

Multilateralismus



WAS BEDEUTET MULTILATERALISMUS?

Multilateralismus bezeichnet ganz allgemein eine Form zwischenstaatlicher Zusammenarbeit zur gemeinsamen Problemlösung. Rein formalistisch betrachtet umfasst Multilateralismus die Zusammenarbeit zwischen drei oder mehr Staaten. Im Gegensatz dazu werden Kooperationen und Verträge, die allein zwischen zwei Staaten geschlossen werden, als Bilateralismus bezeichnet und einzelstaatliches Vorgehen als Unilateralismus. Diese Minimaldefinition von Multilateralismus ist weitgehend unumstritten, da es hierbei nicht um den Inhalt der Kooperation geht, sondern allein um die diplomatische Koordination internationaler Politik. Schwieriger wird es, wenn es darum geht, Multilateralismus qualitativ zu definieren. Multilateralismus wird hierbei als regelbasierte Zusammenarbeit verstanden, die durch Prinzipien und Normen entscheidend geprägt ist. Nach einem traditionellen Verständnis von internationaler Politik werden diese Prinzipien und Normen durch die Staatengemeinschaft selbst ausgehandelt und können deshalb Veränderungsprozessen unterliegen. In den letzten Jahrzehnten wurde Multilateralismus oftmals mit liberalen Werten, insbesondere dem Schutz der Menschenrechte

Trotz zahlreicher Krisen ist der Multilateralismus seit Jahrzehnten eine wichtige Form internationaler Zusammenarbeit, um Interessenskonflikte zwischen Staaten friedlich zu lösen. Internationalen Institutionen, allen voran den Vereinten Nationen (UN), kommt bei der Umsetzung multilateraler Zusammenarbeit eine wichtige Rolle zu. Oftmals geraten sie jedoch zum Schauplatz für Konflikte, wenn Staaten zuvor getroffene Absprachen und Regeln infrage stellen, wie etwa den internationalen Schutz der Menschenrechte oder das Freihandelsprinzip. Angesichts der jüngsten ›Krise‹ des Multilateralismus stellt sich die Frage, welche Reformen notwendig sind, damit multilaterale Kooperation auch in Zukunft gesichert ist.



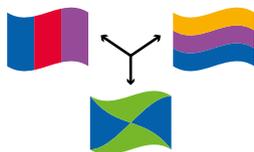
FORMEN ZWISCHENSTAATLICHER ZUSAMMENARBEIT



Unilateralismus



Bilateralismus



Multilateralismus

und Rechtsstaatlichkeit, gleichgesetzt. Dieses Verständnis eines liberalen Multilateralismus führte dazu, dass das Konzept des Multilateralismus häufig umstritten ist und von einigen Staaten oder gesellschaftlichen Akteuren, die sich mit diesen Werten nicht identifizieren, abgelehnt wird.

Multilaterale Kooperation ist oft mühsam auszuhandeln und mit höheren kurzfristigen Kosten für einzelne Staaten verbunden. Jedoch wird dabei übersehen, dass es im Multilateralismus nicht um die Aufgabe einzelstaatlicher Interessen geht, sondern ein friedlicher Interessensausgleich im Mittelpunkt stehen sollte. Deshalb sind einzelne Vorreiterstaaten wichtig, denn auch wenn der langfristige Ertrag der multilateralen



Vor der Sitzung des Sicherheitsrats sprachen die Delegationen mit der Direktorin für Angelegenheiten des Sicherheitsrats Hasmik Egjan. Anschließend verabschiedete der Rat am 24. Februar 2018 einstimmig die Resolution 2401 über die sofortige Einstellung der Feindseligkeiten, um die medizinische Evakuierung und Versorgung in Konfliktgebieten zu ermöglichen und den Zugang für humanitäre Hilfe in Syrien zu gewährleisten. Foto: UN Photo/Mark Garten

Zusammenarbeit die beteiligten Staaten für ihre Kosten entschädigen sollte, sind nicht alle bereit oder in der Lage, diese zu tragen. Im 20. Jahrhundert waren die USA die treibende Kraft, die den liberalen Multilateralismus und die multilateralen Institutionen der globalen Nachkriegsordnung prägten. Auch die Europäische Union (EU) vertritt als außenpolitischer Akteur

proaktiv multilaterale Prinzipien auf globaler Ebene. Die nordischen Staaten engagieren sich ebenfalls sehr aktiv für multilaterale Kooperation, oftmals uneigennützig, ohne dabei Eigeninteressen zu verfolgen.

Auf regionaler Ebene sind es einzelne gleichgesinnte Staaten, die multilaterale Kooperation vorantreiben: innerhalb der EU vor allem Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande sowie bei panafrikanischen Kooperationen insbesondere Nigeria und Südafrika, in Süd- und Mittelamerika in der Vergangenheit häufig Argentinien, Brasilien und Mexiko und in Asien seit neuestem China. Aber auch kleinere Staaten schließen sich häufig zusammen, um sich durch multilaterale Kooperation eine bessere internationale Machtposition zu verschaffen. Die Konferenz im indischen Bandung im Jahr 1955, initiiert unter anderem durch Indonesien und Indien, wurde zu einem wichtigen Forum für neugegründete Staaten. Infolgedessen formierte sich die »Blockfreienbewegung«, in der sich bis zu 120 Staaten gegen die alten Kolonialmächte und die beiden Großmächte im Ost-West-Konflikt zusammenschlossen, um sich insbesondere in sicherheitspolitischen und ökonomischen Fragen auf internationaler Ebene Gehör zu verschaffen. Einige dieser »blockfreien« Staaten gründeten außerdem die Gruppe der 77 (G77), die heute 134 Staaten des Globalen Südens umfasst und deren gemeinsame wirtschafts- und entwicklungspolitischen Interessen innerhalb der UN vertritt. Sowohl auf globaler als auch auf regionaler Ebene wird deutlich: Auch wenn multilaterale Kooperation auf den friedlichen Interessensausgleich und die gemeinsame Problemlösung angelegt ist, geschieht dieses Engagement oftmals aus Eigennutz. Deshalb kommt es häufig vor, dass einzelne Staaten oder Staatengruppen sich einerseits aktiv für multilaterale Kooperation

