

Multilateralismus gestalten! Prinzipien und Chancen multilateraler Kooperation in den UN

Gisela Hirschmann/
Cornelia Ulbert

Internationale Organisationen, allen voran das System der Vereinten Nationen (UN), spielen seit Jahrzehnten eine Schlüsselrolle für die multilaterale Zusammenarbeit zur Lösung globaler Probleme. Nachdem wichtige weltpolitische Akteure wie die USA diesen die politische und finanzielle Unterstützung zunehmend entziehen, ist ihre Handlungsfähigkeit akut bedroht.

Verschiedene Initiativen zum 75. Jubiläum der UN im Jahr 2020 zielen darauf, diese Handlungsfähigkeit wiederherzustellen. So hat die zivilgesellschaftliche Initiative UN2020 einen Dialog über einen „people-centered multilateralism“ initiiert, um die anstehenden Herausforderungen gemeinsam zu meistern. Parallel dazu haben die UN einen Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten angestoßen, der zu einem Bekenntnis zum Multilateralismus bei der Jubiläums-Generalversammlung im September 2020 führen soll.

Multilateralismus zeichnet sich durch regelbasierte Kooperation aus. Doch auf welchen Regeln und Prinzipien kann Kooperation in einer multipolaren Welt mit zunehmend gespaltenen Gesellschaften basieren? Es gilt, erstens, Wege zu identifizieren wie sich Staaten und zivilgesellschaftliche Akteure auf neue und alte Prinzipien einigen können, zweitens die bestehenden Institutionen nach diesen Prinzipien auszugestalten und damit drittens populistischen Strömungen aktiv zu begegnen.

Initiativen zur Wiederbelebung des multilateralen Projekts

Die „Krise“ des Multilateralismus ist in aller Munde. Festgemacht wird diese Krise an der zurückgehenden Unterstützung wichtiger Staaten für gemeinsame Problemlösungen und der mangelnden Effektivität internationaler Institutionen bei der Bearbeitung globaler Herausforderungen. Multilateralismus ist nicht allein ein Instrument zur politischen Zusammenarbeit zwischen mehr als drei Staaten, sondern zeichnet sich durch eine inklusive, institutionalisierte und auf Regeln basierende Form der gemeinsamen Politikgestaltung aus. Dabei geht es nicht darum, einzelstaatliche Interessen aufzugeben, sondern darum, die Interessen anderer als gleichwertig anzuerkennen und zu einem friedlichen Interessenausgleich zu gelangen.

Es ist vor allem diese qualitative Dimension von Multilateralismus, die die zivilgesellschaftliche Kampagne UN2020 motiviert. Im Vorfeld des 75. Jubiläums der UN im Jahr 2020 bietet sie eine Plattform für einen Dialog zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen, Staaten und den UN. Angelehnt an die Präambel der UN-Charta, in der sich „we, the peoples“ zu den UN bekennen, fordert die Kampagne, die Menschen in den Mittelpunkt multilateraler Kooperation zu stellen. Unterschiedliche Interessen und Sichtweisen, vor allem auch von bislang benachteiligten Gruppen, sollen stärker berücksichtigt werden. Perspektivisch sollen daher neue Partizipationsmechanismen geschaffen werden, wie etwa eine parlamentarische

Versammlung auf UN-Ebene. Das Konzept des „people-centered multilateralism“ soll die Auswirkungen von globalen Herausforderungen auf besonders verwundbare Individuen und Gruppen in den Blick rücken und deren Rechte besser schützen. Die UN2020-Initiative sieht dabei die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren als zentral an, um die Legitimität der UN zu stärken.

Das 75-jährige Jubiläum der UN bietet ein wichtiges Momentum zur Wiederbelebung multilateraler Prinzipien, das auch von einzelnen Mitgliedstaaten genutzt wird. Bei der diesjährigen UN-Generalversammlung im September 2019 warben der deutsche Außenminister Heiko Maas und sein französischer Kollege Jean-Yves Le Drian für eine „Allianz für den Multilateralismus“, die einen Gegenpol zur Abkehr vom Multilateralismus anderer Staaten darstellen soll. Die Mitglieder dieser Allianz versichern sich, in wichtigen Themenfeldern wie Klimawandel, Entwaffnung und Digitalisierung auf der Grundlage eines „regelbasierten Multilateralismus“ zu kooperieren.

