine negativen externen Effekte auf die USA aus. Der Kampf gegen die globale Erwärmung ist ein öffentliches Gut und somit hat die Zusammenarbeit sogar positive externe Effekte auf Nichtmitglieder, die von den Bemühungen der Parteien des Übereinkommens von Paris durch Trittbrettfahren profitieren können (Zhang et al. 2017: 215). Daher wurde die Fähigkeit der Trump-Administration, ihre politischen Ziele außerhalb des Abkommens zu erreichen, nicht durch das Abkommen eingeschränkt. Da unsere Theorie der institutionellen Macht argumentiert, dass sich unzufriedene Staaten, denen es an interner Verhinderungsmacht mangelt und die nach einem (potenziellen) Rückzug keine negativen externen Effekte der Institution zu befürchten haben,

für einen Ausstieg entscheiden, würden wir erwarten, dass die USA aus dem Übereinkommen von Paris austreten.

Im Einklang mit unseren Erwartungen verkündete Trump am 6. Juni 2017 öffentlich seinen Willen, die USA aus dem Übereinkommen von Paris zurückzuziehen. Am 4. August 2017 erklärte das State Department seine Absicht des Rückzugs in einer offiziellen Mitteilung an die UN (United Nations 2017). Obgleich diese Entscheidung nicht unmittelbar wirksam wurde (Pavone 2018: 42-43), zogen sich die USA mit sofortiger Wirkung aus dem Abkommen zurück. Die US-Delegationen blieben ab 2017 von den Verhandlungen auf den Vertragsstaatenkonferenzen fern (Mathiesen/Jing 2017). Darüber hinaus entschied sich die Trump-Administration für einen unmittelbaren Ausstieg aus allen freiwilligen nationalen Zielen (Pavone 2018: 36). Gleichzeitig versuchte die Trump-Administration aber nicht, die Zusammenarbeit der verbleibenden Staaten innerhalb des Übereinkommens von Paris von außen zu unterminieren. Die Kontestation des Übereinkommens von Paris durch die Trump-Administration ging über eine bloße Kritik an dem Abkommen hinaus, ohne es jedoch zu sabotieren. Vielmehr entschieden sich die USA für den Rückzug.

4.5. Sabotage des Iran-Atomabkommens

Präsident Trump und Mitglieder seiner Regierung brachten wiederholt ihre Unzufriedenheit mit dem Iran-Atomabkommen zum Ausdruck. Im Rahmen des „Joint Comprehensive Plan of Action“ (JCPOA) hatten sich die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (China, Frankreich, Russland, Großbritannien und die USA), Deutschland und die EU im Jahr 2015 auf die Aufhebung der nuklearbezogenen Sanktionen gegen den Iran im Gegenzug für überprüfbare Einschränkungen seines Atomprogramms geeinigt. Präsident Trump und Mitglieder seiner Regierung wandten sich gegen den JCPOA, den Trump als „schrecklichen, einseitigen Deal“ bezeichnete, der „in seinem Kern defekt“ sei (The White House 2018; eigene Übersetzung). Die USA kritisierten, dass das Iran-Atomabkommen nicht streng und nicht umfassend genug sei, um die regionalen militärischen Ambitionen des Irans einzudämmen. Klauseln des Abkommens erlaubten es dem Iran, die Anreicherung von Uran für zivile Zwecke nach 2025 wieder aufzunehmen, und jegliche Bestimmungen zu den anderen militärischen Aktivitäten des Irans fehlten dem Abkommen. Damit zielten die USA auf Irans Programm für ballistische Raketen und die Unterstützung von Konfliktparteien im Jemen, Syrien, Libanon und Irak ab (Lantis 2019: 484-485; Wolf 2018: 22-23).

Beim Iran-Atomabkommen sahen sich die USA in einer Konstellation fehlender interner Verhinderungsmacht und negativer externer Effekte nach einem Rückzug aus der Institution. Erstens fehlte der Trump-Administration sowohl das formale Stimmrecht, um die Auswirkungen der Institution von innen heraus zu blockieren, als auch die Möglichkeit, formale Verfahren mit informellen Mitteln zu umgehen. Jede Änderung des Abkommens würde die Zustimmung aller anderen teilnehmenden Länder erfordern. Darüber hinaus war und ist es das unilaterale Recht und die

Verantwortung jedes Landes, die Regeln des JCPOA umzusetzen, d.h. gegebenenfalls auch auf Sanktionen gegen den Iran zu verzichten. Da das Abkommen über kein eigenes Sekretariat verfügt, fehlte zudem die Möglichkeit, informell Einfluss auf eine supranationale Bürokratie zu nehmen.

