

Für einen solidarischen Multilateralismus

von Paul Schäfer

Folgt man Wikipedia, so ist unter Multilateralismus schlicht die Zusammenarbeit mehrerer Staaten bei der Lösung von grenzüberschreitenden politischen und gesellschaftlichen Problemen zu verstehen. Seine Funktionsweise sei durch Regeln bestimmt, die auf den Prinzipien Konsultation, Inklusion und Solidarität beruhen. Eine solche Definition greift zu kurz. Die internationale Ordnung lässt sich sicher anhand der Kategorien Institutionen, Normen/Werte, Regeln und Verhaltensmuster allgemein beschreiben. Dem Multilateralismus werden in diesem Kontext das Bestreben, möglichst weitreichende, internationale Institutionen zu bilden und auf Kooperation gerichtete diplomatische Verhaltensweisen zugerechnet. Eine Beschreibung, die von dem konkret-historischen Kontext abstrahiert, in dem sich die jetzt noch gültige internationale Ordnung nach 1945 entwickelt hat, ist nach meiner Überzeugung jedoch unzureichend.

Die historischen Grundlagen

Am Ende zweier verheerender Weltkriege stand das Bemühen weitsichtiger Politiker*innen und Intellektueller, das Erbe zwischenstaatlicher Kriege und des »Rechts des Stärkeren« hinter sich zu lassen. Zu diesem Zwecke sollte eine Weltfriedens- und Weltrechtsordnung entwickelt werden, die das friedliche Zusammenleben der Völker und das gemeinsame Bemühen um Konfliktlösungen garantiert. Die Präambel der im Juni 1945 angenommenen Charta der Vereinten Nationen bringt die Grundlagen und Ziele einer neuen Ordnung sehr präzise zum Ausdruck. Zweifellos bedeuteten die in dieser Zeit entwickelten normativen, aber auch institutionellen Regeln für das Zusammenwirken der Staaten einen zivilisatorischen Fortschritt. Wir reden vom Völkerrecht, von dem danach entwickelten Kanon der Menschenrechte und dem Prozess konkreter Institutionenbildung in Gestalt des gesamten »UN-Systems«. Die Mitglieder der »Weltgemeinschaft« sollten sich an diesen Ordnungsvorstellungen und Regulativen einer multilate-

ralen Diplomatie messen lassen. Damit war auch die ständige Herausforderung, die vielfältigen Konflikte kooperativ zu lösen, überaus präsent. Aber machen wir uns nichts vor: Kennzeichnend für diese Epoche war eine tiefgehende Diskrepanz. Die Weltpolitik wurde durch den bipolaren Gegensatz zwischen »Ost« und »West« und die harte Konkurrenz zweier Systeme/Ideologien geprägt. Die proklamierten Werte für die Gestaltung der Gesellschaften und der Internationalen Beziehungen konnten schon mal auf der Strecke bleiben, wenn es um die Durchsetzung eigener Machtinteressen ging. Multilaterales Zusammenwirken, etwa im Rahmen der Vereinten Nationen, war entsprechend schwierig. Erst in der Phase der Entspannungspolitik in den 1970er Jahren gab es engere Austauschbeziehungen und die Besinnung auf gemeinsame Interessen. Durch die daraus abgeleiteten Kompromissmöglichkeiten konnten neue gemeinsame Institutionen wie die KSZE gebildet werden.

Multilateralismus und regelbasierte Weltordnung

Dieser offenkundige Widerspruch ändert nichts daran, dass das Konstrukt des Multilateralismus weit über intensive Austauschbeziehungen zwischen den Staaten oder rege konfliktbearbeitende Diplomatie hinausgeht. Multilateralismus ist ein Beziehungsmuster, das die Gesamtheit des institutionellen Rahmens und der normativen Grundlagen einschließt. Mit dem sich darauf beziehenden Begriff der »regelbasierten, liberalen Weltordnung« werden als konstitutive Merkmale dieser Ordnung auf freie Wahlen beruhende Parteiendemokratie, eine plurale Gesellschaft und auch gerne die kapitalistische Marktwirtschaft und der internationale Freihandel hinzugerechnet. Die individuellen Persönlichkeitsrechte werden zu Lasten sozialer Grundrechte betont. Darüber lässt sich trefflich streiten, und genau das ist der Konflikt, der nicht zuletzt zwischen der Staatenwelt der nördlichen Hemisphäre und dem sog. Globalen Süden geführt wird. Mir erscheint deshalb

wichtig, die Begriffe und Konzepte nicht durcheinanderzuwerfen und sich auf das Wesentliche der konstitutiven Elemente zu beschränken, nämlich auf die Universalität der Menschenrechte und die Verhaltensgrundsätze der UN, die in Artikel 1 der UN-Charta genannt sind: Friedenssicherung, Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker, internationale Zusammenarbeit zur Lösung der Entwicklungsprobleme, die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten, die für alle Menschen gleichermaßen gelten, und die UN als Mittelpunkt dieser Bemühungen.

