

# AUSLANDSINFORMATIONEN

---



**Multilateralismus**  
Steht die internationale Ordnung  
vor der Zerreißprobe?



# AUSLANDSINFORMATIONEN

3 | 2020

Liebe Leserinnen und Leser,

vor 75 Jahren wurde in San Francisco die Charta der Vereinten Nationen unterzeichnet. Damit wurde der Grundstein für eine neue internationale Ordnung gelegt, die auf dem Ideal institutionalisierter Zusammenarbeit beruht. Kooperation statt Konfrontation – das war die Lehre, die man aus den Katastrophen zweier Weltkriege zog. Wie aber steht es um die internationale Zusammenarbeit heute? Was ist dran an all den Abgesängen, an all den Stimmen, die das Ende der multilateralen Weltordnung heraufbeschwören? Und warum lohnt es sich, trotz aller Schwierigkeiten (und auch Schwächen) weiter für eben dieses Politikmodell einzutreten?

Ob Sicherheit, Handel, Gesundheit, Migration oder Klimawandel – all diese Herausforderungen sind ihrem Wesen nach global und lassen sich nicht durch nationale Alleingänge lösen. Vielmehr braucht es dafür internationale Zusammenschlüsse, es braucht Foren des Dialogs und Orte zur Setzung und Durchsetzung gemeinsamer Regeln, wie Peter Fischer-Bollin verdeutlicht. Dabei durchläuft die globale Ordnung derzeit einen tiefgreifenden Wandel, der den regelbasierten Multilateralismus unter Druck setzt. Es lassen sich vor allem drei Trends beobachten, so Laura Philipps und Daniela Braun: eine wachsende Konkurrenz der Großmächte, eine zunehmende Deglobalisierung sowie neue, informelle Formen der internationalen Zusammenarbeit.

In diesem Umfeld bleiben altbewährte Foren des multinationalen Austausches wichtig. Das 75-jährige Bestehen der Vereinten Nationen ist jedoch ein Anlass, um auch über strukturelle Defizite und über mögliche Reformansätze nachzudenken. Es ist nicht zuletzt die zunehmende Konfrontation zwischen USA und China, die zu einer „Paralyse der VN-Diplomatie“ führt, wie Andrea Ostheimer schreibt. Auch die Bilanz einer anderen multinationalen Allianz ist durchwachsen. Gegenwärtig muss die NATO eine Reihe von elementaren Herausforderungen meistern. Dazu zählt, dass grundlegende Prinzipien des Bündnisses zunehmend infrage gestellt werden, wie Philipp Dienstbier verdeutlicht. Die Europäer müssen sich daher stärker einbringen und dabei die eigenen Verteidigungsausgaben anheben.

Neben westlich und europäisch geprägten Formen des Multilateralismus existieren regionale Zusammenschlüsse. Wie viel Wert dem Prinzip multilateraler Kooperation beigemessen wird, ist jedoch sehr unterschiedlich. Im Nahen Osten und Nordafrika hat sich der Multilateralismus bislang nicht als prägendes Ordnungsmodell durchsetzen können, analysieren Michael Bauer und Edmund Ratka. Dabei ist das Potenzial insbesondere für subregionale Kooperationen in bestimmten Themenfeldern – wie in Wirtschafts- und Energiefragen – durchaus vorhanden. In Lateinamerika hingegen

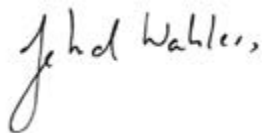
hat multilaterale Zusammenarbeit eine lange Tradition. Wie sehr man auf sie setzt, divergiert jedoch von Land zu Land. Aufgrund innenpolitischer Konjunkturen und Partikularinteressen sind die lateinamerikanischen Bündnisse häufig brüchig und von nicht allzu langer Dauer, argumentieren Winfried Weck und Teresa Marten. In Asien wiederum finden wir mit ASEAN einen erfolgreichen Zusammenschluss auf regionaler Ebene. Die zunehmende Einflussnahme Chinas wird jedoch zu einer Bedrohung für den Verbund, wie Daniel Schmücking und Christian Echle herausarbeiten.

Es zeigt sich: Autoritäre Regime haben längst gelernt, wie sie multilaterale Organisationen für die Durchsetzung eigener Interessen nutzen können. Die Plattformen sind dadurch zu Arenen der Systemkonkurrenz geworden, wie Olaf Wientzek und Sebastian Enskat beschreiben. Um der Zersetzung multilateraler Foren etwas entgegenzusetzen, müssen der Westen und gerade die EU attraktive Angebote der sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit machen. Unterschiedliche politische Ordnungsvorstellungen und Ambitionen treffen aktuell auch vermehrt im Internet aufeinander. Angesichts wachsender Einschränkungen des digitalen Raums durch autoritäre Staaten müssen globale Anstrengungen unterstützt werden, die den offenen Ursprungscharakter des Netzes wahren und gleichzeitig der Einschränkung von Grundrechten entgegenwirken, schreibt Christina Bellmann.

Die Herausforderungen, vor denen die multilaterale Ordnung steht, sind zweifelsohne groß. Für Abgesänge gibt es jedoch keinen Grund. Gerade vor dem Hintergrund autoritärer Bestrebungen sollte es darum gehen, die regelbasierte Ordnung selbstbewusst zu verteidigen: Weltfrieden und internationale Sicherheit wahren, Gleichberechtigung der Völker fördern, Menschenrechte schützen und internationale Zusammenarbeit fördern. Die Gedanken, die vor 75 Jahren zur Gründung der VN führten, sind längst nicht überholt.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr

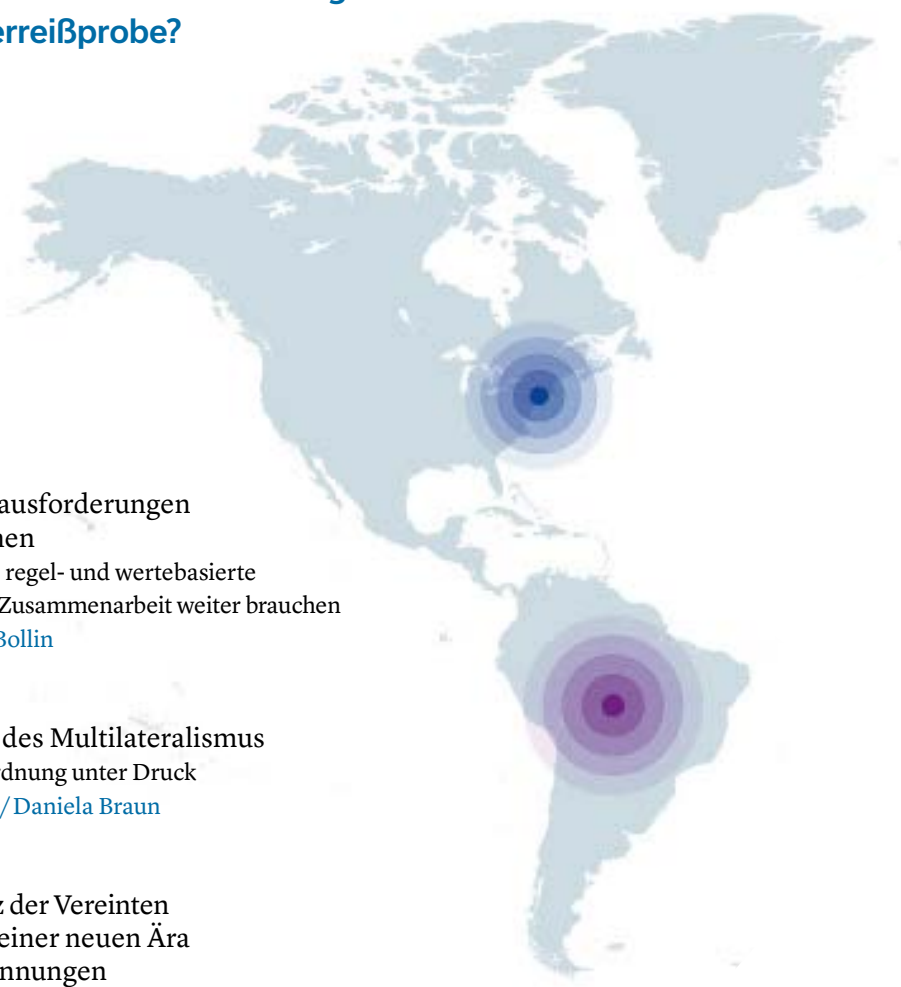


---

**Dr. Gerhard Wahlers** ist Herausgeber der Auslandsinformationen (Ai), stellvertretender Generalsekretär und Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung (gerhard.wahlers@kas.de).

