

/// Einführung

EIN COMEBACK FÜR DEN MULTILATERALISMUS?

ANDREA ROTTER /// Der Multilateralismus befindet sich in einer Krise. Während die Zahl globaler Herausforderungen wächst, scheint die dringend notwendige internationale Zusammenarbeit jedoch schwieriger zu werden. Dies geht nicht auf die Corona-Pandemie oder die Präsidentschaft von Donald Trump zurück, das multilaterale System kränkelt schon länger. Mit dem Wechsel der US-Administration in Washington D.C. könnte dem Multilateralismus ein Comeback gelingen, allerdings nur, wenn die zum Teil offensichtlichen Probleme endlich ernsthaft angegangen werden.

„Multilateralism is under fire precisely when we need it most.“¹ – Der Multilateralismus ist unter Beschuss, gerade wenn wir ihn am meisten brauchen. So lautete die nüchterne Feststellung von António Guterres, Generalsekretär der Vereinten Nationen (United Nations, UN), vor der UN-Vollversammlung im

September 2018, lange bevor die Corona-Pandemie ihren Schatten auf die Welt warf und nationale Alleingänge ein koordiniertes, internationales Vorgehen gegen das Virus konterkarierten. Mehr als zwei Jahre später ist die Krise des Multilateralismus noch weit von einer Lösung entfernt, doch zeigen wachsen-



Mit US-Präsident Jo Biden und seiner Vize-Präsidentin Kamala Harris könnte ein Comeback des Multilateralismus gelingen.

de Herausforderungen wie Pandemie, Klimawandel, Migration und fragile Staatlichkeit, nukleare Proliferation und die Verschärfung des Großmachtkonflikts zwischen den USA und China auf, dass multilaterale Ansätze unumgänglich sind.

Unter Multilateralismus versteht man zunächst einmal lediglich „das Zusammenwirken von drei (oder mehr) Staaten (oder anderen Akteuren)“⁴². Dahinter steht die Erkenntnis, dass in den internationalen Beziehungen bestimmte außenpolitische Ziele nur gemeinsam mit anderen Staaten erreicht werden und eine Reihe globaler Herausforderungen wiederum nicht durch einen Staat allein gelöst werden können. In der politischen Praxis hat sich dieses diplomatische Miteinander in einer Vielzahl von internationalen Verhandlungen und Abkommen

sowie in der Gründung regional begrenzter oder internationaler Organisationen niedergeschlagen. Dies reicht von der UN, die 1945 mit dem Ziel der internationalen Friedenssicherung gegründet wurde, bis hin zum Zusammenschluss europäischer Staaten zur Europäischen Union (EU) oder dem Pariser Klimaabkommen von 2015.

Darüber hinaus verbinden gerade wir in Deutschland und weiteren westli-

Die derzeitigen Herausforderungen können nur **MULTILATERAL gemeistert werden.**

chen Staaten Multilateralismus mit bestimmten Normen, Werten und Ideen darüber, wie internationale Politik gestaltet werden soll. Aufgrund dieser normativen Komponente ist er eng mit der Vorstellung einer regelbasierten, liberalen Weltordnung verbunden, die auf demokratischen Prinzipien, Freihandel und internationaler Kooperation basiert. Diese Weltordnung wurde seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs vor allem durch die USA im Sinne eines wohlwollenden Hegemons gefördert und aufrechterhalten. Daher ist die gegenwärtige Krise des Multilateralismus auf den ersten Blick auch eng mit der „America First“-Politik von US-Präsident Donald Trump verknüpft.

Trumps „America First“-Politik stand im GEGENSATZ zum Multilateralismus.

Seine Außenpolitik war geprägt durch eine Skepsis gegenüber Allianzen und multilateralen Institutionen, die sich in zahlreichen Austritten der USA aus internationalen Abkommen und Organisationen äußerte: Pariser Klimaabkommen, Nuklearabkommen mit dem Iran, UNESCO, Weltgesundheitsorganisation (WHO) – die Liste ließe sich noch weiterführen. Deutschland und Frankreich versuchten, den Rückzug der Führungsmacht USA aus dem multilateralen System mit ihrer 2019 ins Leben gerufenen Initiative „Allianz für den Multilateralismus“ zu kompensieren und mit gleichgesinnten Staaten weiterhin für internatio-

nale Zusammenarbeit im Rahmen einer regelbasierten Ordnung zu werben.³ Gleichzeitig beanspruchten Staaten wie China oder Russland, deren Verständnis von Multilateralismus und einer regelbasierten Ordnung sich in wichtigen Punkten von unseren Vorstellungen unterscheidet, das von den USA hinterlassene Vakuum zu füllen.