Nur am Rande sei bemerkt, dass es weder den Tatsachen entspricht noch hilfreich für die Problemlösung ist, die Herausbildung dieses UN-Wertekanons als ausschließlich westlich-imperiales Projekt einzuordnen. Das oft hinter einer solchen Bewertung liegende Motiv ist

kaum zu übersehen: Es geht dabei um die Verschleierung einer anderen Ordnungsvorstellung, die sich an autoritären Herrschaftsmodellen orientiert.

Argumente für den Multilateralismus

Vor fünf Jahren hat der Politikwissenschaftler Hanns W. Maull einen knappen Text verfasst, der sich mit dem Konzept des Multilateralismus, den Grenzen und Möglichkeiten seiner Anwendung befasst. Er kommt zu dem Schluss:

„Multilateralismus erscheint angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen der Weltpolitik und ihrer strukturellen Gegebenheiten (nationalstaatliche Souveränität, Machtdiffusion) als eine geradezu unerlässliche Form der internationalen Diplomatie.“ (Maull 2020)

Drei Sachverhalte könnten die Befürworter des Multilateralismus ins Feld führen:

- die Dimension der globalen Herausforderungen, wozu nicht zuletzt der Klimawandel zu rechnen ist;
- die Realität der Machtverteilung in den internationalen Beziehungen, die es erschwere, zu verbindlichem Handeln zu

kommen. Maull macht die Problematik weniger an den bestehenden Machthierarchien, sondern mehr an der Unübersichtlichkeit der heutigen Staatenwelt, der Vielzahl zwischenstaatlicher Organisationen und zivilgesellschaftlicher Akteure fest;

- die Gestaltungsmöglichkeiten einer Ordnung, die auch globales Regieren einschließen sollte. Es geht ergo um die Gestaltungspotenziale einer multilateralen Ordnung, die darum bemüht ist, eine Win-win-Situation für möglichst alle Beteiligten herzustellen.

Am Scheideweg: Miteinander oder Gegeneinander

Dass die multilaterale Weltordnung unter Druck ist, konnte Maull bereits 2020 konstatieren. Der Angriff Russlands auf den Nachbarstaat Ukraine und die zweite Machtübernahme Donald Trumps symbolisieren gegenwärtig besonders drastisch, dass dieses Ordnungskonzept weltweit infrage gestellt ist.

Eine scharfe Bruchlinie zeichnet sich ab:

In zahllosen Weltgipfelerklärungen ist seit 1990 dokumentiert, dass die Zuspit-

zung globaler Probleme und Krisen nur durch globale Kooperation auf der Basis gemeinschaftlich festgelegter Zielvorstellungen gelöst werden kann. Dem diene auch die Idee des globalen Regierens (Global Governance) mittels internationaler Institutionen, den Einzelstaaten und Nichtregierungsorganisationen, die nach dem Epochenbruch 1989/90 in den Vordergrund trat. Im Kern geht es dabei um die Sicherung des »Weltfriedens«, um die Abwehr einer weltumspannenden Klimakatastrophe, um die Beseitigung von Hunger und Armut. Diese Erkenntnis gilt heute mehr denn je.

Realiter aber erleben wir die Erosion der internationalen Ordnung, die nunmehr von der Renaissance gnadenloser Großmächtekonkurrenz und dem Erstarken nationalistischer Strömungen geprägt zu sein scheint. Unter dem US-Präsidenten Trump führt der ultranationalistische Ansatz dazu, dass multilaterale Strukturen systematisch angegriffen und zerstört werden sollen. Durch skrupellose Machtanwendung (Deals, Drohungen, Druck, Erpressung) sollen sie abgelöst werden, um die frühere Ausnahmeposition der USA als einzige Weltmacht wie-

derherzustellen. Und Russland hat sich unter Putin zu einer »revisionistischen« Macht entwickelt, die bestehende Staatsgrenzen verschiebt und sich eine imperiale Einflusszone im östlichen Teil des europäischen Kontinents sichern will.