# Multilateralismus

## Steht die internationale Ordnung vor der Zerreißprobe?



6 ●  
Globale Herausforderungen  
global angehen  
Warum wir die regel- und wertebasierte  
internationale Zusammenarbeit weiter brauchen  
[Peter Fischer-Bollin](#)

16 ●  
Die Zukunft des Multilateralismus  
Die liberale Ordnung unter Druck  
[Laura Philipps / Daniela Braun](#)

30 ●  
Die Relevanz der Vereinten  
Nationen in einer neuen Ära  
globaler Spannungen  
[Andrea Ellen Ostheimer](#)

44 ●  
Ende der Gewissheiten  
Das transatlantische Bündnis steht  
vor großen Herausforderungen  
[Philipp Dienstbier](#)

60 ●●  
Auf der Suche nach Ordnung im  
Nahen Osten und Nordafrika  
Subregionaler und sektoraler  
Multilateralismus als Chance  
[Michael Bauer / Edmund Ratka](#)

73 ●  
Trübe Aussichten?  
Multilaterale Kooperation in  
Lateinamerika  
[Winfried Weck / Teresa Marten](#)

85 ●●  
Der Weg in die Schicksals-  
gemeinschaft mit China  
Herausforderungen für den  
Multilateralismus in Südostasien  
[Daniel Schmücking / Christian Echle](#)



96 ●

### Multilateralismus als trojanisches Pferd

Warum sich autoritäre Regime zu internationaler Zusammenarbeit bekennen und sie dabei gleichzeitig unterminieren

[Olaf Wientzek / Sebastian Enskat](#)

108 ●

### Multilaterale Ansätze im Cyberspace

Welche Chancen hat ein

*Internet Governance*-Regime?

[Christina Bellmann](#)

### WEITERE THEMEN

120 ●

### Jugendrevolte oder identitätsstiftende Bewegung?

Eine Anatomie der Massenproteste im Irak

[Gregor Jaecke / David Labude / Regina Frieser](#)



Multilateralismus

# Globale Herausforderungen global angehen

Warum wir die regel- und wertebasierte  
internationale Zusammenarbeit weiter brauchen

Peter Fischer-Bollin



Wir brauchen weiterhin eine globale internationale Zusammenarbeit, weil globale Herausforderungen und Probleme weder national noch regional zu lösen sind. Zwar müssen auch auf lokaler oder nationaler Ebene Themen wie Sicherheit, Finanzarchitektur, freier Handel, Gesundheit oder Migration bearbeitet und im Falle des Klimawandels maßgeblich umgesetzt werden. Dennoch können umfassende Lösungen nur in internationaler Zusammenarbeit geschaffen werden, die allgemein akzeptierte Verfahren erarbeitet, z. B. um Frieden und Sicherheit zu garantieren oder, wo erforderlich, zu fördern.

---

Erst kam die Finanzkrise 2008, die unser Finanzsystem an den Rand des Zusammenbruchs brachte. Nur durch vereinte Anstrengungen und mit Steuermilliarden konnten die Banken stabilisiert werden. 2015 führten dann die Kriege und Konflikte im Nahen und Mittleren Osten, in Nord- und Subsahara-Afrika zur großen Flüchtlingswelle. Unsere Grenzen und unsere Aufnahmebereitschaft sahen sich einem erheblichen Stresstest ausgesetzt. Die repräsentative Demokratie mit den politischen Parteien der Mitte steht in Europa bis heute stark unter Druck. Parallel wuchs die Gefahr für den freien Welt- handel und die Welthandelsorganisation (WTO) durch protektionistische Maßnahmen wichtiger Mitgliedsländer, allen voran der USA und Chinas. Das gefährdet besonders unseren auf Export und Handel beruhenden Wohlstand. Und schließlich wurde immer deutlicher, dass der Klimawandel reale Auswirkungen auf unser Klima in Deutschland und Europa mit Trockenheit und Unwettern hat. Trotz umfangreicher Maßnahmenkataloge verfehlen sowohl Deutschland als auch die EU ihre zugesagten Klimaziele. Und nun muss diesen Herausforderungen die globale COVID-19-Pandemie des Jahres 2020 (und darüber hinaus?) hinzugefügt werden.

Was ist all diesen Themen gemein? Sie stellen Probleme dar, die unser Gesellschaftsmodell mit Freiheit, Sicherheit und Wohlstand jetzt und für die Zukunft gefährden. Keines dieser Probleme können wir allein in Deutschland oder in der Europäischen Union lösen. Wir brauchen

internationale Zusammenarbeit mit anderen Staaten. Nur eine Gemeinschaft von Staaten kann, auf der Basis von freiwillig akzeptierten Regeln, nachhaltige Lösungen erarbeiten und umsetzen.

Gleichzeitig stellen wir fest, dass vermehrt politische Kräfte und Regierungschefs in allen Teilen der Welt teilweise unter dem Jubel der Bevölkerung nationale Alleingänge proklamieren. Donald Trumps „America first“ trägt diesen Anspruch schon im Titel, aber auch Brasiliens Präsident Jair Bolsonaro hat das Abkoppeln von der internationalen Zusammenarbeit in der Coronakrise und zuvor beim Klima- und Naturschutz als Ziel ausgerufen, um die nationale Souveränität zu wahren oder, wie in der britischen Brexit-Kampagne bezeichnet, „to take back control“. Von gemeinsamen Regeln wollen sie nur etwas wissen, wenn es ihnen zum Vorteil gereicht. Auch in Deutschland und der EU haben Parteien Erfolg, die einfache Lösungen anbieten. Sie verbreiten den Eindruck, man könne diese Probleme entweder alleine lösen (Migration, Finanzkrise, Handel) oder schlicht ignorieren (Klimawandel oder nun auch COVID-19).

Vor diesem Hintergrund reden wir in Politik, Medien und Thinktanks in letzter Zeit viel über den Zustand des Multilateralismus. Allerdings wissen laut einer Meinungsumfrage der Körber-Stiftung von 2019 zwei Drittel der Befragten nicht, was der Begriff bedeutet. Wir haben dabei eine Form der internationalen Zusammenarbeit

vor Augen, bei der sich Staaten freiwillig auf der Basis von Vereinbarungen einbringen, die Rechte und Pflichten für alle Beteiligten erzeugen. Eine solche internationale Zusammenarbeit unterstützen in der Umfrage der Körber-Stiftung immerhin 57 Prozent der Befragten.

### **Für jedes Problem die richtige politische Ebene**

Diese globale internationale Zusammenarbeit wird gebraucht, weil die Herausforderungen und Probleme weder national noch regional zu lösen sind. Zwar müssen auch auf lokaler oder nationaler Ebene Themen wie Sicherheit, Finanzarchitektur, freier Handel, Gesundheit oder Migration bearbeitet und im Falle des Klimawandels maßgeblich umgesetzt werden. Dennoch können umfassende Lösungen nur in internationaler Zusammenarbeit gefunden werden, die allgemein akzeptierte Verfahren erarbeitet, z. B. um Frieden und Sicherheit zu garantieren oder, wo erforderlich, zu fördern. Foren wie der VN-Sicherheitsrat, der Internationale Währungsfonds (IWF), die WTO, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und die Internationale Organisation für Migration (IOM) sind teilweise bereits vor Jahrzehnten mit diesem Ziel von den Staaten begründet worden und auch das internationale Übereinkommen von Paris ist 2015 so entstanden.

Die Konflikte im Nahen Osten wie z. B. in Syrien, dem Irak, dem Jemen oder in Libyen einzuhegen erfordert die Einwirkung auf die (manchmal unübersichtlichen) Konfliktparteien, aber auch die Zusammenarbeit mit anderen Staaten, die teilweise großen Einfluss auf die Konflikte haben wie Iran und Saudi-Arabien oder Russland und die Türkei. Die USA und Israel verfügen ebenfalls über direkten Einfluss in der gesamten Region, während sich China noch im Hintergrund gehalten hat. Das einzige aktuell zur Verfügung stehende Forum mit verbindlichem Charakter sind die 1945 gegründeten Vereinten Nationen. In diesem Rahmen können tragfähige Lösungen für Frieden und Sicherheit mit direkten Auswirkungen auf uns in Deutschland gefunden werden. Dass dies alles andere als einfach ist, ist unter

anderem der Verfolgung der Eigeninteressen wesentlicher Akteure – etwa Russland, Iran, die Türkei und auch die USA – geschuldet. Dafür sind jedoch nicht die Vereinten Nationen die Ursache, die wegen der Freiwilligkeit auf den politischen Willen der Mitgliedstaaten angewiesen sind. Hinzu kommt die Blockademöglichkeit für bindende Beschlüsse des Sicherheitsrats durch ein Veto einer der fünf Mächte USA, China, Russland, Großbritannien und Frankreich, wovon gerade beim Nahen Osten durch Russland reichlich Gebrauch gemacht worden ist. Deutschland kann für solche Lösungen im Rahmen der VN (2019/20 sogar im Sicherheitsrat), der EU und der NATO werben. Durch die Übernahme von mehr eigener Verantwortung und klarer Formulierung eigener Interessen kann Deutschland seiner Stimme ein größeres Gewicht verleihen. Am Ende braucht Deutschland diese multilateralen Formate, um Fortschritte im Interesse der von den Konflikten betroffenen Menschen und im eigenen Interesse zu erreichen.

### **Deutschland braucht multilaterale Formate, um Fortschritte im Interesse der von Konflikten betroffenen Menschen zu erreichen.**

---

Das gilt auch für den Klimawandel: In Ländern und Kommunen muss über die Anpassung an das sich verändernde Klima, also z. B. zunehmende Trockenheit im Sommer oder Unwetter zu allen Jahreszeiten, geredet und entsprechend gehandelt werden. Da können Bund und EU unterstützen und koordinieren. Die großen Maßnahmen zur dringend erforderlichen Senkung der Treibhausgasemissionen und die erforderliche Anpassung der Wirtschaft können nur auf multinationaler Ebene beschlossen werden. Im Pariser Klimaabkommen von 2015 sind beispielsweise nationale Aktionspläne zur Senkung der Emissionen festgelegt und die Verhinderung, Minimierung und ggf. der Ausgleich von Schäden vereinbart worden.