Internationale Institutionen – (k)eine Stütze des Multilateralismus?

Internationalen Organisationen (IOs) wie den UN kommt bei der Entwicklung und Einhaltung solcher Regeln eine wichtige Rolle zu. War bei den bisherigen „multilateralen Krisen“ die Rede davon, dass IOs die liberale Weltordnung abstützen, so wird heute bezweifelt, dass diese dazu noch in der Lage sind. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen:

- a) Mit der zunehmend multipolaren Organisation der Staatenwelt sind auch die durchsetzungsfähigen Interessen vielfältiger geworden, denen IOs Rechnung tragen müssen, zumal – insbesondere mit Blick auf Menschenrechte – existierende Normen stärker herausgefordert und hinterfragt werden.
- b) Die Zahl der internationalen Institutionen hat deutlich zugenommen, wodurch Staaten für bestimmte Problemlagen verschiedene Institutionen wählen, aber auch gegeneinander ausspielen können (sog. „forum shopping“). Dies erweitert einerseits die Bandbreite multilateraler Kooperationen, erhöht andererseits die Konkurrenz zwischen einzelnen Organisationen.
- c) Eine Reihe von IOs ist durchaus in der Lage, mehr Einfluss auch auf Kernbereiche innerstaatlicher Souveränität auszuüben. Daher fühlen sich – etwa im Fall des Internationalen Strafgerichtshofs oder anderer internationaler Gerichte – Staaten in ihrer Souveränität herausgefordert. Sie versuchen, die institutionelle Unabhängigkeit dieser Institutionen zu beschränken, um deren Arbeit zu beeinflussen (sog. „backlashes“), oder verlassen diese im Extremfall sogar.

d) Demokratisch verfasste Staaten galten bislang in der Tendenz eher als Unterstützer multilateraler Zusammenarbeit. Im Zeitalter zunehmender populistischer Strömungen fordern jedoch auch immer häufiger demokratische Staaten internationale Institutionen heraus, wie sich unter anderem bei der Diskussion zur Verabschiedung des „Global Compact for Migration“ zeigte.

e) Die Komplexität transnationaler Zusammenarbeit hat zugenommen, da Staaten bei weitem nicht die allein bestimmenden Akteure sind, sondern nicht-staatliche/private und substaatliche Akteure wie Regionen oder Städte ebenfalls globale Politik mitgestalten.

Angesichts dieser Herausforderungen ist es Zeit für eine substanzielle Debatte darüber, welche Prinzipien für den Multilateralismus im 21. Jahrhundert handlungsleitend sein sollten. Während diese Prinzipien, wie z.B. Reziprozität, in den vergangenen Jahrzehnten weithin akzeptiert schienen, stellt sich heute die Frage: Welche Prinzipien haben noch Bestand und welche neuen sind eventuell nötig, um den Multilateralismus als Norm, also ein Ideal, nach dem es zu streben gilt, und als tatsächlich gelebte Praxis zu erhalten? Auch müssen Wege identifiziert werden, wie sich Staaten und zivilgesellschaftliche Akteure auf diese Prinzipien verständigen können.

Prinzipien multilateraler Kooperation in einer sich verändernden Welt

Ein Prinzip, das aktuell immer wieder eingefordert wird, ist das der Verantwortung regelsetzender Akteure gegenüber denjenigen, die von der Umsetzung betroffen sind. Fest steht, dass Verantwortungsbeziehungen in globalen Politikprozessen vielfältiger geworden sind. Das zeigt sich beispielhaft an den Debatten über menschenwürdige Arbeit (*decent work*) in globalen Lieferketten. Neben Staaten oder IOs wie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) betätigen sich hier zunehmend auch private Unternehmen als Regelsetzer. Problematisch daran ist, dass letztere über deutlich mehr Ressourcen und politischen Einfluss verfügen als zivilgesellschaftliche Akteure. Deshalb geraten insbesondere Multistakeholder-Initiativen, die von Unternehmen geprägt sind, aufgrund ihrer fehlenden Rechenschaftspflicht zunehmend in die Kritik.