Die neue multipolare Weltordnung

Eine multipolare Weltordnung hat sich de facto herausgebildet. Wir erleben die Pluralisierung der Machtzentren, die mit dem Ringen um jeweilige Einflusszonen und um mehr Macht im internationalen System verbunden ist. Der internationale Wettbewerb verschärft sich, ob es um die Wachstum sichernden Rohstoffe bzw. Energiequellen geht oder um die Definitionsmacht der Spielregeln in den Internationalen Beziehungen. An der Spitze der Machthierarchien kämpfen China und die USA darum, wer als hegemoniale Globalmacht Bedingungen des Zusammenlebens bestimmen kann oder klein begeben muss. Politische Polarisierung und die allenthalben zu konstatierende Dominanz des Sicherheitsdenkens, das mit exorbitanten Steigerungen der Rüstungsanstrengungen einhergeht, sind die Folgen. Haben wir es daher nicht mit einem Gegenentwurf zur multilateralen, regelbasierten Weltordnung zu tun?

Zweifelsfrei ist die Vorstellung einer Multipolarität in China, Russland, Indien, aber auch in Teilen des sog. Globalen Südens populär. Sie zielt darauf ab, die Vorherrschaft »westlicher Institutionen«, vor allem der USA, zu brechen. Sind dies nicht legitime Ziele? Durchaus. Die Vereinten Nationen und die internationalen Finanzinstitutionen bedürfen dringend einer Reform, damit möglichst alle zum Zuge kommen und die globalen Ressourcen gerechter verteilt werden. Aber dass die Neuverteilung von Macht quasi automatisch – durch den Zwang, die Interessengegensätze immer wieder ausgleichen zu müssen, – zu mehr Stabilität und mehr Frieden führen wird, ist auch durch die jüngsten Erfahrungen keineswegs gedeckt und bedarf kritischer Prüfung. Offenkundig müssen die innergesellschaftlichen Strukturen und die dominanten politisch-geistigen Strömungen in den aufstrebenden Staaten und daraus erwachsende internationale Ambitionen mit betrachtet werden, wenn man mehr Aufschluss darüber erhalten will, wohin die Reise geht bzw. welche Veränderungen notwendig sind, um das Schiff in die richtige Richtung zu lenken.

Multilaterale Allianzen im Rahmen der multipolaren Welt

Es ist zugleich unverkennbar, dass eine Politik, die nur mit dem moralischen Zeigefinger auf die Bösewichte, Schurken, Rückständigen zeigt und diese durch Bestrafung in die Botmäßigkeit zwingen will, zur Erfolglosigkeit verdammt ist. Es kommt darauf an, in diesem Umfeld auf kleine Entwicklungsfortschritte zu setzen, Ansatzpunkte für Veränderungen durch Interessenausgleich zu finden und allzu Schlimmes – nicht zuletzt große Kriege – zu verhüten. Dazu wird es auch weiterhin notwendig sein, bilaterale Kontakte und Beziehungen in alle Richtungen zu pflegen und zu entwickeln.

Es ist dennoch darauf zu insistieren, dass eine andere Grundordnung nötig ist, mit der die globalen Entwicklungsziele (SDGs) konsequent umgesetzt werden. Global Governance auf Basis der UN-Gipfelbeschlüsse bleibt ein Ziel, das nicht durch die Unzulänglichkeiten der heutigen Welt hinfällig wird. Auf absehbare Zeit wird es um die Bildung von Allianzen der Gutwilligen gehen, mit denen dem Rechtsdrift der gegenwärtigen politischen Landschaft entgegengewirkt wird. Dabei kann es sich um themenbezogene Bündnisse handeln, mit denen die Weltöffentlichkeit mobilisiert wird, um den Druck auf die entscheidenden Machtstaaten und die internationalen Gremien zu erhöhen und Blockaden innerhalb der UN zu überwinden. Eine übergreifende Allianz für den Multilateralismus, die ja rudimentär bereits besteht, könnte ein entscheidender Hebel sein, um die Richtung, in der sich die Welt morgen bewegen wird, zu bestimmen. Eine solche Allianz wird umso wirkmächtiger, je mehr sie zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke in die politische Willensbildung und Öffentlichkeitsarbeit einbezieht. Nur so kann es gelingen, die Kräfteverhältnisse gerade in den UN-Mitgliedsstaaten positiv zu beeinflussen, in denen der Aktionsraum fortschrittlicher Gruppen begrenzt ist.