Zweitens sahen sich die USA auch nach einem Ausstieg mit negativen Auswirkungen des Iran-Atomabkommens konfrontiert. Die fortgesetzte Kooperation der verbleibenden Staaten innerhalb des JCPOA stand im Konflikt mit dem politischen Ziel der USA, den Iran zum Einlenken zu zwingen und ein strengeres, umfassenderes Abkommen herbeizuführen. Da die EU die USA als wichtigsten Handelspartner des Iran übertrifft, hätte eine einseitige Beendigung der wirtschaftlichen Beziehungen durch die USA nicht ausgereicht, um den wirtschaftlichen Druck auf den Iran zu maximieren (Belal 2019). Tatsächlich hatte das Sanktionsregime im Vorfeld des JCPOA erst zu greifen begonnen, nachdem die EU angefangen hatte, mit der Obama-Regierung zu kooperieren und selbst Sanktionen gegen den Iran zu erlassen (Early 2018). Daher wurde die Fähigkeit der Trump-Administration, ihre politischen Ziele außerhalb des Iran-Atomabkommens zu erreichen, durch das Abkommen stark eingeschränkt. Unsere Theorie der institutionellen Macht argumentiert, dass sich unzufriedene Staaten, die keine interne Verhinderungsmacht haben und sich nach einem (potenziellen) Rückzug mit negativen externen Effekten der Institution konfrontiert sehen, für Sabotage entscheiden. Wir würden daher erwarten, dass die USA das JCPOA sabotieren.

In Übereinstimmung mit unserer Hypothese veranlasste die Kombination aus mangelnder interner Kontrolle über das JCPOA und dessen negativen externen Effekten auf die USA die Trump-Administration dazu, eine Sabotage-Strategie zu verfolgen. Am 8. Mai 2018 verkündete Präsident Trump, dass die Vereinigten Staaten aus dem Iran-Atomabkommen aussteigen würden. Gleichzeitig entschieden sich die USA für eine aktive Unterminierung des Abkommens. Als Teil einer *Kampagne maximalen Drucks* (White House 2018; eigene Übersetzung) führten die USA zahlreiche Primär- und Sekundärsanktionen ein: Mit der Einführung von Sekundärsanktionen gegen die verbleibenden Parteien des JCPOA zielten die USA darauf ab, diese daran zu hindern, ihre Verpflichtungen aus dem Abkommen zu erfüllen (Belal 2019). Der Fall der institutionellen Kontestation des JCPOA durch die Trump-Administration bestätigt unsere Theorie der institutionellen Macht. Da den USA die interne Verhinderungsmacht fehlte und sie auch nach dem Rückzug negativen Effekten ausgesetzt waren, eskalierte die Kontestation von der bloßen Äußerung von Kritik am Iran-Atomabkommen zu dessen aktiver Sabotage von außen.

5. Schlussfolgerungen

Die Analyse der vier Fälle institutioneller Kontestation durch die Trump-Administration stützt unsere Theorie der institutionellen Macht, der zu Folge die Kombination aus interner institutioneller Kontrolle und externen institutionellen Effekten die Wahl eines unzufriedenen ressourcenstarken Staates zwischen verschiedenen Kon-

testations-Modi beeinflusst. Zusammengenommen unterstreichen die Übereinstimmungen der empirischen Beobachtungen mit den theoretischen Vorhersagen in allen vier Fällen sowie die Kovarianz der unabhängigen Variablen und der gewählten Kontestations-Modi über die vier Fälle hinweg die empirische Plausibilität unserer Theorie. Je nachdem, ob die Trump-Administration über interne Verhinderungsmacht innerhalb der Institution verfügte oder nicht, und ob die Institution nach einem (potenziellen) Rückzug negative externe Effekte für die USA hätte oder nicht, entschied sie sich dafür, lediglich öffentliche Kritik zu äußern (Weltbank), die Institution durch Subversion zu unterminieren (WTO), sich aus der Institution zurückzuziehen (Übereinkommen von Paris) oder sie sogar von außen zu sabotieren (Iran-Atomabkommen).

Lassen sich die Ergebnisse unserer empirischen Analyse auf andere Fälle übertragen? Im Rahmen unseres *Most-similar-cases-Designs* lässt sich dies schwer sagen. Denn dieses zielt auf interne und nicht auf externe Validität ab. Um Letztere abzuschätzen, wäre ein *Most-different-cases-Design* oder auch ein *Hard-case-Design* notwendig. Trotzdem verleihen die empirischen Befunde in den untersuchten Fällen unserer Theorie der institutionellen Macht zumindest vorläufig Plausibilität: *ceteris paribus* beeinflusst die spezifische Kombination von interner institutioneller Kontrolle und externen institutionellen Effekten – kurz institutionelle Macht – die Wahl verschiedener Kontestations-Modi. Dass das Verhalten der USA unter Präsident Trump, dem oft nachgesagt wurde, er treffe Entscheidungen auf höchst idiosynkratische, emotionale und irrationale Weise, mit den Erwartungen unserer Theorie übereinstimmte, lässt uns zudem erwarten, dass unsere Theorie (begrenzt) rationaler Wahlentscheidungen auf der Grundlage institutioneller Opportunitätsstrukturen auch in anderen Fällen institutioneller Kontestation durch unzufriedene Groß- und Mittelmächte zutreffen könnte.