Nationale Alleingänge: Brasiliens Präsident Jair Bolsonaro hat das Abkoppeln von der internationalen Zusammenarbeit in der Coronakrise als Ziel ausgerufen. [Quelle: © Adriano Machado, Reuters.](#)

Dies nicht zuletzt, um Nachteile für die deutsche Wirtschaft im europäischen und globalen Wettbewerb zu vermeiden, aber vor allem um die Reduktion der weltweiten Treibhausgase zu erreichen. Daher sind im Rahmen der Vereinten Nationen die Nachhaltigkeitsziele bis 2030 beschlossen worden. Diese verpflichten alle Mitgliedsländer als Agenda 2030 zu nachhaltiger Politik. So sind wesentliche Prinzipien einer wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft von der Staatengemeinschaft anerkannt worden.

### **Internationale Zusammenarbeit in unserem Interesse – Multilateralismus ist kein Selbstzweck**

Für diese notwendige internationale Zusammenarbeit sind Zusammenschlüsse wie die VN oder die WTO zentrale Foren des Dialogs über unterschiedliche Interessen der Mitgliedstaaten. Sie sind auch die Orte zur Setzung gemeinsamer Regeln sowie zu deren Durchsetzung. Sie sollen

dazu beitragen, globale öffentliche Gemeinschaftsgüter wie Frieden und Sicherheit, eine saubere und intakte Umwelt oder den Schutz des kulturellen Erbes bereitzustellen. Der Dialog über diese Themen kann im Ergebnis ein „globales Gemeinwohl“ fördern. Die Gefahren liegen im unterschiedlichen Verständnis solcher Begriffe. Daher ist das Subsidiaritätsprinzip, also die Zuordnung der richtigen Verantwortungsebene, ausgehend von dem Einzelnen über die Familie, die Gemeinde bis zum Nationalstaat der wirksamste Schutz vor Fehlentwicklungen und eine Garantie für Effizienz. Eine alles regelnde Weltregierung würde diesem Anspruch nicht gerecht werden.

Multilaterale Zusammenarbeit ist also kein Selbstzweck, sondern dient der Lösung bestimmter Probleme, die anders nicht gelöst werden können. Mandat, Ziele und Umsetzung müssen aktuellen Entwicklungen (wie der Digitalisierung oder der wachsenden Bedeutung künstlicher Intelligenz) angepasst werden. Ihre

Aufgaben sollten genau auf diese Probleme ausgerichtet sein und ihre Organisation immer wieder kritisch hinterfragt werden. Dann kann auch der Nutzen dieser Zusammenarbeit den Bürgern verdeutlicht werden. Das ist vor allem nötig, um Legitimität bei den Mitgliedstaaten und ihren Bürgern zu erhalten und damit auch funktionsfähig zu sein.

Gleichzeitig hängen die multilateralen Organisationen vom politischen Willen ihrer Mitglieder ab, was gerade in diesen Tagen bei der WTO oder der WHO mit der Auseinandersetzung zwischen den USA und China besonders gut zu beobachten, aber bei Weitem kein neues Phänomen ist. Vom politischen Willen der Mitglieder, also der Staaten, hängen die Funktions- und Entscheidungsfähigkeit ab, aber durchaus auch die politischen Ziele solcher multinationaler Zusammenarbeit. Hier sind für uns die Werte wie Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und soziale Entwicklung der Maßstab. Danach sollten wir beurteilen, ob internationale Zusammenarbeit erstrebens- und unterstützenswert ist.

## Eigene Werte und Interessen sind Richtschnur für internationale Zusammenarbeit.

---

Die Zusammenarbeit von Staaten zur Schaffung gemeinsamer Regeln gibt es schon seit dem 19. Jahrhundert (z. B. 1834 Deutscher Zollverein, 1874 Allgemeiner Postverein, 1919 Völkerbund). Wenn sich Staaten zur gemeinsamen Regelung einer bestimmten Frage mit unserem Wertekanon kollidierenden Zielen zusammenschließen, so wie das die europäischen Mächte zur Aufteilung Afrikas untereinander bei der Berliner Konferenz 1884/85 taten, dann ist das zwar multilateral, aber aus heutiger Sicht abzulehnen. Auch heute ist für uns eine multilaterale Zusammenarbeit wie die Shanghai Cooperation Organisation (SCO) unter Führung der autoritären Staaten China und Russland – trotz des 2017 erfolgten Beitritts Indiens – anders zu bewerten als die NATO mit klaren demokratischen

Werten und Zielen, selbst wenn die aktuelle Politik des NATO-Mitglieds Türkei gerade in dieser Hinsicht Fragen aufwirft.

Eigene Werte und Interessen sind Richtschnur für internationale Zusammenarbeit. Dennoch gilt ebenso: Eine unabdingbare Voraussetzung für internationale Zusammenarbeit ist die Bereitschaft zum Kompromiss – denn nicht nur Menschen, sondern auch Staaten haben unterschiedliche Interessen. Obwohl alle Menschen und Staaten in Frieden und Sicherheit leben wollen, führen die unterschiedlichen Interessen doch immer wieder zu gewaltsamen Konflikten und Kriegen. Obwohl sicher die allermeisten Staaten ein Interesse an der Eindämmung des Klimawandels haben, gibt es doch für jeden Staat unterschiedliche Bedrohungen durch eben diesen Wandel, unterschiedliche Mittel, ihm entgegenzutreten, und eine jeweils unterschiedliche Verantwortung für die Ursachen durch den CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Beispielsweise sind Küstenstaaten vom ansteigenden Meeresspiegel ebenso wie Staaten mit von der Austrocknung bedrohten landwirtschaftlichen Flächen stärker bedroht als Binnenstaaten in gemäßigten Klimazonen. Industrialisierte Staaten verfügen über mehr Ressourcen und Potenzial, CO<sub>2</sub>-Reduktionen durchzusetzen als Entwicklungsländer, sehen aber mehr Risiken, den erreichten Entwicklungsstand zu verlieren. Obwohl das Coronavirus überall das gleiche ist, haben die Regierungen unterschiedliche Maßnahmen ergriffen. Das ist nun sogar Gegenstand geopolitischer Auseinandersetzungen geworden.

Somit kann niemand erwarten, in internationalen Foren und Verhandlungen nur seine Positionen durchzusetzen. Kompromisse in demokratisch aufgebauten Foren wie den Vereinten Nationen (außer dem Sicherheitsrat mit seinem Vetorecht für fünf Staaten) müssen diskutiert, ausgehandelt und schließlich vereinbart werden. Ideal wären mehr Mehrheitsentscheidungen, um zu schnelleren und klareren Beschlüssen zu kommen. Doch zeigt sich schon in der Europäischen Union – etwa bei der Verteilung von Asylbewerbern oder beim Dubliner

Übereinkommen –, dass diese schnell zu einem Verlust an Legitimität bei Politikern und Gesellschaften führen und damit an Wirksamkeit und Verbindlichkeit verlieren. Hier sollte durch den weiteren Aufbau von Vertrauen und Verlässlichkeit mehr Spielraum erarbeitet werden. Das setzt jedoch insbesondere bei den demokratischen Ländern das Bestehen eines Grundkonsenses in der breiten Bevölkerung voraus, dass internationale Zusammenarbeit mit den unumgänglichen Kompromissen im eigenen Interesse liegt. Dafür müssen defizitäre Strukturen und Verfahren der internationalen Zusammenarbeit – Vetorechte, transparentere Wahlsysteme in Gremien und fehlende Sanktionsmechanismen – bei Verstößen offen angesprochen und muss an deren Behebung gearbeitet werden. Eine kritiklose Überhöhung multilateraler Organisationen dient nicht deren Legitimität und schadet somit dem Anliegen, durch Zusammenarbeit globale Probleme zu lösen.

In diesem Sinne ist eine „Allianz der Multilateralisten“, wie sie Außenminister Maas vor allem mit Frankreich propagiert, sicher gut gemeint. Allerdings ersetzt das Sammeln von Freunden, die im Übrigen durchaus unterschiedliche Interessen verfolgen, noch nicht die Vorlage notwendiger Reformen, die effektiv und mehrheitsfähig sein können. Wir brauchen Partner und Freunde, aber vor allem müssen wir gemeinsame Interessen identifizieren, um Reformen auf den Weg zu bringen.

Zum Einfluss gehört auch die Besetzung wichtiger Positionen mit Landsleuten, die deutsche und europäische Grundhaltungen einbringen. Gerade im Vergleich mit den großen Mächten USA oder China, aber selbst innerhalb Europas, ist Deutschland hier bisher recht zurückhaltend, sein Gewicht in diesem Sinne zu nutzen.