einsetzen, gleichzeitig aber eine stärkere regelbasierte Zusammenarbeit verweigern, wenn nationale Interessen betroffen sind.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Multilateralismus eine wichtige Form der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit ist, die zur gemeinsamen Problemlösung und der Vermittlung bei Interessenskonflikten dient. Rein formal bezeichnet Multilateralismus die diplomatische und problem-lösungsorientierte Kooperation zwischen drei oder mehr Staaten. Daneben wird von Befürworterinnen und Befürwortern des Multilateralismus die qualitative Bedeutung von Multilateralismus als regelbasierter Zusammenarbeit betont, wonach sich die Staatengemeinschaft selbst bestimmte Prinzipien und Normen für diese Kooperation gibt. In der Vergangenheit hat sich oftmals gezeigt, dass multilaterale Kooperation auf globaler oder regionaler Ebene durch einzelne Staaten oder Gruppen von gleichgesinnten Staaten angestoßen und vorangetrieben wird.

DIE INSTITUTIONALISIERUNG DES MULTILATERALISMUS

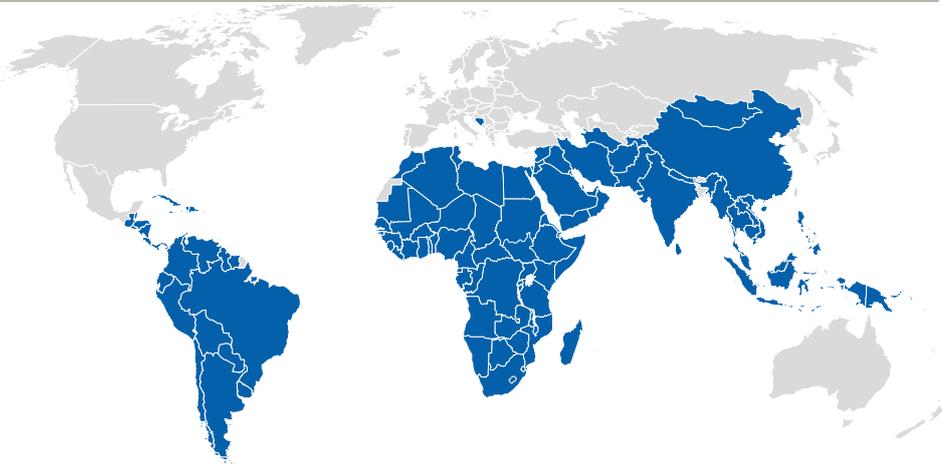
Multilateralismus kann verschiedene institutionelle Formen annehmen. Vor dem 20. Jahrhundert fand multilaterale Zusammenarbeit zumeist im Rahmen von kleineren regionalen, funktionalen Zusammenschlüssen statt, wie zum Beispiel der im Jahr 1815 gegründeten Zentralkommission für die Rheinschifffahrt. Mit der Gründung des Völkerbunds, der Vorgängerorganisation der Vereinten Nationen, wurde im Jahr 1920 ein erster Versuch unternommen, multilaterale Kooperation global zu institutionalisieren. Mit Versammlung, Rat und Sekretariat in Genf wurde diese Kooperation institutionell verankert und durch einen bürokratischen Apparat

organisatorisch unterstützt. Die Tatsache, dass der Völkerbund überwiegend als gescheiterte Organisation in die Geschichte multilateraler Kooperation eingegangen ist, überschattet manch wichtige Erfolge insbesondere in den Anfangsjahren der Organisation. Die Konflikte zwischen Schweden und Finnland über die Ålandinseln und zwischen Griechenland und Bulgarien über die Entschädigung vertriebener Bulgaren wurden beispielsweise durch Entscheidungen des Völkerbunds beigelegt. Darüber hinaus sorgte der Völkerbund für eine Währungsstabilisation und Abwendung des Staatsbankrotts in Österreich und Ungarn und übernahm vorübergehend die Verwaltung der Stadt Danzig und der Saar-Region. Zudem war die Organisation im humanitären Bereich aktiv, vor allem bei der Flüchtlingshilfe und der Bekämpfung von Seuchen und Pandemien. Einige wichtige Institutionen des Völkerbunds sind bis heute aktiv, darunter die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), der Ständige Internationale Gerichtshof (heute: ICJ) und die Gesundheitsorganisation (heute: WHO).

In den Jahren nach 1945 ist schließlich ein dichtes Geflecht an globalen und regionalen Institutionen entstanden. Diese Institutionen fördern multilaterale Kooperation auf verschiedene Weise. Auf der einen Seite stehen formale internationale Organisationen, die sowohl global handeln als auch regional begrenzte Mitgliedschaften bieten. Formale Organisationen werden meist durch einen offiziellen Vertrag von mindestens drei Staaten gegründet. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie sowohl ein dauerhaftes Sekretariat besitzen als auch ein oder mehrere Gremien, in denen die Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen zusammenkommen und gemeinsame Beschlüsse tätigen. Die größten internationalen Organisationen sind in zahlreichen Politikfeldern zugleich tätig. Die UN nehmen hierbei als globale Organisation mit universeller Mitgliedschaft eine konkurrenzlose Sonderstellung ein. Andere globale Organisationen fokussieren sich auf einzelne Politikbereiche, wie die Weltbank auf den Bereich Entwicklung, der Internationale Währungsfonds (IMF) auf den Bereich Finanzen und die Welthandelsorganisation (WTO) auf den Bereich Freihandel.