Auch die Rolle von Staaten bedarf einer Neuinterpretation: Zwar sind es immer noch Staaten, die die Autorität – mithin das Recht –, aber auch die Pflicht und Verantwortung haben, internationale verbindliche Regeln zu vereinbaren und durchzusetzen. Zentrale globale Herausforderungen wie der Klimawandel machen jedoch nicht an staatlichen Grenzen Halt; Staaten tragen deshalb eine Verantwortung über die eigene Bevölkerung und heutige Generationen hinaus.

Ein weiteres Prinzip, das bei der Bekämpfung des Klimawandels oder den sich weltweit verschärfenden Ungleichheiten neue Bedeutung zu bekommen scheint, ist Solidarität – die wechselseitige Verbundenheit und Verpflichtung zwischen Individuen oder Gruppen. Auch im Kontext der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) der UN wird von Staaten und IOs häufig auf globale oder wirtschaftliche Solidarität verwiesen. China propagiert gegenwärtig die Idee einer „community of a shared future for humankind“. Selbst wenn China dieses Konzept dafür nutzt, die eigenen machtpolitischen Ansprüche zu rechtfertigen, drückt sich darin ein Ansatzpunkt für Solidarität aus: nämlich die Vorstellung, dass die Menschheit trotz aller Unterschiede der Wunsch nach einer gemeinsamen lebenswerten Zukunft eint. Daraus leiten sich weitere Prinzipien wie Respekt und Fairness im gegenseitigen Umgang ab. Alle diese Prinzipien könnten Grundlage dafür sein, multilaterale Zusammenarbeit konstruktiv zu gestalten.

Multilateralismus gestalten – aber wie?

Mögliche Lösungsansätze zur „Wiederbelebung“ des multilateralen Projekts als Norm und Praxis müssen die skizzierten Herausforderungen berücksichtigen. Daraus ergeben sich eine Reihe von Handlungsoptionen für eine aktivere Rolle von Staaten und gesellschaftlichen Akteuren.

1) Flexible Koalitionsbildungen

Momentan verändert sich die Rollenverteilung zwischen den Staaten. Pro-multilaterale Staaten sollten eine neue Führungsrolle übernehmen. Dabei müssen sie im derzeitigen weltpolitischen Klima in Kauf nehmen, wie die von Deutschland und Frankreich ins Leben gerufene „Allianz für Multilateralismus“ als Projekt gegen die USA unter der Trump-Regierung wahrgenommen zu werden. Die Beteiligten werben für diese Allianz als Gruppe Gleichgesinnter, die gemeinsame Ziele anstreben. Dem Multilateralismus werden sie aber nur dadurch dienen können, indem sie versuchen, thematisch fokussierte Initiativen mit dem Blick auf eine effektive Problemlösung voranzutreiben.

Diese Initiativen unterscheiden sich deutlich hinsichtlich ihres regelbasierten Charakters: In einigen Feldern wie dem „Paris Call for Trust and Security in Cyberspace“ steht zunächst eine gemeinsame Absichtserklärung im Vordergrund, sich auf neue Regeln zu einigen, während auf anderen Gebieten wie der „Information and Democracy Partnership“ oder dem „Humanitarian Call for Action“ konkrete Maßnahmen zur besseren Implementierung existierender Prinzipien vorgeschlagen werden. Wie die Forschung zu Regelbefolgung zeigt, ist der Grad der Regeleinhaltung unter anderem abhängig von der Genauigkeit der Regelformulierung. Je präziser die

Regeln, desto schwieriger wird es zugleich, Staaten für eine Mitarbeit zu gewinnen. Dieses Dilemma sollte jedoch nicht auf Kosten der Präzision der Regeln entschieden werden.