### **Auf der Basis demokratischer Werte**

Demokratische (liberale) Werte wie die grundsätzliche Gleichrangigkeit der Mitglieder oder Mehrheitsentscheidungen und Rechtsstaatlichkeit sind leitende Prinzipien der internationalen Zusammenarbeit in multilateralen Organisati-

onen wie den VN. Dort sind auch die wesentlichen Grund- und Menschenrechte sowie deren universaler Geltungsanspruch (seit 1948) verankert und von allen Mitgliedstaaten akzeptiert. Das führt zwar nicht zur unumschränkten Anwendung der Menschenrechte in allen Staaten, ist aber doch gerade auch für Personen und Gruppen, die sich für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einsetzen, eine unverzichtbare Grundlage und Rückendeckung. Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen hingegen wird immer wieder von Mitgliedern wie beispielsweise China, Iran, Saudi-Arabien, Kuba oder Venezuela missbraucht, um eben andere Werte mit Blick auf die universellen Menschenrechte zu vertreten. Diese Entwicklung droht auch in anderen multilateralen Systemen. Solche Instrumente multilateraler Zusammenarbeit dürfen nicht den Gegnern der Demokratie überlassen werden. Um dies zu erreichen, ist die gezielte und enge Zusammenarbeit mit demokratischen Ländern in den VN und anderen Institutionen von enormer Bedeutung. Deutschland unternimmt verstärkte Anstrengungen, mit Ländern wie Kanada, Australien, Japan, Südkorea oder einigen Staaten Lateinamerikas und Afrikas zusammenzuarbeiten. Allerdings ist auch bei diesen nicht zu übersehen, dass unsere Interessen nicht in allen Themen übereinstimmen. Umso wichtiger ist die Zusammenarbeit bei den grundlegenden Themen der Demokratie und der Freiheit, die über freien Handel, Rechtsstaatlichkeit und *Internet Governance* auch immer eine direkte Verbindung mit unserem Wohlstand haben.

### **Wissenschaftliche Beratung für politische Entscheidungen**

Für die politische Entscheidungsfindung ist die Expertise von Wissenschaft und Forschung eine wichtige Grundlage. Diese Expertise sollte weiterhin und möglicherweise noch verstärkt über Beratungsgremien wie dem Weltklimarat (IPCC) eingeholt werden. Dieser wurde zwischen den Mitgliedstaaten und den Vereinten Nationen vereinbart und bezieht Wissenschaftler und Experten ebenso wie Regierungsvertreter ein, um alle relevanten Informationen zum Klimawandel zusammenzustellen. Damit genießt er eine



hohe Anerkennung und übt somit Einfluss auf die Politik aus, nicht zuletzt durch Aufgreifen seiner Daten in der Zivilgesellschaft. Wissenschaftliche Beratung ist für politische Entscheidungen enorm wichtig, kann diese aber nicht ersetzen. Das zeigt uns gerade die Bewältigung der COVID-19-Krise, in der Wissenschaftlern eine herausgehobene und prominente Rolle in vielen Ländern zugewachsen ist. Die politischen Entscheidungsträger müssen idealerweise in demokratischen Verfahren die unterschiedlichen Interessen und manchmal auch Sichtweisen in den jeweiligen Gesellschaften sowie zwischen diesen ausbalancieren und integrieren.

Einzelinteressen oder -meinungen absolut zu stellen führt in die Diktatur und kann von Demokraten nur abgelehnt werden. Dies gilt auch dann, wenn diese Meinungen von einer Vielzahl von Einzelpersonen unterstützt werden, sie aber keine im demokratischen Prozess ausreichenden Mehrheiten erreichen. Dies ist gerade beim Klimathema und bei Gruppen wie Extinction Rebellion zu beobachten, die für sich quasi ein Notstandsrecht beanspruchen: Um die Welt vor dem Untergang zu retten, werden teilweise sogar Gewaltakte gerechtfertigt. Um die demokratische Beteiligung jenseits der Regierungen sicherzustellen, sind Foren unter Beteiligung von Parlamentariern und Vertretern der Zivilgesellschaft zu begrüßen. Auch helfen internationale Gerichtshöfe, berechtigten Interessen Gehör und Geltung zu verschaffen.

### **Christdemokratie, internationale Zusammenarbeit und Multilateralismus**

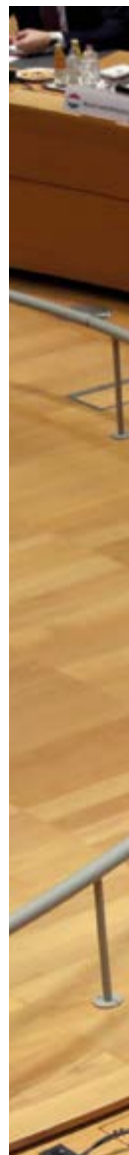
Geprägt vom Subsidiaritätsprinzip und vom Misstrauen gegenüber großen, zentralistischen Bürokratien, ist die Christdemokratie traditionell eher zurückhaltend in der Propagierung multilateraler Organisationen gewesen. Gleichzeitig haben wir in den letzten Jahren erlebt, wie globale oder zumindest kontinentale Herausforderungen zunehmend die gesellschaftliche und politische Wirklichkeit Deutschlands und der Europäischen Union bestimmen und internationale Zusammenarbeit dringend gebraucht wird. Es ist davon auszugehen, dass sich diese

Entwicklung grundsätzlich auch nach der Bewältigung der COVID-19-Pandemie, die ja selbst ein solches Beispiel ist, fortsetzen wird. Daher sollten Christdemokraten als wichtigste politische Kraft in Deutschland und relevante Kraft in der EU sich noch aktiver mit der internationalen und multilateralen Zusammenarbeit als unumgängliches Instrument zur Bewältigung der jetzigen und zukünftigen globalen Herausforderungen auseinandersetzen und das eigene Profil weiter ausbauen.

### **Vor dem Hintergrund des selbstbewussten Auftretens autokratischer Länder ist ein stärkeres Engagement Deutschlands von entscheidender Bedeutung.**

Gerade aus christdemokratischer Perspektive ist die Berücksichtigung kleinerer Staaten eine Notwendigkeit für die regelbasierte internationale Zusammenarbeit. Eine Weltordnung, in der demokratische Werte, Sicherheit, Wohlstand oder Nachhaltigkeit nur von den Vorstellungen eines Staates oder weniger mächtiger Staaten abhängen, birgt viele Risiken und Nachteile – auch für Deutschland. Deshalb mag es akademisch reizvoll sein, über die Vorteile einer multipolaren gegenüber einer unipolaren Weltordnung zu sinnieren. Für das Deutschland des Grundgesetzes und der sozialen Marktwirtschaft ist es wesentlich entscheidender, welche Wertvorstellungen die Weltordnung prägen – die freiheitlichen und offenen des bisherigen Westens unter Führung der USA oder autoritäre und nationalistische, wie sie von China, Russland und anderen vertreten werden.

Daher müssen diese Werte in flexiblen Bündnissen täglich erneut verteidigt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund des zunehmend selbstbewussten Auftretens autokratischer Länder in internationalen Foren und des Rückzugs des langjährigen Garanten USA ist



aus christdemokratischer Sicht ein stärkeres Engagement Deutschlands und der EU in internationalen Organisationen von entscheidender Bedeutung für die künftige globale Ordnung. Ein Rückzug aus internationalen Foren (wie ihn in vereinzelt Fällen derzeit die USA praktizieren sowie bei der WHO androhten und am 7. Juli 2020 vollzogen) führt nur zu einer Stärkung der Stimme von Akteuren wie China, Russland u. a. Diese möchten gezielt die ursprünglich

von der westlichen Wertegemeinschaft inspirierten Leitprinzipien in ihrem Sinne umdeuten. Eine passive Haltung wird letztlich dazu führen, dass internationale Regeln ohnehin aufgestellt werden – nur eben ohne uns. Die Definitions- und Deutungshoheit über die Formulierung globaler Standards ist nicht nur im Bereich der Menschenrechte vital, sondern auch bei globalen Regeln für Daten, digitale und physische Infrastruktur und technische Normen.



Ort des Kompromisses: Niemand kann erwarten, in internationalen Foren und Verhandlungen nur seine Positionen durchzusetzen. Quelle: © Yves Herman, Reuters.

Hier eine passive Haltung einzunehmen, hätte fatale Folgen für unsere Wettbewerbsfähigkeit und damit den Wohlstand unserer und kommender Generationen.

In diesem Sinne sind die Beispiele der Weltbank und des IWF zu nennen, wo sich die USA und die Europäer zu lange Reformen im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung aufstrebender Mächte, v. a. Chinas, verweigert haben. Dass dann China nicht nur eine eigene Entwicklungsbank für Asien (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) gründet, sondern auch mit den BRICS-Staaten eine weitere (New Development Bank, NDB) ins Leben ruft, darf nicht verwundern. Es ist sicher richtig, dass sich Deutschland und andere europäische Länder aktiv in die AIIB einbringen, aber eine Reform der etablierten Institutionen Weltbank und IWF mit mehr Einfluss beispielsweise für China, Indien oder Brasilien wäre für die Stärkung der regelbasierten internationalen Zusammenarbeit besser gewesen als der Aufbau neuer paralleler Strukturen.

### **Was ist für die Christdemokratie zu tun?**

Für die notwendigen Debatten der kommenden Monate sollen hier einige Gedanken des vorliegenden Textes in sieben Thesen zusammengefasst werden.