Dabei geht es uns keinesfalls darum, systemische Machtverschiebungen oder subsystemische Variablen wie gesellschaftliche Gruppen als relevante Triebkräfte der Kontestation internationaler Institutionen zurückzuweisen. Dass auch die Interessen und Ideen gesellschaftlicher Gruppen und politischer Entscheidungsträger*innen eine wichtige Rolle spielen, zeigte die Wahl von Joe Biden zum US-Präsidenten. Während die Biden-Administration die unter der Präsidentschaft Trump begonnene Kontestation mancher Institutionen wie dem Iran-Abkommen oder der WTO fortsetzte, kehrten die USA in andere Institutionen wie dem Übereinkommen von Paris und die WHO zurück.

Künftige Forschung könnte systematisch überprüfen, ob sich unsere Theorie jenseits der Trump-Administration und jenseits der USA auf die Kontestation internationaler Institutionen durch Staaten, die mit einem institutionellen Status Quo unzufrieden sind und über ausreichend materielle Ressourcen verfügen, übertragen lässt. Dabei könnten auch die *scope conditions* unserer Theorie schrittweise gelockert werden und ihre Erklärungskraft für die Wahl von Kontestations-Modi durch Staaten untersucht werden, die weniger ressourcenmächtig sind und/oder sich stärker um ihre inter- und transnationale Reputation sorgen. Zukünftige Forschung könnte ebenfalls prüfen, ob unsere Theorie bei unterschiedlichen Quellen staatlicher Unzu-

friedenheit mit internationalen Institutionen (z.B. institutionelle Praktiken vs. institutionelle Prinzipien) gleichermaßen erklärungskräftig ist (vgl. Deitelhoff/Zimmermann 2019; Wiener 2018; Börzel/Zürn 2021; Kruck et al. 2021). Schließlich sollte überprüft werden, ob es unsere Theorie vermag, nicht nur die Varianz in der Wahl der Kontestations-Modi *eines* Staates zwischen *verschiedenen* Institutionen zu erklären, sondern auch die Wahl von Kontestations-Modi durch *verschiedene* Mitglieder *innerhalb* einer Institution sowie die Wahl durch *einen* Staat *innerhalb* einer Institution zu *unterschiedlichen* Zeitpunkten oder in *unterschiedlichen* Tätigkeitsfeldern einer Institution zu erfassen.

Einen ersten Hinweis auf die Generalisierbarkeit unserer Theorie liefert die vielfältige Kontestation der EU durch das Vereinigte Königreich. Dessen Eskalation der Kontestation der EU in den vergangenen Jahrzehnten deutet auf die Erklärungskraft unserer Theorie für Varianz *über Zeit* hin. Denn die Verhinderungsmacht des Vereinigten Königreichs sowie die von ihm gewählten Kontestations-Modi (ko-)variieren über Zeit: Während das Vereinigte Königreich zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses noch über ein hohes Maß an Verhinderungsmacht verfügte, schwand diese zusehends. In vielen Politikfeldern wich die Einstimmigkeit als Entscheidungsregel im Rat der EU der qualifizierten Mehrheitsentscheidung (Schulz/König 2000); die Osterweiterung verstärkte dies noch (Mattila 2008). In den 2010er Jahren wurde das Vereinigte Königreich im Rat häufiger überstimmt als jeder andere Mitgliedsstaat (Hix 2016). Die Stärkung supranationaler Akteure wie des Europäischen Gerichtshofs reduzierten die unilaterale Verhinderungsmacht weiter. Mit der Erosion der Verhinderungsmacht ging die Eskalation der Kontestations-Modi von interner Kritik über Subversion bis zum Austritt einher. So machte auch die „Brexit"-Kampagne das Eindringen supranationaler EU-Akteure in die nationalen Angelegenheiten des Vereinigten Königreichs etwa bei der Regulierung von Migration zu ihrem zentralen Anliegen (Hobolt 2016).

Das politikfeldspezifisch unterschiedliche Verhalten des Vereinigten Königreichs gegenüber der EU nach dem „Brexit" liefert zudem Hinweise auf die Erklärungskraft unserer Theorie für die Varianz in der Kontestation derselben Institution durch einen Staat über *unterschiedliche Tätigkeitsfelder* hinweg. So deutet sich an, dass in jenen Politikfeldern, in denen die EU keine negativen Externalitäten für das Vereinigte Königreich (mehr) erzeugt, die Kontestation nach dem Rückzug nicht weiter eskaliert wird. Dies gilt etwa für die Sicherheits- oder Migrationspolitik, in denen sogar konkrete Schritte auf die EU zugegangen wurden (Foteini/Markozani 2020). Hingegen lässt sich für Politikfelder, in denen die EU (weiter) negative Externalitäten auf das Vereinigte Königreich ausübt, eine Eskalation der Kontestation zur Sabotage beobachten. Dies gilt etwa für die Finanz- und Handelspolitik. Das 2020 abgeschlossene Handelsabkommen mit Japan (Lanktree 2020) und die Pläne der britischen Regierung für Reformen der Kapitalmärkte mit dem Ziel, die globale Vormachtstellung der *City of London* nach dem *Brexit* zu verteidigen oder sogar auszubauen, mögen hier als Beispiele für Verhalten dienen, das darauf abzielt, die EU von außen zu schwächen (Morales/Brush 2021).