Abgesehen von ihrem Mandat und der Reichweite ihrer Mitgliedschaft unterscheiden sich formale internationale Organisationen deutlich hinsichtlich ihrer Autorität, das heißt ihrer Fähigkeit, für die Mitgliedstaaten rechtlich bindende Entscheidungen

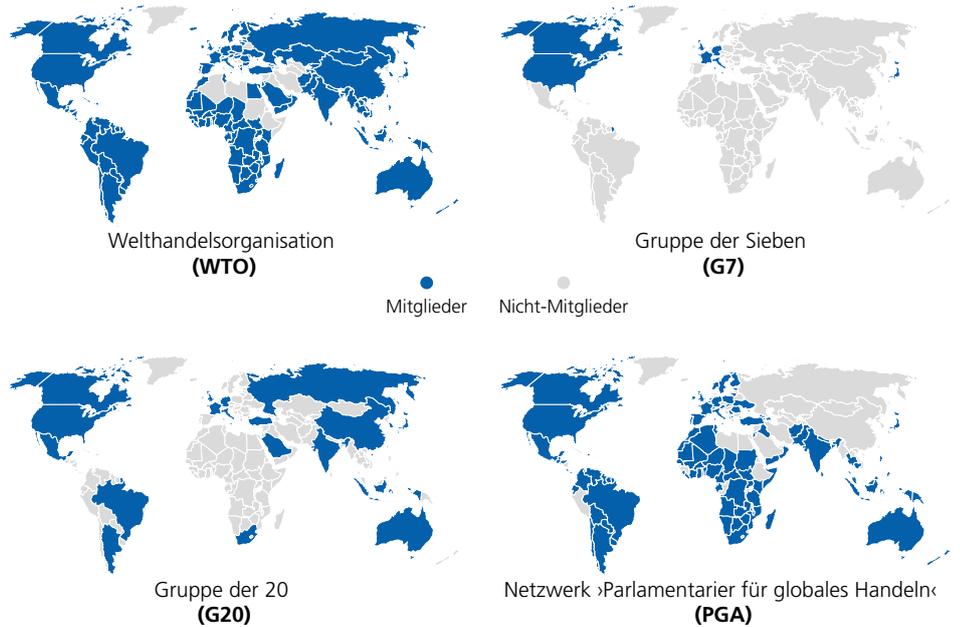
GRUPPE DER 77 IN DEN VEREINTEN NATIONEN



zu treffen. Auf globaler Ebene können derartige Entscheidungen vor allem durch den UN-Sicherheitsrat und den Streitschlichtungsmechanismus der WTO getroffen werden, auf regionaler Ebene nimmt die EU hier eine besonders herausragende Rolle ein. Die Mehrzahl der Entscheidungen, die in internationalen Organisationen getroffen werden, ist jedoch rechtlich nicht bindend, sondern besteht aus Empfehlungen, die von der aktiven Umsetzung durch Mitgliedstaaten abhängig sind. Die Entscheidungsbefugnis der Mitgliedstaaten variiert ebenfalls sehr stark je nach Organisation. Während in manchen Organisationen die Zustimmung aller Mitgliedstaaten bei allen Entscheidungen notwendig ist (etwa in der NATO), sind in anderen einfache oder qualifizierte Mehrheitsentscheidungen ausreichend (etwa in der UN-Generalversammlung). Streitschlichtungsgremien oder internationale Gerichte wiederum treffen Entscheidungen unabhängig von ihren jeweiligen Mitgliedstaaten.

Parallel zu formalen Organisationen haben informelle Institutionen für die zwischenstaatliche Problemlösung an Bedeutung gewonnen. Diese ›club-förmigen‹ Institutionen sind im Vergleich zu formalen, globalen Institutionen weniger inklusiv, auch wenn ihre Entscheidungen oftmals Auswirkungen für die größere Staatengemeinschaft haben. Die Gruppe der Sieben (G7, zeitweise mit Russland G8) sowie die Gruppe der 20 (G20) sind zwei informelle Staatengremien, die insbesondere im Bereich globaler Finanzentscheidungen eine wichtige Rolle spielen. Erst im Juli 2021 einigten sich die G7-Staaten auf eine globale Mindeststeuer für Unternehmen, eine Entscheidung, die nur multilateral getroffen und effektiv umgesetzt werden kann.

MITGLIEDSCHAFTEN IN MULTILATERALEN FOREN



Während der Finanzkrise im Jahr 2008 wurde dieses Gremium zum wichtigsten Forum für wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen. Hierbei wurde auch deutlich, dass informelle Institutionen und formale Organisationen eng vernetzt sind: Die G20 setzten sich für eine Stärkung des IMF ein und einigten sich auf eine deutliche Erhöhung der Kreditkapazitäten, die dem Internationalen Währungsfonds mehr Handlungsspielraum geben sollte. Des Weiteren setzten die G20 im Jahr 2010 eine Reform des IMF durch, infolge derer die finanzielle Unterstützung durch aufstrebende Staaten während der Finanzkrise durch neue Mitgliedschaften und erhöhte Stimmrechtsanteile anerkannt werden sollte. Auch die Entscheidung für eine globale Mindeststeuer für Unternehmen wurde im Jahr 2021 von den G20-Staaten angenommen.

Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof (CICC) ist bis heute aktiv und arbeitet gemeinsam mit dem Gericht daran, die Ratifizierung des Römischen Statuts voranzutreiben und die Kooperation der Mitgliedstaaten im Sinne der Gerichtsurteile einzufordern. Außerdem sind im Bereich der Klimapolitik nichtstaatliche Organisationen (NGOs) wichtige Treiberinnen, um zwischenstaatliche Kooperation voranzubringen und stärker zu verrechtlichen.