Sieben Thesen für Christdemokratische Politik zur internationalen Zusammenarbeit:

1. Jede demokratische Gesellschaft braucht eine mehrheitliche Überzeugung der Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit. Deshalb muss in die Gesellschaften hinein für internationale Zusammenarbeit und ihre Wirkungsweise mit unumgänglichen Kompromissen geworben und überzeugt werden. Die Debatte über Internationale Zusammenarbeit muss in den politischen Parteien dringend ausgeweitet werden.
2. Zu wirkungsvoller internationaler Zusammenarbeit gehört, kleinere Länder und deren Bedeutung zu berücksichtigen, wenn es um Handel u. ä. geht, wo wir „groß“ sind. In vielen Bereichen sind wir selbst „klein“ und können nur durch die EU (mit ihren kleineren Mitgliedstaaten) Einfluss gewinnen.
3. In der Europäischen Union sollten deutsche und europäische Christdemokraten die Prinzipien der internationalen Zusammenarbeit vorbildhaft anwenden, um zu gemeinsamen europäischen Haltungen zu gelangen, die der Durchsetzung deutscher und europäischer Interessen und Werte in der Welt dienen. Sie sollten untereinander die Überzeugung pflegen, dass gemeinsame Entscheidungen auch dann richtig sein können, wenn sie nicht zu 100 Prozent den eigenen Vorstellungen entsprechen.
4. Untereinander und in der Öffentlichkeit sollte der Versuchung widerstanden werden, unbeliebte Entscheidungen der EU oder den multilateralen Organisationen wie den Vereinten Nationen zuzuordnen, wenn diese doch von Einzelstaaten gemeinsam getroffen wurden.
5. Durch mehr deutsche und europäische Verantwortungübernahme bei internationalen Krisen und in internationalen Organisationen sollten der eigene Einfluss und die Gestaltungsmöglichkeiten gesteigert werden. Dazu gehört auch eine vorausschauende deutsche und europäische Personalpolitik.
6. Notwendiger Reformbedarf vor allem zur Steigerung der Effektivität der multilateralen Organisationen ist zu identifizieren und der eigene Einfluss und die eigenen Ressourcen einzusetzen, um diese Reformen voranzutreiben. Einfluss und Ressourcen sollten auf realistische Ziele ausgerichtet sein. Eine permanente deutsche Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen scheint nach rund zwanzigjährigen vergeblichen Bemühungen nicht dazuzugehören.
7. Immer wieder ist zu hinterfragen, ob die Aufgaben auf der richtigen Ebene – Deutschland, Europa, global – angegangen werden. Es muss politisch diskutiert und definiert



werden, was globale Gemeinschaftsgüter sind, die multilateral bereitgestellt werden sollen. Wo der politische Auftrag und die tatsächliche Ausführung auseinanderklaffen, sollten entsprechende Reformen angestrebt und dafür einflussreiche Partner gewonnen werden.

Es ist zu wünschen, dass die Union sich dieser Themen und Herausforderungen in der kommenden Phase mit der Weiterentwicklung des Grundsatzprogramms, bei der Wahl einer neuen Führung und in der politischen Aufstellung für die Bundestagswahlen 2021 mit großer Aufmerksamkeit annimmt.

---

**Dr. Peter Fischer-Bollin** ist Leiter der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.



Multilateralismus

# Die Zukunft des Multilateralismus

Die liberale Ordnung unter Druck

Laura Philipps / Daniela Braun

Die multilaterale Weltordnung befindet sich in einer tiefen Krise – manche behaupten, sie stehe vor dem Ende. Diese Annahme beruht auf verschiedenen Veränderungen der westlichen Politik sowie auf Machtverschiebungen im internationalen System. Was bedeutet das für die Zukunft des Multilateralismus, wie wir ihn kennen? Der folgende Beitrag geht dieser Frage nach, indem er drei Trends zur zukünftigen multilateralen Zusammenarbeit untersucht.

---

### **Die Krise des Multilateralismus ist in aller Munde**

Erleben wir gerade das Ende der multilateralen Ordnung? Es häufen sich die Stimmen jener, die sich um diese nach dem Zweiten Weltkrieg unter der Führung der USA aufgebaute verlässliche Ordnung sorgen, von der Deutschland, als global vernetzte Mittelmacht, in besonderer Weise profitiert hat. Seit Jahren schreitet die Aushöhlung von internationalen Verträgen und Regelwerken und somit auch von der Zusammenarbeit auf internationaler Ebene voran. Unter Präsident Donald Trump haben sich die USA aus zahlreichen internationalen Übereinkommen, wie dem Washingtoner Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme (INF) oder dem Pariser Klimaabkommen, zurückgezogen. Zugleich wächst der machtpolitische Gestaltungsanspruch Chinas – auch mit Blick auf multilaterale Institutionen. Völkerrechtliche Verstöße, insbesondere durch Moskau und Peking, häufen sich und Protektionismus sowie isolationistische Tendenzen nehmen zu.

Auch mit Blick auf die COVID-19-Pandemie schien das vorläufige Fazit für den Multilateralismus ernüchternd: Nationalstaaten, nicht internationale Organisationen, seien in den kritischen Tagen der Pandemie die zentralen Akteure der Krisenbewältigung gewesen. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) habe versagt, der VN-Sicherheitsrat schweige ohnehin und die EU-Mitgliedstaaten hätten sich gegenseitig im Stich gelassen.<sup>1</sup> Zwar haben die EU und multilaterale Institutionen mittlerweile

ihre Handlungsfähigkeit teilweise zurückerlangt, aber zu Beginn der Pandemie in Europa reagierten die Mitgliedstaaten mit Grenzsicherungen sowie Exportstopps und der VN-Sicherheitsrat schaffte es lange Zeit nicht, sich substantiell zur immerhin „schlimmsten Krise seit dem Zweiten Weltkrieg“ zu äußern. Erst im Juli 2020 gelang es ihm nach zähem Ringen, eine Resolution zu verabschieden. Was bleibt vom Multilateralismus übrig, wenn ein transnationales Problem weltweiten Ausmaßes, das im Alleingang nicht zu lösen ist, Staaten nicht zusammen, sondern auseinander treibt?

Das Ende der multilateralen Weltordnung zu verkünden ist jedoch verfrüht. Offensichtlich ist hingegen, dass die globale Ordnung einen tiefgreifenden Wandel durchläuft, der den regelbasierten Multilateralismus unter erheblichen Druck setzt. Die COVID-19-Pandemie und ihre beispiellosen Auswirkungen auf die internationale Staatengemeinschaft verstärken und beschleunigen diesen Wandel.

### **Was sind die Gründe für die Krise des Multilateralismus?**

Die Krise des Multilateralismus ist einerseits auf den Wandel des internationalen Systems und auf eine neue Multipolarität sowie Machtverschiebungen zurückzuführen. Neue Machtzentren entstehen neben dem politischen Westen und beanspruchen ein stärkeres regionales oder gar globales Mitgestaltungsrecht. Das prominenteste Beispiel dafür ist die Volksrepublik (VR) China mit ihren Bestrebungen, als globale

Führungsmacht auf Basis eigener Spielregeln aufzutreten.<sup>2</sup> Dies stellt teilweise eine Reaktion auf die vom Ursprung her westlich geprägte multilaterale Ordnung und ihre Institutionen dar. Wir erleben eine Kollision liberal-demokratischer Positionen einerseits und autokratischer andererseits – und zwar in Hinblick auf politische, gesellschaftliche sowie wirtschaftliche Modelle. Letztlich unterscheiden sich auch die Ansichten zur Gestaltung der internationalen Ordnung. Unser gewohntes Weltbild hat sich unter dem Einfluss des teilweisen Rückzugs der Vereinigten Staaten von ihren politischen, wirtschaftlichen und moralischen Führungsansprüchen substantiell verändert. Gleichzeitig versucht China, das von den USA hinterlassene Vakuum zu füllen. Die Volksrepublik ist zudem beharrlich dabei, eine chinesische Form des Multilateralismus, mit eigenen Prinzipien und Institutionen, auf- und auszubauen.

## Wir erleben eine Kollision zwischen liberal-demokratischen und autokratischen Positionen.

---

Darüber hinaus ist die Krise nicht zuletzt auf den Aufstieg illiberaler, den Multilateralismus ablehnender Kräfte und die Zunahme globalisierungskritischer Stimmungen zurückzuführen. Vorherige Krisen wie die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 bis 2009 und ihre schwierigen Folgejahre, mit der Verschuldung mehrerer Euro-Staaten und schmerzvollen Sparmaßnahmen, verliehen sowohl den globalisierungskritischen Stimmen als auch den nationalistischen Tendenzen Auftrieb. Kaum überwunden, wurde dieser Tiefpunkt von der Flüchtlingskrise des Jahres 2015 und der darauffolgenden Asyl- und Migrationsdebatte abgelöst. Hinzu kommt die Erkenntnis, dass es – auch im Westen – Verlierer der Globalisierung gibt. Anti-Globalisierungsgefühle, von diffus bis deutlich artikuliert, nehmen zu. Multilateralismus wurde zum Symbol der Globalisierung und diente schon bald als Zielscheibe.