Zukünftige Forschung in die skizzierten Richtungen erscheint uns nicht nur vielversprechend, sondern auch dadurch gerechtfertigt, dass ein besseres Verständnis der Kontestation internationaler Institutionen durch westliche Staaten angesichts globaler Machtverschiebungen von entscheidender Bedeutung für die Zukunft der LIO sein wird (Lake et al. 2021; Copelovitch et al. 2019). Die materielle Macht westlicher Staaten ist in vielen Themenbereichen rückläufig (Layne 2018), was sie (insbesondere informeller) Mittel der Einflussnahme innerhalb internationaler Institutionen beraubt. Zudem werden ihre formalen Privilegien in vielen Institutionen von aufstrebenden Mächten wie China zunehmend in Frage gestellt (Daßler et al. 2019; Zangl et al. 2016; Paul 2016). Zugleich befindet sich die Autorität internationaler Institutionen auf einem historischen Höhepunkt (Börzel/Zürn 2021) – und damit auch ihre (negativen) Externalitäten für Nicht-Mitglieder. In dem Maße, in dem die institutionelle Kontrolle etablierter Staaten abnimmt und ihr unilateraler Spielraum jenseits internationaler Institutionen aufgrund ihrer Externalitäten schrumpft, erwarten wir langfristig eine Eskalation der Kontestation durch absteigende westliche Mächte.

Literatur

Alter, Karen J./Meunier, Sophie 2009: The Politics of International Regime Complexity, in: Perspectives on Politics 7: 1, 13-24.

ANSA 2019: Botta e risposta Salvini-Renzi, in: https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2019/08/18/conte-salvini-di-maio-governo-pd_8cb04448-fa6c-45fc-a967-ea78fd92e2e8.html; 2.12.2021.

Barnett, Michael/Duvall, Raymond 2005: Power in International Politics, in: International Organization 59: 1, 39-75.

Baschuk, Bryce 2019: WTO Members Agree on a 2020 Budget, Averting Jan. 1 Shutdown, in: https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-05/wto-members-agree-on-a-2020-budget-averting-jan-1-shutdown; 06.4.2020.

Bauer, Michael W./Ege, Jörn 2016: Bureaucratic Autonomy of International Organizations' Secretariats, in: Journal of European Public Policy 23: 7, 1019-1037.

Belal, Kulsoom 2019: Uncertainty over the Joint Comprehensive Plan of Action. Iran, the European Union and the United States, in: Policy Perspectives 16: 1, 23-29.

Blake, Daniel J./Payton, Autumn L. 2015: Balancing Design Objectives. Analyzing New Data on Voting Rules in Intergovernmental Organizations, in: The Review of International Organizations 10: 3, 377-402.

Blatter, Joachim/Blume, Till 2008: In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies, in: Swiss Political Science Review 14: 2, 315-356.

Börzel, Tanja A./Zürn, Michael 2021: Contestations of the Liberal International Order. From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism, in: International Organization 75: 2, 282-305.

Brewster, Rachel 2018: The Trump Administration and the Future of the WTO, in: Yale Journal of International Law 44: 1, 1-10.

Brooks, Stephen G./Wohlforth, William C. 2016: The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century. China's Rise and the Fate of America's Global Position, in: International Security 40: 3, 7-53.

Busch, Per-Olof 2009: The Climate Secretariat. Making a Living in a Straitjacket, in: Biermann, Frank/Siebenhüner, Bernd (Hrsg.): Managers of Global Change, Cambridge, 245-264.

Choi, Seung-Whan 2021: Nationalism and Withdrawals from Intergovernmental Organizations. Connecting Theory and Data, in: The Review of International Organizations (online first), DOI:10.1007/s11558-021-09417-1.

Chwieroth, Jeffrey M. 2014: Controlling Capital. The International Monetary Fund and Transformative Incremental Change from Within International Organisations, in: New Political Economy 19: 3, 445-469.

Cooley, Alexander/Nexon, Daniel H. 2020: Exit from Hegemony. The Unraveling of the American Global Order, New York, NY.

Copelovitch, Mark/Hobolt, Sara B./Walter, Stefanie 2019: Challenges to the Contemporary Global Order. Cause for Pessimism or Optimism? in: Journal of European Public Policy 27: 7, 1114-1125.

Cox, Robert/Jacobson, Harold 1974: The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations, New Haven, CT.

Csehi, Robert/Conceição Heldt, Eugenia 2021: Populism as a 'Corrective' to Trade Agreements? 'America First' and the Readjustment of NAFTA, in: International Politics (online first), DOI:10.1057/s41311-021-00306-3.

Daddow, Oliver 2013: Margaret Thatcher, Tony Blair and the Eurosceptic Tradition in Britain, in: The British Journal of Politics and International Relations 15: 2, 210-227.

Daßler, Benjamin 2022: Good(s) for Everyone? Policy Area Competition and Institutional Topologies in the Regime Complexes of Tax Avoidance and Intellectual Property, in: Journal of International Relations and Development, forthcoming.

Daßler, Benjamin/Heinkelmann-Wild, Tim 2021: International Authority, Democracies, and Exit from International Organizations (Konferenzpapier). Political Economy of International Organization (PEIO) Online-Seminar, 9.2.