Ein wichtiger Schritt hin zu neuen produktiven Allianzen wird sein, die weiterhin bestehende Dichotomie zwischen „Globalem Süden“ und „Globalem Norden“ aufzulösen. Auf der Seite des Globalen Nordens ist es höchste Zeit, Länder des Globalen Südens als „norm maker“ anzuerkennen und zu stärken. Die Initiierung neuer Normen aus Ländern des Globalen Südens sollte nicht als gegen den Globalen Norden gerichtet verstanden werden, zumal diese Initiativen vielfach global von zivilgesellschaftlichen Gruppen unterstützt werden. Wenn eine Gemeinschaft multilateral orientierter Staaten erfolgreich sein will, muss der Bezugspunkt der Normentwicklung ebendiese Gemeinschaft sein.

Schließlich muss sich die Staatengemeinschaft weiter öffnen. „Like-minded coalitions“ im Sinne von strategischen Partnerschaften auch mit der Zivilgesellschaft spielen nicht nur bei der Entwicklung neuer Prinzipien, sondern auch bei deren Überwachung und Implementierung eine wichtige Rolle. Es sind gerade zivilgesellschaftliche Gruppen, die über Transparenzinitiativen oder „Schattenberichte“ Staaten zur Rechenschaft ziehen, sofern diese ihren Verpflichtungen nicht oder nur ungenügend nachkommen. Der Zugang zu diesen unterschiedlichen Koalitionen muss offengehalten werden, sodass alle Akteure in der Lage sind, sich einzubringen. Gerade in Konstellationen mit starken Machtunterschieden muss jeder Akteur von den jeweils anderen gehört und respektiert werden, andernfalls ist die Glaubwürdigkeit der gesamten Koalition in Gefahr.

2) Institutionelle Reformen

Um die Rolle von internationalen Organisationen bei der Aufrechterhaltung des Multilateralismus zu stärken, sind zentrale institutionelle Reformen nötig. Diese Reformen sollten darauf abzielen, die Kapazitäten von IOs zu bündeln und ihre Autonomie zu stärken. Gleichzeitig müssen unabhängige Akteure wie z.B. internationale Gerichte oder Ombudsinstitutionen sicherstellen, dass IOs ihre Mandate einhalten und zentrale Prinzipien, wie z.B. den Schutz der Menschenrechte, achten.

Die Legitimitätskrise von IOs kann unter anderem auch auf einen überhöhten Erwartungsdruck zurückgeführt werden. Nicht in allen Fällen sind IOs fähig oder legitimiert, aktiv zu werden, da sie sowohl hinsichtlich der Finanzierung als auch der internen Entscheidungsprozesse von ihren Mitgliedstaaten abhängig sind. Diesen Erwartungsdruck der Öffentlichkeit gilt es zu managen und gleichzeitig die Mitgliedstaaten in die Verantwortung zu nehmen. Deshalb sollte das Aufgabenfeld von IOs auf ihre Kernmandate zurückgeführt und ihre Autonomie in diesen Bereichen gestärkt werden, damit sie klare

Führungsrollen vor allem im Prozess der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) übernehmen können. Vernetzen sich verschiedene IOs dann strategisch untereinander, so kann die Problembearbeitung effektiver gestaltet werden. Derzeit arbeiten beispielsweise zwölf multilaterale Organisationen unter Führung der Weltgesundheitsorganisation daran, mit Hilfe eines konzertierten „Global Action Plan for Healthy Lives and Well-being for All“ die Umsetzung der gesundheitsbezogenen SDGs zu beschleunigen.

Multilateral orientierte Mitgliedstaaten können Finanzmittel strategisch zur Stärkung von IOs einsetzen. Auch zusätzliche freiwillige Beiträge von Mitgliedstaaten helfen, wie das Beispiel des UN Population Fund zeigt, dessen Budgetkürzungen durch die US-Regierung von anderen Mitgliedstaaten kompensiert wurden. Mitgliedstaaten und Zivilgesellschaft können dabei von IOs eine größere Transparenz hinsichtlich der Ausgabe dieser Mittel einfordern. Im Gegensatz dazu erhöht der gegenwärtige Trend zum Einsatz zweckgebundener Mittel nur die Abhängigkeit von den Interessen einzelner Mitgliedstaaten. Ohne eine Verstärkung der Kernmittel von IOs wird deren Autonomie und damit ihre Rolle als Katalysatoren für den Multilateralismus in Zukunft stark beschränkt ausfallen, wie die aktuellen Warnungen des UN-Generalsekretärs Guterres zur finanziellen Lage der UN zeigen.