Nicht zu unterschätzen ist auch der Einfluss von internationalen Bürokratien und der Sekretariate von internationalen Organisationen selbst auf die Formen und Regelsetzung für multilaterale Kooperation. Internationale Bürokratien beeinflussen nicht nur die Struktur und den Aufbau formaler Organisationen, sondern spielen eine zentrale Rolle bei der Förderung und Überwachung internationaler Normen. Der UN-Generalsekretär ist zum Beispiel formell gesehen nicht befugt, Entscheidungen für die UN-Mitgliedstaaten zu treffen. Trotzdem entstanden wichtige multilaterale Initiativen zuweilen durch eigenständiges Handeln verschiedener Generalsekretäre. Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali (1992–1996) beispielsweise war mit seiner ›Agenda für den Frieden‹ Initiator für die stärkere institutionelle Verankerung von Friedensmissionen und friedensbildenden Maßnahmen im Aufgabenbereich der UN. Unter Generalsekretär Kofi Annan (1997–2006) wurde der Globale Pakt für nachhaltige Unternehmensziele eingerichtet. Diese Beispiele zeigen, dass Multilateralismus nicht nur von



Bei beiden Formen der Institutionalisierung des Multilateralismus, formell und informell, sind Staaten die zentralen Akteure. Dies liegt auch daran, dass nur Staaten Verträge im Sinne des Völkerrechts abschließen und damit formale internationale Organisationen gründen können. Gerade mit Blick auf Global Governance, also globales Regieren, zeigt sich jedoch, dass nicht nur Staaten wichtige Akteure für die Institutionalisierung des Multilateralismus sind. Die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) beispielsweise geht auf eine starke zivilgesellschaftliche Bewegung zurück, die sich für eine Verrechtlichung des internationalen Strafrechts auch gegen den Willen mächtiger Staaten einsetzte. Die

STÄDTENETZWERK DER ›C40‹-GRUPPE



Staaten vorangetrieben wird, sondern dass auch andere Akteure innerhalb der UN an der Formulierung und Ausgestaltung der multilateralen Prinzipien beteiligt sind beziehungsweise diese sogar selbstständig anstoßen.

Auch außerhalb der UN-Strukturen wird deutlich, dass das Konzept des Multilateralismus als Kooperation allein von Staaten an seine Grenzen kommt. Im Bereich des Klimaschutzes spielen beispielsweise substaatliche Akteure, also unterhalb der Regierungsebene, eine wichtige Rolle. Im Netzwerk ›C40‹ (Cities Climate Leadership Group) haben sich inzwischen beinahe 100 Städte auf allen Kontinenten zusammengeschlossen, die zusammen 25 Prozent des weltweiten Bruttonationalprodukts auf sich vereinen, um durch gemeinsame Politiken und dem Teilen von wissenschaftlichen und praktischen Erkenntnissen die Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius zu beschränken. Im Bereich der Menschenrechte haben sich Abgeordnete aus 136 nationalen Parlamenten im Netzwerk ›Parlamentarier für globales Handeln‹ (PGA) zusammengeschlossen, um sich in Kampagnen für Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung und Menschenrechtsschutz gegenseitig zu unterstützen. In der globalen Gesundheitspolitik schließlich sind philanthropische Organisationen wie etwa die Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung wichtige Akteure bei der Förderung von Impfstoffentwicklung oder der Entwicklung neuer Techniken zum Gesundheitsschutz in Ländern des Globalen Südens. Dieses Engagement erfolgt sehr häufig in Form von Partnerschaften, wie etwa der Impfallianz GAVI. Auch wenn noch unklar ist, inwieweit sich die bestehenden multilateralen Institutionen gegenüber diesen neuen Formen und

Akteuren öffnen werden, zeigen diese Beispiele deutlich, dass ein rein staatenbasiertes Verständnis von Multilateralismus zu kurz gegriffen ist, um der Komplexität der regelbasierten Zusammenarbeit im heutigen globalen Regieren Rechnung zu tragen.

ERRUNGENSCHAFTEN UND KRISEN

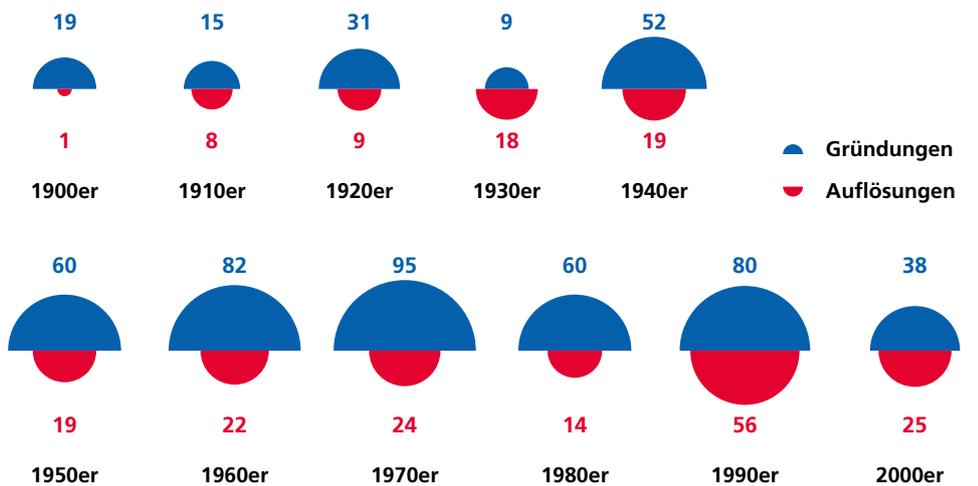
In den letzten Jahrzehnten haben internationale Organisationen stark an Einfluss gewonnen. Zahlreiche Politikfelder wie Handel, Umwelt, Gesundheit, Menschenrechte, Sicherheit und Frieden werden durch Entscheidungen im multilateralen Verband entscheidend geprägt. Der Einfluss von internationalen Organisationen zeigt sich beispielsweise daran, dass immer mehr dieser Entscheidungen nicht mehr im Konsens, sondern mehrheitlich entschieden oder direkt an unabhängige Gremien delegiert werden. Diese Zunahme an Autorität führt zwar einerseits zu einer größeren durchschnittlichen Effektivität internationaler