Daßler, Benjamin/Zangl, Bernhard/Kruck, Andreas 2019: Interactions between Hard and Soft Power. The Institutional Adaptation of International Intellectual Property Protection to Global Power Shifts, in: European Journal of International Relations 25: 2, 588-612.

Davenport, Coral 2017: Top Trump Advisers Are Split on Paris Agreement on Climate Change, in: https://www.nytimes.com/2017/03/02/us/politics/climate-change-trump.html; 06.4.2020.

Deitelhoff, Nicole 2020: What's in a Name? Contestation and Backlash against International Norms and Institutions, in: The British Journal of Politics and International Relations 22: 4, 715-727.

Deitelhoff, Nicole/Zimmermann, Lisbeth 2019: Norms under Challenge. Unpacking the Dynamics of Norm Robustness, in: Journal of Global Security Studies 4: 1, 2-17.

Deitelhoff, Nicole/Zimmermann, Lisbeth 2020: Things We Lost in the Fire. How Different Types of Contestation Affect the Robustness of International Norms, in: International Studies Review 22: 1, 51-76.

Deutsche Welle 2019: Macron bescheinigt der NATO den "Hirntod", in: https://www.dw.com/de/macron-bescheinigt-der-nato-den-hirntod/a-51154416; 14.4.2021.

Dijkstra, Hylke 2017: Collusion in International Organizations. How States Benefit from the Authority of Secretariats, in: Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations 23: 4, 601-619.

Duncombe, Constance/Dunne, Tim 2018: After Liberal World Order, in: International Affairs 94: 1, 25-42.

Early, Bryan 2018: E.U. Countries Want to Save the Iran Nuclear Deal. Don't Expect Cooperation on U.S. Sanctions., in: https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/05/25/e-u-countries-want-to-save-the-iran-nuclear-deal-dont-expect-cooperation-on-u-s-sanctions/; 06.4.2020.

Eilstrup-Sangiovanni, Mette/Hofmann, Stephanie C. 2020: Of the Contemporary Global Order, Crisis, and Change, in: Journal of European Public Policy 27: 7, 1077-1089.

Elliott, Larry/Brummer, Alex 1995: Rich Man's Club Plans Bretton Woods Reform, in: The Guardian, 14.6.1995, 12.

Faude, Benjamin/Fuss, Julia 2020: Coordination or Conflict? The Causes and Consequences of Institutional Overlap in a Disaggregated World Order, in: Global Constitutionalism 9: 2, 268-289.

Fioretos, Orfeo 2011: Historical Institutionalism in International Relations, in: International Organisation 65: 2, 367-399.

Foteini, Asderaki/Markozani, Eleftheria 2020: European Migration Policy. Frontex, Differentiation and Brexit, in: Gänzle, Stefan/Leruth, Benjamin/Trondal, Jarle (Hrsg.): Differentiated Integration and Disintegration in a Post-Brexit Era, London, 91-109.

Gavras, Konstantin/Thomas, J./Scotto, Jason R./Hofmann, Stephanie/Thomson, Catarina/Mader, Matthias/Schoen, Harald 2020: NATO and CSDP. Party and Public Positioning in Germany and France (NATO Defense College Policy Brief), in: https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1444; 2.12.2021.

Geddes, Andrew 2005: Getting the Best of Both Worlds? Britain, the EU and Migration Policy, in: International Affairs 81: 4, 723-740.

George, Alexander L./Bennett, Andrew 2005: Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge, MA.

Gerring, John 2007: Case Study Research. Principles and Practices, Cambridge, MA.

Gilpin, Robert 1981: War and Change in World Politics, Cambridge, MA.

Gruber, Lloyd 2000: Ruling the World. Power Politics and the Rise of Supranational Institutions, Princeton, N.J.

Haass, Richard N. 2018: Liberal World Order, R.I.P., in: https://www.project-syndicate.org/commentary/end-of-liberal-world-order-by-richard-n%2D%2Dhaass-2018-03?barrier=accesspaylog; 02.11.2020.

Hack, Regina 2017: Deliberation als Reaktion auf Protest? Das zivilgesellschaftliche Dialogforum der WTO, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 24: 1, 37-67.

Hanrieder, Tine 2014: Gradual Change in International Organisations. Agency Theory and Historical Institutionalism, in: Politics 34: 4, 324-333.

Havercroft, Jonathan/Wiener, Antje/Kumm, Mattias/Dunoff, Jeffrey L. 2018: Editorial. Donald Trump as Global Constitutional Breaching Experiment, in: Global Constitutionalism 7: 1, 1-13.

Hawkins, Kirk A./Rovira Kaltwasser, Cristóbal 2017: The Ideational Approach to Populism, in: Latin American Research Review 52: 4, 513-528.

Heinkelmann-Wild, Tim/Jankauskas, Vytautas 2020: To Yield or Shield? Comparing International Public Administrations' Responses to Member States' Policy Contestation, in: Journal of Comparative Policy Analysis (online first), DOI: 10.1080/13876988.2020.1822144.