Hoffnungsschimmer Joe Biden

Aus deutscher und europäischer Sicht ist erfreulich, dass der neue US-Präsident Joe Biden ein überzeugter Anhänger des Multilateralismus ist. Auch wenn er mit der Corona-Pandemie, der Wirtschaftskrise und der zutiefst gespaltenen amerikanischen Gesellschaft ein schweres politisches Erbe von seinem Vorgänger übernimmt, lässt sich ein Eckpfeiler seines durchaus ambitionierten außenpolitischen Programms unter dem Stichwort „Multilateralismus stärken“ subsumieren. Er möchte die unter Trump beschädigten Allianzen und Partnerschaften der USA wieder revitalisieren und die amerikanische globale Vormachtstellung dazu nutzen, internationale Kooperation gegen globale Herausforderungen zu mobilisieren. Dieser Anspruch spiegelt sich bereits in den ersten Amtshandlungen von Joe Biden wider, mit denen er die USA zurück in das Pariser Klimaabkommen und in die WHO führte.

Krise in dreifacher Hinsicht

Diese Aussicht ist zu Recht Anlass für Optimismus. Allerdings wäre es falsch und fahrlässig, die offensichtliche Krise des Multilateralismus nur auf die USA und Donald Trump zu reduzieren. Anthony Dworkin und Richard Gowan zeigen drei Facetten der Krise auf, die weit über die Rolle der USA hinausgehen:

- Eine Krise der Macht, bedingt durch die globale Machtverschiebung zugunsten neuer, teils autokratischer Akteure, die die bisher bestehenden multilateralen Systeme in Zweifel ziehen und sie nach ihren Vorstellungen umgestalten wollen;
- eine Krise der Relevanz, die sich in der Ohnmacht internationaler Institutionen zeigt, globale Herausforderungen wie den Klimawandel effektiv anzugehen und
- eine Krise der Legitimität, die sich nationalistische Regierungen oder populistische Strömungen zu eigen machen und ihre Länder entweder aus den internationalen Organisationen abziehen oder diese von innen heraus erodieren.⁴

Es ist unbestritten, dass das multilaterale System und die internationale Gemeinschaft aus unterschiedlichen Gründen nicht in der Lage sind, die internationalen Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen. Nationale Streitigkeiten oder stark reformbedürftige internationale Organisationen stehen wichtigen Lösungen im Weg. Davon berichten auch unsere Autoren, die zugleich mögliche Auswege präsentieren, um die mannigfachen Probleme zu lösen. Johannes Varwick von der Universität Halle-Wittenberg und Präsident der Gesellschaft für Sicherheitspolitik analysiert in seinem Beitrag mit der UN das „Zentralorgan des Multilateralismus“ und geht hierbei insbesondere auf die schon lange geführten, aber nach wie vor notwendigen Reformdebatten ein. Unser Vorsitzender und Mitglied im Europäischen Parlament, Markus Ferber, blickt kritisch auf das Welthandelssystem und die Rolle der EU darin. Die erwartete amerikanische Rückkehr zum

Multilateralismus bietet in seinen Augen zwar die Chance, das multilaterale Welthandelssystem gemeinsam mit den USA zu stärken, allerdings setzt dies eine einheitliche und proaktivere Position der EU voraus. Im dritten Beitrag blicken Sonja Thielges und Charlotte Unger vom IASS Potsdam auf die Grenzen des multilateralen Klimaschutzes im Rahmen der UN und stellen mit sog. „multidimensionalen Klima-Clubs“ kleinere und in der Regel homogenere Vereinigungen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure vor, die einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten und so die Arbeit multilateraler Foren unterstützen können.

Ehrliche Auseinandersetzung mit den Krisenursachen

Trotz der unterschiedlichen Themenbereiche stimmen unsere Experten überein, dass die nächsten Jahre einen Kraftakt der dem Multilateralismus verschriebenen Staaten wie Deutschland erfordern werden, um der fortschreitenden Erosion des multilateralen Systems entgegenwirken zu können. Ungeachtet

Es bedarf großer KRAFTANSTRENGUNG, um der Erosion des multilateralen Systems entgegenzuwirken.

des Administrationswechsels in Amerika, auch wenn mit den USA unter Joe Biden ein wichtiger Unterstützer des multilateralen Ansatzes auf die internationale Bühne zurückkehrt. Es ist im

Interesse Deutschlands und Europas, angesichts der Fülle an globalen Herausforderungen internationale Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Staaten zu suchen. Hierzu bedarf es allerdings einer ehrlichen Auseinandersetzung mit den Ursachen der Krise, tiefgreifender Reformen und der Bereitschaft zu Kompromissen anstelle von bloßer Symptombehandlung. ///



/// ANDREA ROTTER M.A.

ist Leiterin des Referats Außen- und Sicherheitspolitik in der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München.

Anmerkungen

¹ Guterres, António: Address to the General Assembly, United Nations Secretary General, 25.9.2018, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-09-25/address-73rd-general-assembly>, Stand: 27.1.2021.

² Maull, Hanns: Multilateralismus – Varianten, Möglichkeiten, Grenzen, Erfolgsbedingungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Feb. 2020, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020A11/>, Stand: 27.1.2021.

³ Vgl. Alliance for Multilateralism, www.multilateralism.org, Stand: 27.1.2021.

⁴ Vgl. Dworkin, Anthony / Gowan, Richard: Three crises and an opportunity: Europe's stake in multilateralism, European Council on Foreign Relations, 2019, https://ecfr.eu/publication/three_crises_and_an_opportunity_europes_stake_in_multilateralism/, Stand: 27.1.2021.