Organisationen, wird aber von einzelnen Staaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren auch kritisch gesehen: Die einen sehen ihre nationalen Interessen missachtet, während die anderen die mangelnde demokratische Legitimierung dieser Institutionen beanstanden. Dieser Widerstand gegen die Zunahme internationaler Autorität deutet darauf hin, dass die Regeln und Institutionen des Multilateralismus einem ständigen Aushandlungsprozess unterliegen.

In den letzten Jahrzehnten kam es immer wieder zu Krisen des Multilateralismus. Auch internationale Organisationen sind davor nicht gefeit; im Gegenteil: Die Anzahl der existierenden internationalen Organisationen hat zwar insgesamt zugenommen, unterliegt zugleich aber immer wieder starken Schwankungen, insbesondere, wenn Staaten in Zeiten großer geopolitischer Veränderungen – etwa Weltkriege, Ende des Ost-West-Konflikts – ihre multilaterale Kooperation im Rahmen einer internationalen Organisation beenden.

Während viele der heute noch bestehenden Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg auf Initiative der USA entstanden sind, hat sich gezeigt, wie anfällig das institutionelle Gefüge ist, wenn die Weltmacht USA auf der Verfolgung von Eigeninteressen außerhalb dieser Institutionen bestehen oder sich sogar vom Multilateralismus zurückziehen. Diese Anfälligkeit wurde beispielsweise bei militärischen Alleingängen in Irak und Afghanistan deutlich und gipfelte in der ›Amerika zuerst‹-Strategie der US-Präsidentschaft unter Donald Trump. Mit dem Vorwand, nationalstaatliche Souveränität zurückzugewinnen zu wollen, kündigte die US-Regierung die multilaterale Zusammenarbeit in wichtigen Bereichen auf, unter anderem durch den Rücktritt ihrer

DIE GRÜNDUNG UND AUFLÖSUNG INTERNATIONALER ORGANISATIONEN

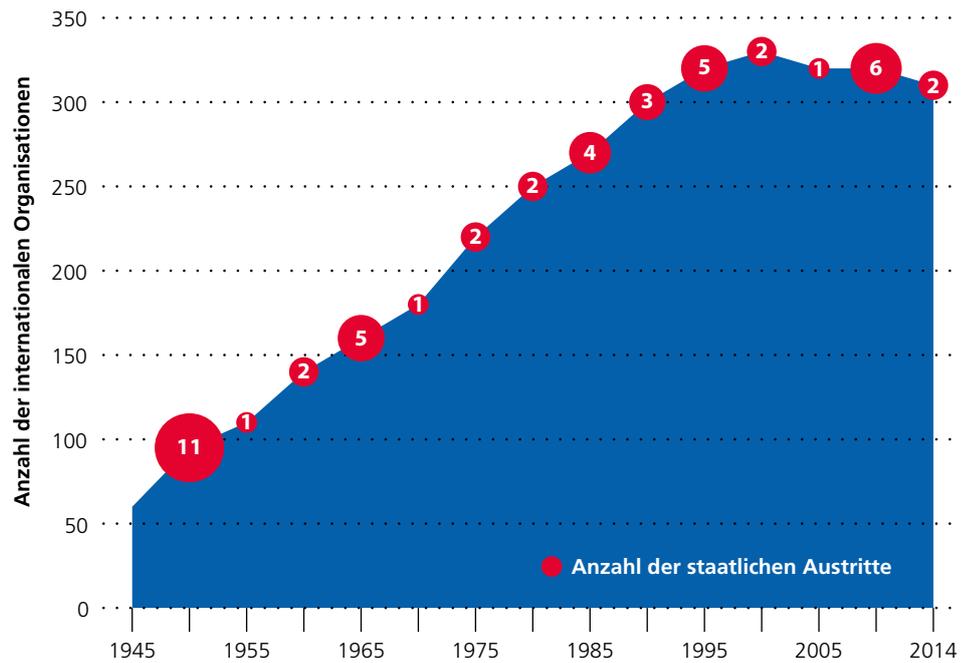


Mitgliedschaft im Klimaübereinkommen von Paris, dem Nuklearabkommen mit Iran oder in der WHO. Darüber hinaus kürzte die Trump-Regierung ihre finanziellen Beiträge zu internationalen Organisationen massiv. Weitreichende Konsequenzen hatte die Abkehr der US-Regierung vom Multilateralismus außerdem für den internationalen Freihandel, einem der Kernstücke früherer US-Außenpolitik. Das ambivalente Verhältnis zwischen multilateralem Engagement und nationalstaatlichen Interessen der USA ist ein Weckruf, dass Multilateralismus kein Automatismus ist, sondern auch in Zukunft aktiver Förderung bedarf.