Heinkelmann-Wild, Tim/Kruck, Andreas/Daßler, Benjamin 2021: A Crisis from Within. The Trump Administration and the Contestation of the Liberal International Order, in: Böller, Florian/Werner, Welf (Hrsg.): A Hegemonic Transition? Reconfigurations of Global Economic and Security Orders in the Age of Trump, Basingstoke, 69-86.

Heinkelmann-Wild, Tim/Zangl, Bernhard 2020: Multilevel Blame Games. Blame-shifting in the European Union, in: Governance 33: 4, 953-969.

Helfer, Laurence R. 2005: Exiting Treaties, in: Virginia Law Review 91, 1579-1648.

Helfer, Laurence R. 2009: Regime Shifting in the International Intellectual Property System, in: Perspectives on Politics 7: 1, 39-44.

Hirschmann, Gisela 2020: To be or not to be? Lebensdynamiken internationaler Organisationen im Spannungsfeld von internationaler Autorität und nationalstaatlicher Souveränität, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 27: 1, 69-93.

Hix, Simon 2016: Does the UK Have Influence in the EU Legislative Process?, in: The Political Quarterly 87: 2, 200-208.

Hobolt, Sara B. 2016: The Brexit Vote. A Divided Nation, a Divided Continent, in: Journal of European Public Policy 23: 9, 1259-1277.

Hooghe, Liesbet/Lenz, Tobias/Marks, Gary 2019: Contested World Order. The Delegitimation of International Governance, in: The Review of International Organizations 14: 4, 731-743.

Hopewell, Kristen 2015: Different Paths to Power. The Rise of Brazil, India and China at the World Trade Organization, in: Review of International Political Economy 22: 2, 311-338.

Ikenberry, G. J. 2018: The End of Liberal International Order?, in: International Affairs 94: 1, 7-23.

Jupille, Joseph/Mattli, Walter/Snidal, Duncan 2013: Institutional Choice and Global Commerce, Cambridge, MA.

Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A. 1999: Defining Global Public Goods, in: Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc (Hrsg.): Global Public Goods, Cambridge, MA, 2-19.

Keohane, Robert O. 1984: After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, NJ.

Kölliker, Alkuin 2001: Bringing Together or Driving Apart the Union? Towards a Theory of Differentiated Integration, in: West European Politics 24: 4, 125-151.

Kolmaš, Michal 2021: International Pressure and Japanese Withdrawal from the International Whaling Commission. When Shaming Fails, in: Australian Journal of International Affairs 75: 2, 197-216.

Koremenos, Barbara 2016: The Continent of International Law. Explaining Agreement Design, Cambridge, MA.

Koremenos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan 2001: The Rational Design of International Institutions, in: International Organization 55: 4, 761-799.

Kreuder-Sonnen, Christian/Rittberger, Berthold 2020: The LIOn's Share. How the Liberal International Order Contributes to its Own Legitimacy Crisis. Harvard CES Open Forum Series 2019-2020, Boston, MA.

Kreuder-Sonnen, Christian/Zangl, Bernhard 2016: Varieties of Contested Multilateralism. Positive and Negative Consequences for the Constitutionalisation of Multilateral Institutions, in: Global Constitutionalism 5: 3, 327-343.

Kreuder-Sonnen, Christian/Zangl, Bernhard 2020: Zwischen Hoffen und Bangen. Zum Verhältnis von Autorität, Politisierung und Demokratisierung in internationalen Organisationen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 27: 1, 5-36.

Kruck, Andreas/Heinkelmann-Wild, Tim/Daßler, Benjamin/Hobbach, Raphaela 2021: Contestation of International Institutions by Established Western Powers. Varying Contestation Frames and Their Implications for Institutional Legitimacy. unveröffentlichtes Manuskript. München.

Kwai, Isabella 2020: Your Wednesday Briefing, in: https://www.nytimes.com/2020/04/14/briefing/coronavirus-britain-world-health-organization.html; 17.5.2020.

Lake, David A./Martin, Lisa L./Risse, Thomas 2021: Challenges to the Liberal Order. Reflections on International Organization, in: International Organization 75: 2, 225-257.

Lanktree, Graham 2020: 5 Things to Know about the UK-Japan Trade Deal, in: https://www.politico.eu/article/five-things-from-the-uks-trade-deal-with-japan/; 17.5.2020.

Lantis, Jeffrey S. 2019: "Winning" and "Losing" the Iran Nuclear Deal. How Advocacy Coalitions and Competition Shape U.S. Foreign Policy, in: Politics & Policy 47: 3, 464-505.

Lantis, Jeffrey S./Wunderlich, Carmen 2018: Resiliency Dynamics of Norm Clusters. Norm Contestation and International Cooperation, in: Review of International Studies 44: 3, 570-593.

Lawder, David 2018: World Bank Shareholders Back $13 Billion Capital Increase, in: https://www.reuters.com/article/us-imf-g20-wbank-idUSKBN1HS0QS; 06.4.2020.

Layne, Christopher 2018: The US–Chinese Power Shift and the End of the Pax Americana, in: International Affairs 94: 1, 89-111.

Lenz, Tobias/Bezuijen, Jeanine/Hooghe, Liesbet/Marks, Gary 2015: Patterns of International Organization. Task Specific vs. General Purpose, in: Conceição-Heldt, Eugénia d./Koch, Martin/Liese, Andrea (Hrsg.): Internationale Organisationen, Wiesbaden, 136-161.