Schließlich müssen IOs dahingehend reformiert werden, dass eine systematische Einbeziehung der Zivilgesellschaft, auch aus dem Globalen Süden, möglich wird. Hierbei gilt es, zivilgesellschaftliche Akteure nicht nur im Rahmen der Politikimplementierung oder -überwachung zu berücksichtigen, sondern bereits in der Problemidentifizierung und Entscheidungsfindung einzubeziehen. Wie von den UN2020 postuliert, wird allein ein zivilgesellschaftlich eingebundener Multilateralismus nachhaltig und zukunftsfähig sein.

3) Die Menschen von Multilateralismus überzeugen

Eine Stärkung multilateraler Kooperation kann schließlich nur erfolgen, wenn Gesellschaften von der Notwendigkeit multilateraler Problemlösungen überzeugt sind und sowohl Parlamente als auch Zivilgesellschaften einer populistischen Instrumentalisierung multilateraler Außenpolitik durch Regierungsmitglieder oder einzelne gesellschaftliche Akteure proaktiv begegnen. Nötig ist hier zum einen, der populistischen Vereinfachung von Problemlagen entgegenzuwirken und unter Einbeziehung innerstaatlicher Akteure und Bildungsinstitutionen die globale Komplexität begrifflich zu machen. Zum anderen müssen Staaten und Zivilgesellschaft die Prinzipien

multilateraler Kooperation im politischen Diskurs offensiv vertreten, anstatt internationalen Institutionen die Schuld für ineffektive Problembearbeitung zuzuweisen. Zivilgesellschaft und Wissenschaft können dabei als kritische und doch unterstützende Begleiter von IOs agieren. Ziel jeglicher Vermittlung sollte sein klarzustellen, dass Multilateralismus im Eigeninteresse jedes Staates und von allen Bürgern liegt, da globale öffentliche Güter wie z.B. der Schutz Einzelner vor Klimawandel oder Epidemien nicht nationalstaatlich generiert oder garantiert werden können. Zentrale Bedingung für eine erfolgreiche zukünftige Vermittlung bleibt jedoch die eigene Glaubwürdigkeit: Nur Akteure, deren Handeln vom Einsatz für multilaterale Prinzipien zeugt, werden diesen neuen Multilateralismus erfolgreich gestalten können.

Autorinnen

Dr. Gisela Hirschmann | Assistant Professor für Internationale Beziehungen am Institut für Politikwissenschaft, Universität Leiden

Dr. Cornelia Ulbert | Wissenschaftliche Geschäftsführerin des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen

Der Beitrag basiert auf den Ergebnissen des DGVN-Workshops „Multilateralismus gestalten! Chancen und Herausforderungen für Deutschland in den Vereinten Nationen“ (27.6.2019) und des International sef: Expert Workshop „The Essential World Organisation. Reinventing the UN at 75“ (3./4.9.2019).

Literatur

Hale, Thomas/Held, David (2018). Breaking the Cycle of Gridlock. *Global Policy*, 9(1), 129-137.

Helfer, Laurence R. (2018). Populism and International Human Rights Institutions: A Survival Guide, iCourts Working Paper Series, No. 133, available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3202633.

Pouliot, Vincent (2011). Multilateralism as an End in Itself. *International Studies Perspectives*, 12(1), 18-26.

Ruggie, John G. (1992). Multilateralism: the Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(3), 561-598.

Van Langenhove, Luk (2010). The Transformation of Multilateralism Mode 1.0 to Mode 2.0. *Global Policy*, 1(3), 263-270.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef):
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2566-6258

© sef: 2019