Neben den USA wird der Multilateralismus jedoch auch von anderen Staaten immer wieder herausgefordert. Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass insbesondere Austritte von einzelnen Staaten aus internationalen Organisationen immer wieder vorkommen. Bei weitem sind nicht immer nationalistische oder populistische Gründe die Ursache hierfür. Das Beispiel ›Brexit‹ zeigt jedoch, dass gerade, wenn ein Austritt populistisch instrumentalisiert und nationaler Souveränität gegenübergestellt wird, das Verlassen multilateraler Institutionen immer auch eine Herausforderung für den Multilateralismus an sich darstellt. Darüber hinaus steigt damit die Gefahr, dass weitere Staaten mit Austritten folgen, was zumindest im Fall der EU bislang erfolgreich vermieden werden konnte. Zuletzt war besonders der Internationale Strafgerichtshof davon betroffen, dass mehrere, zumeist afrikanische Staaten ankündigten, das Römische Statut und damit den ICC zu verlassen. Für diese erst seit dem Jahr 2002 bestehende Institution stellte diese Welle an Austrittsankündigungen eine große Herausforderung dar. Letztendlich konnten diplomatische Überzeugungsarbeit, institutionelles Entgegenkommen und innenpolitische Entwicklungen diesen Massenaustritt vermeiden und nur Burundi und die Philippinen haben ihre Austrittsankündigung vollständig vollzogen. Darüber hinaus haben jedoch einflussreiche Staaten wie China, Russland und die USA das Römische Statut noch immer nicht ratifiziert. Dies zeigt, wie umstritten bestimmte multilaterale Prinzipien, etwa unabhängige internationale Strafverfolgung, noch immer sind.

Multilateralismus kann deshalb nur erfolgreich sein, wenn Staaten aktiv zusammenarbeiten. Eine institutionelle Schwäche des Multilateralismus zeigt sich am Vetorecht der ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat, also von China, Frankreich,

INTERNATIONALE ORGANISATIONEN UND IHRE MITGLIEDSTAATEN

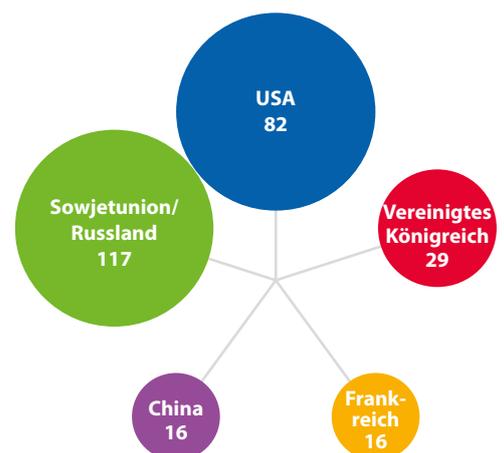


Großbritannien, Russland und den USA. Nach der Erfahrung mit dem Völkerbund, dem die aufstrebende Großmacht USA letztendlich nie beigetreten ist, war dieses Vetorecht ursprünglich ein notwendiges Zugeständnis an die Großmächte, um deren Mitwirken am UN-System zu garantieren. Ohne dieses wären die UN als globale Institution wohl nicht zustande gekommen. Gleichzeitig blockiert dieses Vetorecht heute häufig multilaterales Handeln in Konflikten, weil es von den ständigen Mitgliedern oft für Einzelinteressen genutzt wird und die Institution daran hindert, in humanitären Krisen effektiv zu handeln. Eine grundlegende Reform des Vetorechts ist jedoch zu umstritten, um in naher Zukunft umgesetzt zu werden. Deshalb fordern inzwischen eine Mehrheit aller UN-Mitgliedstaaten, einschließlich der Vetomacht Frankreich, mit der Initiative ›Responsibility Not to Veto‹ (RN2V), dass die Vetomächte in Situationen von schweren Menschenrechtsverletzungen freiwillig auf ihr Vetorecht verzichten.

Wie sehr die Effektivität multilateraler Institutionen von der aktiven Kooperation der Mitgliedstaaten abhängig ist, zeigt sich darüber hinaus bei der Finanzierung multilateraler Institutionen. Internationale Organisationen finanzieren sich weitgehend über die Beitragszahlungen ihrer Mitgliedstaaten, deren Höhe entweder vertraglich festgelegt oder freiwillig ist. Die meisten Organisationen basieren ihre Finanzierung auf einem Mix von festgelegten und freiwilligen Beiträgen; bedeutende UN-Organisationen

wie das UN-Kinderhilfswerk (UNICEF) oder das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) wiederum bestreiten ihre Mittel ausschließlich aus freiwilligen Beitragszahlungen. Während die festgelegten Beträge über die letzten Jahre weitgehend stagnierten, sind immer mehr Organisationen darauf angewiesen, ihren wachsenden Budgetbedarf über freiwillige Beiträge zu decken. Bei der WHO stieg beispielsweise der Anteil an freiwilligen Beiträgen von 50 Prozent im Jahr 2000 auf aktuell rund 80 Prozent. Parallel tendieren Staaten dazu, ihre freiwilligen Beitragszahlungen an konkrete Bedingungen zu knüpfen. Diese sogenannten zweckgebundenen Mittel beherrschen inzwischen die Finanzierungsstruktur zahlreicher internationaler Organisationen und sorgen für eine

ANZAHL DER VETOS IM UN-SICHERHEITSRAT SEIT 1946



größere Abhängigkeit von individualstaatlichen Interessen. Organisationen können deshalb ihre Mittel nicht nach Bedarf oder Krisensituation verplanen, sondern sind an einzelstaatliche Vorgaben gebunden und können damit weniger bedarfsorientiert agieren. Sollte dieser Trend zu freiwilligen und zweckgebundenen Beiträgen weiterhin anhalten, geraten die Objektivität und Wirksamkeit multilateraler Organisationen langfristig in Gefahr.