Lewis, Paul 1989: U.N. Health Agency Seeks Compromise on P.L.O., in: New York Times, 07.5.1989, A5.

Lipscy, Phillip Y. 2017: Renegotiating the World Order, Cambridge, MA.

Mahoney, James/Thelen, Kathleen 2010: A Theory of Gradual Institutional Change, in: Mahoney, James/Thelen, Kathleen (Hrsg.): Explaining Institutional Change, Cambridge, MA, 1-37.

Mathiesen, Karl/Jing, Li 2017: China Flexes its Muscle as Climate Talks End with Slow Progress, in: https://www.climatechangenews.com/2017/11/17/china-flexes-muscle-climate-talks-make-slow-progress/, 06.04.2020.

Mattila, Mikko 2008: Voting and Coalitions in the Council after the Enlargement, in: Naurin, Daniel (Hrsg.): Unveiling the Council of the European Union, Basingstoke, 23-35.

Mattli, Walter 1999: The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond, Cambridge, MA.

Mayeda, Andrew 2017: Mnuchin Calls for World Bank to Wean Itself Off Public Funds, in: https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-10-13/mnuchin-calls-for-world-bank-to-wean-itself-off-government-cash; 07.6.2020.

Mearsheimer, John J. 2019: Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order, in: International Security 43: 4, 7-50.

Miles, Tom 2018: WTO Chief Reacts Coolly to Trump's Criticism of Trade Judges, in: https://uk.reuters.com/article/uk-usa-trade-wto/wto-chief-reacts-coolly-to-trumps-criticism-of-trade-judges-idUKKCN1GB2IQ; 06.4.2020.

Mnuchin, Steven 2017: Statement on the Ninety-Fifth Meeting of the Development Committee of the World Bank and the International Monetary Fund in Washington, April 22, in: https://www.devcommittee.org/sites/dc/files/download/Statements/DCS2017-0022-UnitedStates.pdf; 2.12.2021.

Mohsin, S./Harney, J. 2019: Trump Scolds World Bank Over Low-Interest Loans to China, in: https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-07/trump-scolds-world-bank-over-low-interest-loans-to-china; 23.3.2020.

Morales, Alex/Brush, Silva 2021: U.K. Plans Sweeping Markets Review to Give London a Brexit Edge, in: Bloomberg Politics, 11.3.2021.

Morse, Julia C./Keohane, Robert O. 2014: Contested Multilateralism, in: The Review of International Organizations 9: 4, 385-412.

Mosley, Paul 1985: The Political Economy of Foreign Aid. A Model of the Market for a Public Good, in: Economic Development and Cultural Change 33: 2, 373-393.

Musgrave, Paul 2019: International Hegemony Meets Domestic Politics. Why Liberals can be Pessimists, in: Security Studies 28: 3, 451-478.

Narlikar, Amrita 2019: Trade Multilateralism in Crisis. Limitations of Current Debates on Reforming the WTO, and Why a Game-Changer is Necessary, in: Soobramanien, Teddy Y./Vickers, Brendan/Enos-Edu, Hilary (Hrsg.): WTO Reform. Reshaping Global Trade Governance for 21st Century Challenges, London.

Olson, Mancur/Zeckhauser, Richard 1966: An Economic Theory of Alliances, in: The Review of Economics and Statistics 48: 3, 266-279.

Orentilicher, Diane F. 2003: Unilateral Multilateralism. United States Policy toward the International Criminal Court, in: Cornell International Law Journal 36: 3, 415-433.

Panke, Diana/Petersohn, Ulrich 2012: Why International Norms Disappear Sometimes, in: European Journal of International Relations 18: 4, 719-742.

Panke, Diana/Petersohn, Ulrich 2016: Norm Challenges and Norm Death. The Inexplicable?, in: Cooperation and Conflict 51: 1, 3-19.

Panke, Diana/Petersohn, Ulrich 2017: President Donald J. Trump. An Agent of Norm Death? in: International Journal 72: 4, 572-579.

Patrick, Steward 2017: Trump, the World Bank and the IMF. Explaining The Dog That Didn't Bark (yet), in: https://www.cfr.org/blog/trump-world-bank-and-imf-explaining-dog-didn t-bark-yet; 06.04.2020.

Paul, T. V. 2016: The Accommodation of Rising Powers in World Politics, in: Paul, T. V. (Hrsg.): Accommodating Rising Powers. Past, Present, and Future, Cambridge, MA.

Pavone, Ilja R. 2018: The Paris Agreement and the Trump Administration. Road to Nowhere?, in: Journal of International Studies 11: 1, 34-49.

Peez, Anton/Zimmermann, Lisbeth 2021: Contestation and Norm Change in Whale and Elephant Conservation. Non-use or Sustainable Use? in: Cooperation and Conflict (online first), DOI: 001083672110471.

Petersmann, Ernst-Ulrich 2019: How Should WTO Members React to Their WTO Crises?, in: World Trade Review 18: 3, 503-525.