Wichtig wird sein, dass multilaterale Allianzen, die die Lücke füllen sollen, die eine marginalisierte UN hinterlässt (G 7, G 20, Ad-hoc-Konferenzen), immer die Stärkung der Vereinten Nationen – und nicht deren Ersetzung – im Auge haben. Es wäre gut, wenn immer wieder Initiativen gestartet würden, die der UN wieder mehr Gewicht verleihen. Dies mag in einer Situation, in der die Ressourcen für

die UN und die Entwicklungszusammenarbeit dramatisch sinken, etwas utopisch erscheinen. Aber ein »Mähtekonzert« der Großen und Starken wird die Probleme der Welt nach aller Erfahrung nicht lösen.

Vom selektiven zum solidarischen Multilateralismus

Die Bruchpunkte, die wir heute erleben und den heutigen Krisenstatus herbeigeführt haben, sind nicht aus dem Nichts entstanden. Die alte regelbasierte Weltordnung war nicht goldglänzend. Auch die Führungsnationen der »westlichen Welt« haben das Völkerrecht gebrochen, es missachtet, haben Militärdiktaturen in ihren Reihen (NATO) geduldet und haben sich, wenn es ihrem wirtschaftlichen Vorteil diente, über die Belange der Entwicklungsländer hinweggesetzt. »*Double standards*« wurde zum geflügelten Wort, um dieses Verhaltensmuster zu charakterisieren. Daraus sind tiefsitzende Enttäuschungen entstanden, die in eine ebenso tiefe Vertrauenskrise mündeten. Als Beispiele seien nur das Thema Gesundheitsversorgung in der Corona-Krise, der Umgang mit dem Ukraine-Krieg oder die Reaktionen auf die israelische Vertreibungspolitik in Gaza genannt. Auch heute noch gilt etwa für die deutsche bzw. europäische Außenpolitik, dass sich in vielen Fällen eine Kluft zwischen deklaratorischer und faktischer Politik aufbaut. Jens Martens (Global Policy Forum), der die deutsche Politik in den Vereinten Nationen genau verfolgt, spricht von einem »*selektiven Multilateralismus*«, den er auch an den Beispielen Schuldenmanagement, globale Gesundheitspolitik und internationale Steuerkooperation belegt (Martens 2023). Wenn es darauf ankommt, sei man eher bereit, die eigenen, eng gefassten Wirtschaftsinteressen zu verfolgen, statt einen Allen nützenden Interessenausgleich zu stützen. Martens fordert stattdessen einen »*solidarischen Multilateralismus*«, der die berechtigten Interessen der Länder des Globalen Südens aufnimmt und die gemeinsam verankerten Nachhaltigkeitsziele ernst nimmt.

Frieden, Entwicklung, Menschenrechte

Angesichts der heute vorherrschenden Vorstellungen einer polarisierten Welt, in der es vor allem um die Akkumulation von Macht und Geld geht und die Wucht der

Waffen über den weltpolitischen Einfluss entscheidet, sollten wir den alten Satz beherzigen: „*Respice finem.*“ Man bedenke das Ende. Es war der langjährige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Dag Hamarskjöld, der frühzeitig erkannte, dass ein Ausweg gefunden werden muss aus dem Teufelskreis von hemmungsloser Aufrüstung und dem scharfen Gegensatz der Nationen, der die Hochzeit des Kalten Krieges in den fünfziger Jahren bestimmte

und die Menschheit an den Rand des Abgrunds geführt hatte. Daher hat er beharrlich seine Vorstellungen von Frieden und Entwicklung unter der Ägide der UN vorgebracht und wesentliche Konzepte für eine zukunftsorientierte globale Entwicklung formuliert. Der paradigmatische Zusammenhang von Frieden, Entwicklung und Menschenrechten war sein Mantra. Davon sollten wir uns leiten lassen, wenn wir nach Möglichkeiten suchen, das ge-

deihliche globale Überleben zu sichern. Multilateralismus ist ein wesentlicher Teil davon.

Literatur

Mauß, H. W. (2020): Multilateralismus. Varianten, Möglichkeiten, Grenzen, Erfolgsbedingungen. SWP-Aktuell, Nr. 11, Februar 2020.

Martens, J. (2023): Debatte: Vom selektiven zum solidarischen Multilateralismus. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., 7.11.2023.