### Multilateralismus – eine Begriffsklärung

Kaum eine Rede zur deutschen Außenpolitik kommt ohne das Wort „Multilateralismus“ aus. Trotzdem herrscht eine große Unkenntnis bzw. bestehen unterschiedliche Vorstellungen darüber, was damit gemeint ist.<sup>3</sup>

Zunächst lässt sich festhalten, dass es sich um eine Form von internationaler Zusammenarbeit handelt, bei der drei oder mehr Staaten kooperieren oder ihre Politik koordinieren. Dies entspricht der Definition, die Robert O. Keohane



Krisenstimmung? Die multilaterale Ordnung steht unter Druck. Quelle: © Leah Millis, Reuters.

1990 entwickelte. Ein weiteres Element multilateraler Zusammenarbeit beschrieb der Politikwissenschaftler John Ruggie im Jahr 1993. Er erklärte, dass diese Kooperation auf bestimmten Regeln und anerkannten Prinzipien basiert.<sup>4</sup> Lange Zeit blieben diese Regeln nahezu unangefochten. Es sind westlich geprägte, liberale Regeln, die im Wesentlichen in der Charta der Vereinten Nationen verankert sind und sich auf die Errichtung und den Schutz freiheitlicher Demokratien, des Freihandels und der Vorherrschaft des Rechts beziehen. Das Geflecht von Normen, Prinzipien und Institutionen, das ab

1990 fast weltweit durchgesetzt wurde, bezeichnen wir als multilaterale, liberale Ordnung.

Spricht man von Multilateralismus, geht es also nicht nur um die Kooperation mehrerer Staaten, sondern auch darum, dass diese Zusammenarbeit auf gemeinsamen Regeln und Normen fußt sowie auf ein Ziel, wie z. B. die Herstellung oder Bewahrung von Frieden und Sicherheit oder Umweltschutz, ausgerichtet ist. Dabei kann multilaterale Kooperation institutionalisiert – wie im VN-System –, aber auch informeller gestaltet sein.

## Zur Bedeutung der multilateralen Ordnung für die deutsche Außenpolitik

Neben dem Druck auf die liberalen Normen und Prinzipien werden sowohl die multilaterale Zusammenarbeit per se als auch die Institutionen im Zentrum dieser Ordnung zunehmend infrage gestellt. Grund dafür ist die abnehmende Handlungsfähigkeit unterschiedlicher multilateraler Formate, allen voran des VN-Sicherheitsrats, sowie die Aushöhlung oder Unterwanderung internationaler Institutionen durch autoritäre Staaten. So unterstrich US-Außenminister Mike Pompeo 2018 in Brüssel: „Multilateralism has become viewed as an end unto itself. [...] International bodies must help facilitate cooperation that bolsters the security and values of the free world, or they must be reformed or eliminated.“<sup>5</sup>

### Multilaterale Institutionen müssen an ihren Ergebnissen gemessen werden. Wir müssen darüber nachdenken, wie wir den Multilateralismus effektiver gestalten können.

---

Dazu ist zunächst festzuhalten, dass man mit realistischen Erwartungen an multilaterale Prozesse herantreten sollte – liegt es doch im Wesen der Kooperation mehrerer Staaten, dass Kompromisse zu meist unterschiedlichen – oft konträren – Interessenlagen und bei hochkomplexen Problemen unumgänglich sind. Dies darf indes nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass multilaterale Institutionen an ihren Ergebnissen zu messen sind und wir darüber nachdenken sollten, wie sich der Multilateralismus effektiver gestalten lässt. Mögliche Reformimpulse für internationale Organisationen und für die Zusammenarbeit sollten auf Untersuchungen beruhen, welche Bereiche und Prozesse mit Reformbedarf zum Zweck der Steigerung ihrer Handlungsfähigkeit identifizieren. Hier können zum Beispiel die Berichte und Ergebnisse des Netzwerks zur Bewertung

der Leistungsfähigkeit Multilateraler Institutionen (Multilateral Organisations Performance Assessment Network, MOPAN) herangezogen werden. Weiterhin können Koalitionen und Bündnisse, die auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet sind und innerhalb des Systems der Vereinten Nationen anzusiedeln sind – wie die Allianz für den Multilateralismus – ebenfalls neue Impulse setzen. Es sollte auch kein Tabu sein, besonders umstrittene und relevante Fragen, etwa rund um besonders festgefahrene Konflikte oder Klima- und Umweltfragen, zeitweise sowie unter strikten Voraussetzungen außerhalb der VN und in multilateralen Koalitionen zu behandeln, sollte es keinen Fortschritt innerhalb des Systems der VN geben. Die liberale, multilaterale Ordnung zu erhalten und zu stärken – auch durch Reformvorhaben – liegt im deutschen nationalen Interesse. Deutschland hat sich wie fast kein anderes Land an diese Ordnung angepasst und profitiert sicherheits- sowie handelspolitisch als global vernetzte Mittelmacht von einer internationalen Sicherheitsordnung, freien Handelswegen und dem Zugang zu Märkten. Diese sind durch die liberalen Regeln und Normen vorgegeben und werden durch Institutionen, wie die NATO, EU, VN aber auch WTO, umgesetzt und garantiert. Unsere Art zu leben speist sich aus dieser Ordnung – unsere liberale Demokratie, unser Wohlstand als exportorientierte Nation sowie das Funktionieren unserer Außenpolitik, deren Grundpfeiler die transatlantischen Sicherheitsgarantien, die europäische Integration und das System der Vereinten Nationen sind.<sup>6</sup> Zudem trägt Deutschland durch seine Geschichte eine besondere Verantwortung für die internationale Ordnung, wie sie nach 1945 errichtet wurde.

### Drei Trends zur Zukunft des Multilateralismus

Wie werden der Multilateralismus bzw. die internationale Zusammenarbeit in Zukunft aussehen? Welche Formen der Kooperation werden sich durchsetzen? Wer bestimmt zukünftig die Regeln der globalen Zusammenarbeit? Im vorliegenden Text werden drei Trends aufgegriffen, die das internationale System bereits



beeinflussen, und es wird gefragt, wie diese den Multilateralismus in den nächsten fünf Jahren verändern werden.

## 1. Wachsende Großmacht Konkurrenz und kompetitiver Multilateralismus

Die Großmacht Konkurrenz zwischen China und den USA ist seit Jahren zu einem Leitparadigma der internationalen Ordnung geworden. Dieses erstreckt sich auf nahezu alle Bereiche von Handel bis Sicherheit, umfasst die multilaterale Kooperation und reicht in viele Konfliktlagen und Weltregionen hinein.<sup>7</sup> So hat in den Strategiedokumenten der USA die Rivalität mit dem Systemkonkurrenten China 2017 den Kampf gegen den internationalen Terrorismus als zentrale Herausforderung abgelöst.

Diese Rivalität wird auch in multilateralen Foren ausgetragen und führt in Teilen zu einem Stillstand internationaler Zusammenarbeit. Jüngstes Beispiel dafür war die Blockade des VN-Sicherheitsrats mit Blick auf die COVID-19-Pandemie, der mehrere Monate nicht im Stande war, eine völkerrechtlich bindende Resolution zu verabschieden.<sup>8</sup> Auch der Austritt der USA aus der angeblich von China dominierten WHO ist ein Beispiel der Schwächung multilateraler Institutionen durch wachsende Großmachtrivalitäten.

Während sich die USA unter der Trump-Administration teilweise aus multilateralen Institutionen und Abkommen zurückziehen und das bilaterale *deal making* bevorzugen, nutzt Peking jede Gelegenheit, um sich als bekennender Multilateralist darzustellen.<sup>9</sup> Das schwindende US-amerikanische Bekenntnis zum Multilateralismus, gekoppelt mit einem entsprechenden Verlust an Einfluss in multilateralen Foren, ermöglicht es China, den eigenen Einfluss auszubauen, um so langfristig die Interessen des Landes durchsetzen zu können. Diese werden durch eine ehrgeizige, umfassende regionale und globale außenpolitische Strategie verfolgt. Chinas Ziel ist es, sich bis 2050 zu einer globalen Führungs- und Gestaltungsmacht in der internationalen Politik zu entwickeln.<sup>10</sup> Peking baut seit Jahren seinen Einfluss in internationalen Organisationen aus,

insbesondere im VN-System – von der Hauptabteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (ECOSOC) über die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) bis hin zur Internationalen Fernmeldeunion (ITU).

## China will bis 2050 zu einer globalen Führungs- und Gestaltungsmacht in der internationalen Politik werden.

Chinas Ansprüche auf Führungspositionen im Sinne der Gewichtung seiner sozioökonomischen Stellung sind durchaus nicht abzustreiten. Allerdings versucht die Volksrepublik, ihre eigenen Vorstellungen – die teilweise im Gegensatz zu denen der liberalen Normen stehen – in diese Organisationen einzubringen, und untergräbt dadurch deren Arbeit. Ein Beispiel dafür ist der VN-Menschenrechtsrat. Zwar erkennt die VR China Menschenrechte als universell an, versteht diese Norm jedoch nicht im Sinne der Individualität von Freiheit(en), sondern vielmehr als dem Allgemeinwohl unterstellt und auf der Basis ökonomischer Entwicklung und Partizipation fußend. Peking akzeptiert daher den universellen Prüfungsmaßstab nicht und sieht das länderspezifische Monitoring als Verletzung seiner Souveränität. Mit Blick auf den Schutz ethnischer Minderheiten oder die Verfolgung politisch Andersdenkender in China offenbart diese Differenzierung einen eklatanten Unterschied zum westlichen Normenverständnis.