Insbesondere die COVID-19-Pandemie verdeutlicht die Abhängigkeit des Multilateralismus von der aktiven Kooperation aller Staaten. Statt einer koordinierten globalen Antwort auf die weltweite Gesundheitskrise überwiegen unilaterale Reflexe, selbst in Ländern wie Deutschland, die sich sonst als multilaterale Vorreiterstaaten verstehen. An der ungleichen Verteilung von Impfstoffen und medizinischer Ausrüstung konnten multilaterale Initiativen wie COVAX, von der Gavi-Impfallianz, der WHO und der »Koalition für Innovationen in der Epidemievorbeugung« ins Leben gerufen, bisher nur wenig ändern. Gleichzeitig führten die nationalen wirtschaftlichen Rettungspakete zu Verzögerungen und Kürzungen in den freiwilligen Beitragszahlungen der wohlhabenderen Mitgliedstaaten an die WHO und andere humanitäre Organisationen. Dies verschärft die gesundheitlichen

Auswirkungen gerade in den einkommensschwachen Ländern und verstärkt die globale Ungleichheit in der Gesundheitsversorgung. Welche Lehren aus dieser Herausforderung gezogen werden, wird die Zukunftsfähigkeit des Multilateralismus langfristig bestimmen. Hoffnung gibt eine Vielzahl an zivilgesellschaftlichen und lokalen Initiativen, die darauf hindeuten, dass hier möglicherweise ein neues Rückgrat des Multilateralismus heranwächst.

NEUE REGIONALE UND GLOBALE INITIATIVEN: LANG LEBE DER MULTILATERALISMUS?

Als Antwort auf den Rückzug der USA und den wachsenden Widerstand gegen multilaterale Institutionen weiterer Regierungen wurde von Deutschland und Frankreich die »Allianz für den Multilateralismus« gegründet. Damit beginnt Deutschland, den Ruf nach einem stärkeren internationalen Engagement nachzugeben und wird dabei auch durch überwiegende Zustimmung der Bevölkerung unterstützt. Umfragen zufolge hat Deutschland in den Augen der Bevölkerung einiger Länder die USA inzwischen als vertrauenswürdigstes Partnerland abgelöst. Trotz bestehender strategischer und politischer Differenzen zwischen Deutschland und Frankreich,

insbesondere hinsichtlich der Fragen, inwieweit die EU in ihren Kompetenzen gestärkt werden soll und welches Auftreten gegenüber China und Russland angemessen wäre, betont diese Initiative die inhaltlichen Gemeinsamkeiten der Länder und ihr grundsätzliches Bekenntnis zu multilateralen Prinzipien. Im Gegensatz zu früheren Allianzen, etwa während der Otto-von-Bismarck-Zeit im 19. Jahrhundert, soll die Allianz wichtige Prinzipien des Multilateralismus, wie das Völkerrecht und die regelbasierte internationale Zusammenarbeit, stärken. Dabei handelt es sich um ein informelles Netzwerk, keine formelle Organisation. Trotzdem wird immer wieder eine Überlappung mit den UN deutlich, denn das Netzwerk wurde am Rande der neuen UN-Generalversammlung im Jahr 2019 offiziell ins Leben gerufen und die beteiligten Staaten treffen sich häufig am Rande von UN-Sitzungen, etwa bei der Tagung des UN-Menschenrechtsrats und der UN-Generaldebatte.

Auch in anderen Weltregionen gibt es Neugründungen von Institutionen. Unzufrieden mit der USA-dominierten Weltbank und dem Mangel an Reformen in den globalen Finanzinstitutionen, initiierte beispielsweise die Regierung Chinas die Asiatische Infrastruktur Investitionsbank (AIIB). Daran wird deutlich, dass die ökonomische Machtverschiebung und die Rolle von aufstrebenden Mächten wie China inzwischen auch institutionelle Auswirkungen für die Gestaltung des Multilateralismus haben. Die Frage, welche Länder dieser Institution beitreten würden, entzweite zunächst die westlichen Staaten. Während einige europäische Staaten, darunter Großbritannien, Frankreich und Italien, gemeinsam mit Australien und Kanada der Bank beitraten, warnten die USA eingehend vor einem Beitritt zu dieser von China geführten Institution. Trotz des Widerstands der US-Regierung ist auch Deutschland der Organisation inzwischen beigetreten. Es bleibt jedoch offen, inwieweit diese neue Institution auch zu einer Veränderung der multilateralen Prinzipien im Bereich der globalen Finanz- und Entwicklungspolitik führen wird. Die Weltbank hat nach Jahren der Kritik umfassende Sozial- und Umweltstandards entwickelt, die durch zivilgesellschaftliche Organisationen und Beschwerdeverfahren in einem eigenen Inspektionsgremium überprüft werden. Auch wenn die AIIB ankündigte, von diesen Erfahrungen zu lernen, bleibt die Organisation noch weit hinter diesen institutionalisierten Standards der Weltbank zurück.

POLITIKBEREICHE UND INITIATIVEN DER ALLIANZ FÜR DEN MULTILATERALISMUS

Die Initiativen der Allianz erstrecken sich bisher über folgende Politikbereiche:



Menschenrechte:
Internationale Partnerschaft
für Information
und Demokratie



**Völkerrecht/
Rechenschaftspflicht:
Humanitärer Aufruf
zum Handeln**



**Abrüstung und
Rüstungskontrolle:
11 Grundsätze zu tödlichen
autonomen Waffen**



**Cyberspace:
Pariser Aufruf zu Vertrauen
und Sicherheit im Cyberspace**



**Globale öffentliche Güter:
COVAX**



**Klimaschutz:
Gemeinsame Position zu
Klima und Sicherheit**



Stärkung internationaler Institutionen

Der letztgenannte Bereich, die Stärkung internationaler Institutionen, ist bisher am wenigsten konkretisiert. Die UN selbst sind in den vergangenen Jahren stark unter Druck geraten. Hier sind dringende Reformen einzelner Gremien und der Finanzierungsstrukturen nötig, um die Legitimität der Institution und deren Einsatzfähigkeit zu sichern. Gleichzeitig sind es aber die Mitgliedstaaten selbst, die Reforminitiativen blockieren und damit die eingeforderte Effektivität der UN-Organisationen untergraben.