Przeworski, Adam/Teune, Henry 1982: The Logic of Comparative Social Inquiry, Malabar, FL.

Rus, Veljko 1980: Positive and Negative Power. Thoughts on the Dialectics of Power, in: Organization Studies 1: 1, 3-19.

Schulz, Heiner/König, Thomas 2000: Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union, in: American Journal of Political Science 44: 4, 653-666.

Selby, Jan 2019: The Trump Presidency, Climate Change, and the Prospect of a Disorderly Energy Transition, in: Review of International Studies 45: 3, 471-490.

Steinberg, Richard H. 2002: In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO, in: International Organization 56: 2, 339-374.

Stephen, Matthew D./Zürn, Michael 2019: Contested World Orders. Rising Powers, Non-governmental Organizations, and the Politics of Authority beyond the Nation-state, Oxford.

Stokes, Doug 2018: Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order, in: International Affairs 94: 1, 133-150.

Stone, Randall W. 2011: Controlling Institutions, Cambridge, MA.

The White House 2018: Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, in: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-join t-comprehensive-plan-action/; 30.4.2020.

Toner, Robin 1986: U.S. Witholds U.N. Population Funds, in: New York Times, 28.8.1986, 3.

Trump, Donald 2017: Statement by President Trump on the Paris Climate Accord, in: https://it .usembassy.gov/statement-president-trump-paris-climate-accord/; 07.07.2020.

Trump, Donald 2018: Official Twitter account. Tweet vom 6.4.2018, in: https://twitter.com/rea lDonaldTrump/status/982264844136017921; 8.7.2020.

Trump, Donald 2019: Official Twitter account. Tweet vom 6.12.2019, in: https://twitter.com/re alDonaldTrump/status/1203109065070665728; 8.7.2020.

Tsebelis, George 2002: Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton, NJ.

United Nations 2017: Depositary Notification. United Nations. August 8, 2017, in: https://trea ties.un.org/doc/Publication/CN/2017/CN.464.2017-Eng.pdf; 6.4.2020.

Urpelainen, Johannes 2012: Unilateral Influence on International Bureaucrats, in: Journal of Conflict Resolution 56: 4, 704-735.

Urpelainen, Johannes/van de Graaf, Thijs 2015: Your Place or Mine? Institutional Capture and the Creation of Overlapping International Institutions, in: British Journal of Political Science 45: 4, 799-827.

van de Graaf, Thijs 2013: Fragmentation in Global Energy Governance. Explaining the Creation of IRENA, in: Global Environmental Politics 13: 3, 14-33.

Verma, Pranshu 2020: Trump's Sanctions on International Court May Do Little Beyond Alienating Allies, in: https://www.nytimes.com/2020/10/18/world/europe/trump-sanctions-in ternational-criminal-court.html; 2.12.2021.

Vestergaard, Jakob/Wade, Robert H. 2015: Still in the Woods. Gridlock in the IMF and the World Bank Puts Multilateralism at Risk, in: Global Policy 6: 1, 1-12.

Von Borzyskowski, Inken/Vabulas, Felicity 2019: Hello, Goodbye. When do States Withdraw from International Organizations? in: The Review of International Organizations 14: 2, 335-366.

White House 2018: President Donald J. Trump Is Cutting Off Funds the Iranian Regime Uses to Support Its Destructive Activities Around the World. May 8, 2018, in: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-cutting-off-funds-iranian-regime-uses-support-destructive-activities-around-world/; 6.4.2020.

Widerberg, Oscar/van Laerhoven, Frank 2014: Measuring the Autonomous Influence of an International Bureaucracy. The Division for Sustainable Development, in: International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 14: 4, 303-327.

Wiener, Antje 2018: Contestation and Constitution of Norms in Global International Relations, Cambridge, MA.

Wolf, Albert B. 2018: After JCPOA. American Grand Strategy toward Iran, in: Comparative Strategy 37: 1, 22-34.

World Bank 2019: Statement from World Bank Group President David Malpass on 2019 World Bank-IMF Spring Meetings, in: https://www.worldbank.org/en/news/statement/2019/04/13/statement-from-world-bank-group-president-david-malpass-on-2019-world-bank---international-monetary-fund-spring-meetings; 7.6.2020.

World Trade Organization 2020: What We Stand for, in: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/what_stand_for_e.htm; 20.3.2020.

Zangl, Bernhard 2008: Judicialization Matters! A Comparison of Dispute Settlement Under GATT and the WTO, in: International Studies Quarterly 52: 4, 825-854.

Zangl, Bernhard/Heußner, Frederick/Kruck, Andreas/Lanzendörfer, Xenia 2016: Imperfect Adaptation. How the WTO and the IMF Adjust to Shifting Power Distributions among their Members, in: The Review of International Organizations 11: 2, 171-196.

Zhang, Yong-Xiang/Chao, Qing-Chen/Zheng, Qiu-Hong/Huang, Lei 2017: The Withdrawal of the U.S. from the Paris Agreement and its Impact on Global Climate Change Governance, in: Advances in Climate Change Research 8: 4, 213-219.

Zürn, Michael 2018: A Theory of Global Governance. Authority, Legitimacy, and Contestation, Oxford.