Neben den Bemühungen, den Einfluss in bestehenden Institutionen auszubauen, betreibt Peking darüber hinaus einen kompetitiven Multilateralismus und errichtet neue, eigene und parallele Institutionen. Dabei handelt es sich um konkurrierende Organisationen oder informelle Allianzen und Foren, welche die westlich dominierten Institutionen und deren Ordnung herausfordern bzw. untergraben. Ein herausragendes Beispiel hierfür ist die Asiatische Entwicklungs- und Infrastruktur Bank (AIIB), die als Akteur multilateraler

Entwicklungszusammenarbeit geschaffen wurde. Ganze 18 EU-Mitgliedstaaten sind der AIIB seit 2014 beigetreten. Dies hat nicht nur dazu beigetragen, die internationale Glaubwürdigkeit der Institution zu steigern, sondern hat auch das Selbstbewusstsein Pekings mit Blick auf die Schaffung kompetitiver Institutionen bestärkt. Die von der AIIB kofinanzierte Neue Seidenstraße (BRI) verdeutlicht das Vorhaben Chinas, eine

konkurrierende politische und wirtschaftliche Ordnung weltweit aufzubauen. Die BRI soll den Einfluss der VR mittels wirtschaftlicher Investitionen in Infrastrukturprojekten festigen – erstmals auf bilateralem Weg, um somit wirtschaftliche Abhängigkeit zu schaffen und Pekings Konnektivitätspolitik auszubauen. Die Initiative erweitert stetig ihre geografische Reichweite – von EU-Staaten über Lateinamerika bis hin zur Arktis.



Auf dem Weg zur globalen Führungsmacht: China präsentiert sich zwar gerne als Multilateralist, geht aber in der Außenpolitik oft uni- oder bilateral vor. [Quelle: © David Gray, Reuters.](#)



Sicherheitspolitische Erwägungen, die Teil dieser Vision sind, unterstreichen, dass die BRI als Instrument einer außenpolitischen Strategie dient. Pekings multilaterale Ambitionen profitieren von diesen bilateralen Abkommen, da die Finanzierung der Projekte unter anderem über die AIIB läuft, mit teils westlichem Kapital. Weitere Institutionen, die auf eine angestrebte Neuordnung und Aneignung des multilateralen Systems hindeuten, sind die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (1996), das Boao-Forum für Asien (2001) oder informelle Dialogformate wie die 16+1-Formel mit mittel- und osteuropäischen Ländern.

### *Kein Ende in Sicht!*

Der Multilateralismus westlicher Prägung wird immer stärker infrage gestellt. In einer Zeit des systemischen Wettbewerbs wird sich die multilaterale Ordnung zwangsweise ändern. Die Spannungen zwischen Großmächten führen zu Blockaden bzw. einer Schwächung der multilateralen Zusammenarbeit. Dadurch können internationale Institutionen keine bzw. nur schwache Ergebnisse liefern und verlieren infolgedessen an Bedeutung. Mit Blick auf den Aufstieg Chinas und die Fortführung einer expansiven Politik ist zu befürchten, dass die Rivalität zwischen Peking und Washington in Zukunft zunehmen wird. Peking geht etwa im Südchinesischen Meer weiterhin aggressiv vor und hat zudem ein umstrittenes „Sicherheitsgesetz“ für Hongkong erlassen, welches die Autonomierechte der Sonderverwaltungszone massiv einschränkt.

Die US-amerikanische China-Skepsis beruht auf einem breiten innerstaatlichen und überparteilichen Konsens im Land selbst. Mit Blick auf die anstehende US-Präsidentschaftswahl ist anzunehmen, dass auch eine neue Administration den aktuellen Kurs fortsetzen würde.

Es sind aber nicht nur strategische Rivalitäten zwischen beiden Nationen, sondern auch die jeweils nationalen Politiken gegenüber multilateralen Institutionen, die diese untergraben und zu ihrem Bedeutungsverlust beitragen.

Eine andere amerikanische Regierung würde zwar höchstwahrscheinlich den amerikanischen Führungswillen beim Lösen globaler Probleme erneuern und wieder zu multilateraler Zusammenarbeit zurückkehren, aber die Folgen von vier Jahren Trump lassen sich nicht ignorieren. Außerdem hatten die USA bereits vor der Trump-Administration deutlich gemacht, dass sie die politische und finanzielle Last als Garant der multilateralen Ordnung nicht mehr im gleichen Maße tragen wollten wie zuvor. Mit Blick auf die desaströsen innenpolitischen Folgen der COVID-19-Pandemie ist zu vermuten, dass sich an diesem Unwillen auch nichts ändern wird.

### **Chinas Umgang mit der Pandemie zeigte, wie das Land Krisen auf internationaler Ebene für machtpolitische Ziele instrumentalisiert.**

---

Die Herausforderung für die EU, sich in diesem geopolitischen Spannungsfeld als aktiver Mitgestalter weiterhin zu behaupten, ist immens, aber essenziell – will sie nicht bloß zum Spielball anderer Mächte werden. Die werte- und regelbasierte Ordnung steht im Gegensatz zum autokratischen Modell, dessen Grundprinzipien sich stark vom liberalen Verständnis von Demokratie, Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit unterscheiden. Wir müssen China dennoch weiterhin in eine regelbasierte Weltordnung einbinden. Die Pandemie und ihre Auswirkungen machen schließlich deutlich, welche Folgen Chinas intransparentes und autoritäres System für die Weltgemeinschaft haben kann. Pekings anfänglicher Umgang mit der Pandemie sowie sein Folgenarrativ zeigen, wie die Regierung die Krise auf internationaler Ebene für ihre machtpolitischen Ziele instrumentalisiert und – wie so oft – wirtschaftlichen Druck auf Kritiker ausübt. Als die australische Regierung eine Untersuchung des Ausbruchs der Pandemie forderte, antwortete China mit höheren

Einfuhrzöllen. Mit Blick auf die globalen Konsequenzen seit Ausbruch von COVID-19 ist es allerdings unabdingbar, dass die Staatengemeinschaft mehr Transparenz von China einfordert.

## Das enttäuschte Vertrauen in internationale Institutionen hat dem Aufstieg populistischer Parteien Vorschub geleistet.

### 2. Deglobalisierung und Renationalisierung: Welche Auswirkungen haben sie auf den Multilateralismus?

Zunehmend bedrohlich für den Multilateralismus ist auch der (Wieder-)Aufstieg des autoritären Nationalismus, populistischer Parteien sowie deren Haltung zur Globalisierung. Durch die Coronapandemie sowie den Druck auf Staaten und Lieferketten wurden bedenkliche Schwachstellen der globalen Vernetzung und des weltweit vernetzten Wirtschaftsmodells aufgedeckt. Die Globalisierung hat zwar über Jahrzehnte zur Ankurbelung des Handels und zum Wachstum der Weltwirtschaft beigetragen sowie die Armut auf der Welt wesentlich reduziert. Gleichzeitig hat sie jedoch innerhalb vieler Länder zu stärkeren Ungleichheiten geführt. Häufig sind die Erwartungen an die Politik schneller gewachsen als die Fähigkeiten des jeweiligen Staates, auf diese einzugehen. Das enttäuschte Vertrauen in etablierte Parteien, in die EU und in internationale Institutionen insgesamt hat dem Aufstieg populistischer Parteien Vorschub geleistet.

Deglobalisierungs- und Renationalisierungsphänomene werden aber nicht nur vom aktuellen US-amerikanischen Präsidenten vertreten. Ähnliche unilaterale und populistische Tendenzen verkörpert auch der brasilianische Präsident Bolsonaro (z. B. Brasiliens Rückzug aus dem VN-Migrationspakt) oder – mit einem dualen Ansatz – der türkische Präsident Erdoğan, der eine *pick-and-choose*-Strategie verfolgt, vor allem mit Blick auf die EU. Es wird versucht, finanzielle Vorteile zur Aufteilung der durch die syrischen

Flüchtlinge entstandenen Belastungen und eine Aufwertung der Zollunion zu ernten. Jedoch wird abgelehnt, auf die Forderungen der EU nach mehr Demokratie und größeren Freiheiten einzugehen.

Seit Jahren beobachtet man den Aufstieg populistischer Parteien in vielen EU-Mitgliedstaaten (Front National in Frankreich, Alternative für Deutschland in der Bundesrepublik, Partei





Globalisierung in der Kritik: Die jetzige Gesundheitskrise könnte sich als ein Treiber der Inversion und der Repatriierung der wirtschaftlichen Produktion entwickeln. [Quelle: © Toby Melville, Reuters.](#)

für die Freiheit in den Niederlanden), die ihre Gefolgschaft letztlich im Fahrwasser gravierender europäischer Krisen seit 2008 zu vergrößern vermochten. Eine wachsende Ablehnung der europäischen Idee sowie demokratischer Prinzipien und der Rechtsstaatlichkeit, auf denen das europäische Projekt fußt, sieht man beispielsweise in der Einflussnahme auf das Justizwesen in Polen oder der Bevormundung der Zivilgesellschaft und der Medien in Ungarn.