◀ Projektionen zu den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) am Amtssitz der Vereinten Nationen im Jahr 2015 in New York.
Foto: UN Photo/Cia Pak

Abgesehen von regionalen Initiativen ist auch im UN-Kontext ein Streben für eine Stärkung des Multilateralismus erkennbar. Anlässlich des 75-jährigen Jubiläums des Bestehens der Vereinten Nationen initiierte Generalsekretär António Guterres das Konzept des inklusiven und vernetzten Multilateralismus unter Führung der UN, um aktuelle Probleme effektiver zu lösen. Dabei müssen neue Formen gefunden werden, die zivilgesellschaftliche und substaatliche Akteure in multilaterale Kooperation einbeziehen. Bereits vor einigen Jahren wurde das Konzept der ›Dritten UN‹ formuliert, um der wachsenden Vernetzung der Organisation Rechnung zu tragen. Erste vielversprechende Schritte zur Umsetzung dieses inklusiven, vernetzten Multilateralismus werden bei der regelmäßigen Überprüfung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung (SDGs) durch das Hochrangige politische Forum über nachhaltige Entwicklung (HLPF) im Rahmen der Agenda 2030 deutlich. Seit dem Jahr 2021 tauschen sich bei den Treffen des HLPF im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) Staaten, Zivilgesellschaft, Wirtschaft sowie andere UN-Organisationen und lokale Führungskräfte über die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Agenda 2030 aus.

Auch in der globalen Gesundheitspolitik hat sich gezeigt, dass eine strategische Vernetzung effektiver ist als parallel und überlappende Tätigkeiten verschiedener Institutionen. In dem im Jahr 2020 verabschiedeten ›Globalen Aktionsplan für ein gesundes Leben und Wohlergehen für alle‹ beispielsweise arbeiten zwölf Organisationen gemeinsam an der Umsetzung der

gesundheitsbezogenen SDGs. Die WHO hat ihre Kooperation mit NGOs bereits im Jahr 2016 im ›Rahmenwerk für die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren‹ (FENSA) formalisiert, um deren wachsenden Einfluss Rechnung zu tragen. Die Erfahrung aus der globalen Klimapolitik verdeutlicht darüber hinaus, dass Städte, NGOs und nationale Gerichte wichtige Politikentscheidungen und Verrechtlichungsprozesse in Gang setzen können. Besonders in Bereichen, in denen zwischenstaatliche Kooperation in eine Sackgasse geraten ist, können diese neue Formen der Zusammenarbeit dem Multilateralismus neuen Schwung geben.

MULTILATERALE KOOPERATION IN ZEITEN DES WACHSENDEN POPULISMUS

Trotz aller Krisen scheint der Multilateralismus erstaunlich widerstandsfähig zu sein. Internationale Umfragen des amerikanischen Pew Research Center zeigten jüngst, dass die Zustimmung zu internationaler Kooperation weiterhin überwiegt: Von über 14 000 Befragten befürworteten 81 Prozent eine gemeinsame Problemlösung aller Staaten im Rahmen einer globalen Gemeinschaft, gegenüber 17 Prozent, die lieber unabhängig von einer globalen Gemeinschaft handeln würden. Eine Mehrheit von 58 Prozent ist außerdem bereit, bei unterschiedlichen Interessen Kompromisse mit anderen Ländern einzugehen, gegenüber 40 Prozent, die darauf bestehen, nationale Interessen auch gegen den Willen anderer Staaten durchzusetzen. Selbst

in den USA äußert sich eine Mehrheit der Befragten überwiegend positiv gegenüber den UN, seit dem Jahr 2008 stabil mit Werten zwischen 59 und 65 Prozent. Gerade die jüngste Krise führte jedoch vor Augen, dass institutionelle Veränderungen notwendig sind, um multilaterale Kooperation zu stärken und zukunftsfähig zu machen. Bisher ist offen, in welche Richtung es gehen wird und welche multilateralen Prinzipien in Zukunft Bestand haben werden.

Das deutsche Bekenntnis zum Multilateralismus wurde in einem Grundlagendokument, dem ›Weißbuch Multilateralismus‹ im Jahr 2021 vom Auswärtigen Amt verankert. Darin betont die Bundesregierung, dass die komplexen Probleme in den Bereichen Klima, Gesundheit und Sicherheit nicht im nationalen Alleingang gelöst werden können und sich deshalb ein aktives Engagement für den Multilateralismus für Deutschland lohnt. Auch zukünftige Bundesregierungen können dabei auf eine stabile Unterstützung in der Bevölkerung zählen, denn nach Umfragen unterstützt eine Mehrheit ein internationales Engagement. Die Frage ist jedoch, wie die Unterstützung für multilaterale Zusammenarbeit langfristig sowohl innerhalb Deutschlands als auch in Staaten mit populistischen Regierungen gestärkt werden kann.

Unbestritten ist, dass institutionelle Reformen der bestehenden multilateralen Institutionen dringend notwendig sind. Einerseits sind internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen mit einem sehr hohen Erwartungsdruck konfrontiert, dem sie aufgrund institutioneller Schwächen im Bereich der Finanzierung und den Entscheidungskompetenzen ihrer Mitgliedstaaten kaum gerecht werden können. Andererseits hat die zunehmende Komplexität globaler Problemlagen dazu geführt, dass Institutionen ihre Mandate auch ohne Zustimmung ihrer Mitgliedstaaten ausweiten und dabei auch Kompetenzen überschreiten. Beides zusammen, die mangelnde Effektivität und Legitimitätsdefizite, haben dazu geführt, dass multilaterale Institutionen stark kritisiert werden.

Diese Kritik wird von Autokratien, aber auch von populistischen Regierungen und Parteien in Demokratien, immer wieder instrumentalisiert. Sie konstruieren dabei