Zusätzlich könnte sich die jetzige Gesundheitskrise für demokratische Staaten als Treiber der Inversion und einer teilweisen Relokalisierung der wirtschaftlichen Produktion entwickeln. Die Deglobalisierungsansätze in Bezug auf die Produktion medizinischer Güter, bisher rein rhetorischer Natur, könnten sich künftig durchsetzen und auf andere Bereiche erweitern, die von Staaten als Teil ihrer kritischen Infrastrukturen betrachtet werden. Diese Tendenz



hat sich bereits im Kampf um 5G-Marktanteile beobachten lassen und in der Frage, inwieweit europäische Staaten China einen Zugriff auf ihre kritische Infrastrukturen zugestehen. Regierungen werden möglicherweise versuchen, die Auswirkungen ferner Produktionsstätten sowie in Krisenzeiten unterbrochener Lieferketten zu antizipieren und somit zu vermeiden. Die Ansagen Frankreichs und Deutschlands, die Produktion von Atemschutzmasken und Atemgeräten binnen Jahresfrist herunterzufahren, verdeutlichen diese Ansätze. Auch weltweit tätige Unternehmen überlegen, wie sie ihre Prozesse gegen Sanktionsdrohungen, die Schließung von Grenzen und den Ausfall ferner Zulieferer schützen können.

#### *Ausblick: Der Schaden der Deglobalisierung*

Eine solche Deglobalisierung oder teilweise Repatriierung würde in erster Linie Frustrationen in aktuellen Produktionsländern, den früheren „Gewinnern“ der Globalisierung (unter anderem China und Indien), hervorrufen. Eine Renationalisierung würde kurz- bis mittelfristig eine Rückkehr der Herstellung kritischer Produkte, die während der Gesundheitskrise als strategische Güter deklariert wurden, zur Folge haben. Selbst die EU als integrierter Handelsraum wird zwar dem Welthandel nicht den Rücken kehren, aber wahrscheinlich die globalen Handels- und Lieferketten einer kritischen Evaluierung unterziehen und umsichtiger vorgehen. Einen Zerfall des globalisierten Systems, von dem auch Deutschland und die EU stark profitieren, wird jedoch niemand in Europa riskieren wollen. Zu groß ist die Sorge vor dem Verlust eigener wirtschaftlicher Stärke. In Anbetracht der derzeitigen Fragilität des globalen Netzwerks würden sowohl ein Handelskrieg als auch eine Zunahme der sicherheitspolitischen Spannungen zwischen den USA und China die Weltgemeinschaft wesentlich belasten.

### **3. Neue Formen der internationalen Zusammenarbeit**

Seit Langem beobachten wir, dass neben den bewährten Formen des institutionalisierten Multilateralismus neue Formen der internationalen

Zusammenarbeit entstehen. Dazu gehören kurzzeitig angelegte Kooperationen, informelle Kooperations- und Abstimmungsmechanismen, wie die G7 oder G20, auch bekannt als *Club Governance*, oder Allianzen, die auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet sind, wie etwa die Allianz für den Multilateralismus. Zudem steigt die Bedeutung nichtstaatlicher Akteure in der internationalen Politik, wie z. B. private Stiftungen, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Medien oder transnationale Netzwerke. Auch Städte oder substaatliche Einheiten, wie manche Bundesstaaten in den USA, greifen in Bereiche der internationalen Politik – etwa den Klimaschutz – ein.

### **Das Wissen um die Notwendigkeit, alle betroffenen Akteure bei der Bewältigung globaler Herausforderungen einzubeziehen, hat sich mittlerweile durchgesetzt.**

---

Mit Blick auf *Club Governance* sind die bekanntesten Formen die G7 und die G20, die aus den mächtigsten und wirtschaftlich stärksten Staaten der internationalen Gemeinschaft bestehen und auf zwischenstaatlicher Abstimmung ihrer Mitglieder in bestimmten Politikfeldern basieren. Weitere lockere Allianzen sind die BRICS-Staaten oder eine mögliche *Middle Power Coalition*, bestehend aus Ländern wie Japan, Australien und Indien, die im indopazifischen Raum dem Aufstieg Chinas geeint begegnen wollen.<sup>11</sup> Ein weiteres Beispiel für neue Formen der internationalen Kooperation ist die von Deutschland gemeinsam mit Frankreich 2019 ins Leben gerufene Allianz für den Multilateralismus, ein loses Netzwerk, dem sich unter anderem Kanada, Japan und Mexiko angeschlossen haben. Ziel ist es, den Multilateralismus und internationale Organisationen zu stärken und zu erhalten. Obwohl die Idee einer solchen Initiative löblich ist, so scheint die Arbeitsweise der Allianz noch unklar. Abgesehen

von Fortschritten in der Arbeit zur Kontrolle autonomer Waffensysteme gibt es noch keine greifbaren Ergebnisse.

Nichtstaatliche Akteure gewinnen seit Jahren an Einfluss und werden verstärkt in die internationale Zusammenarbeit eingebunden. Beispiele sind im Bereich Gesundheit unter anderem die einflussreiche Bill & Melinda Gates Foundation, der britische Wellcome Trust oder die Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI), ein Zusammenschluss verschiedener Regierungen und Privatakteure zur Förderung der Impfstoffentwicklung und besseren Vorbereitung auf zukünftige Krankheitsausbrüche. Das Wissen um die Notwendigkeit, alle betroffenen Akteure bei der Bewältigung globaler Herausforderungen einzubeziehen, hat sich mittlerweile durchgesetzt. Viele Institutionen haben mit entsprechenden Formaten zur Kooperation reagiert. Im VN-Sicherheitsrat werden nichtstaatliche Akteure bei den informellen Arria-Formulartreffen angehört und einbezogen.

#### *Neue Formen der Kooperation als Chance für den Multilateralismus*

Wahrscheinlich werden auch zukünftig informelle Vektoren der internationalen Kooperation – im Gegensatz oder in Ergänzung zu formellen internationalen Institutionen – vermehrt auftreten. Angesichts der mangelnden Anpassungs- und der abnehmenden Handlungsfähigkeit der bestehenden Institutionen werden Staaten voraussichtlich weiterhin neue Allianzen und Bündnisse bilden, um ihre Interessen zu verfolgen. Für die bestehende multilaterale Ordnung können diese neuen Formen der Kooperation unter gewissen Bedingungen eine positive Entwicklung darstellen. Dies wäre dann der Fall, wenn sie nicht als deren Konkurrenz gebildet werden, sondern darauf angelegt sind, die Effektivität der bestehenden Institutionen zu steigern bzw. im Einklang mit den ihr zugrundeliegenden Normen und Regeln stehen und diese nicht unterlaufen. So ist die Allianz für den Multilateralismus nicht als Konkurrenz zu den VN zu verstehen, sondern als Koalition für deren Erhalt und Stärkung innerhalb des bestehenden Systems. Der steigende Einfluss nichtstaatlicher

Akteure in der internationalen Politik stellt die Frage der Legitimität, die aufgegriffen und diskutiert werden muss. Die COVID-19-Pandemie verdeutlicht allerdings, dass private und zivilgesellschaftliche Akteure einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung dieser Krisen leisten und deshalb eine Stimme in der internationalen Kooperation verdient haben.

#### **Fazit: Wer bestimmt die Regeln von morgen?**

Die Krise des Multilateralismus ist real. Angesichts tiefgreifender Veränderungsprozesse im internationalen System ist es in unserem ureigenen Interesse, diesen Wandel proaktiv mitzugestalten und liberale Werte zu verteidigen. Einer Gefährdung des liberalen, politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Modells durch einen unerwünschten Werte- und Normenwandel müssen wir entschiedener als bisher entgegenwirken.

### **Reformimpulse für multilaterale Organisationen sollten bezwecken, die Institutionen stärker in die Lage zu versetzen, effektiv auf globale Probleme zu reagieren.**

---

Gemessen an den Herausforderungen sollten Deutschland und Europa bereit sein, außen- und sicherheitspolitisch mehr zu tun, um die regelbasierte Ordnung zu erhalten und zu stärken. „Mehr tun“ bedeutet konkret, gemeinsam mit internationalen Partnern – in erster Linie mit den europäischen Staaten, aber auch mit Akteuren außerhalb Europas – zu kooperieren, um das von den USA hinterlassene wirtschafts- und sicherheitspolitische Vakuum bestmöglich zu füllen. Es wird darauf ankommen, einen stärkeren Gestaltungsanspruch für diese Ordnung einzubringen, durch eine verstärkte Strategiefähigkeit der eigenen Außenpolitik, z. B. durch Instrumente wie einem Nationalen bzw. Europäischen Sicherheitsrat. Dieses Vakuum nicht der chinesischen

Führung zu überlassen, ist im deutschen und europäischen Interesse. In der Folge des amerikanischen Austritts aus der WHO haben Berlin und weitere europäische Hauptstädte bereits angekündigt, eine größere finanzielle Last zu tragen und Reformvorschläge zu unterbreiten. Reformimpulse für multilaterale Organisationen sollten bezwecken, die Institutionen wieder stärker in die Lage zu versetzen, effektiv auf globale Probleme zu reagieren. Dabei sollten die Ergebnisse des MOPAN berücksichtigt werden, die festlegen, wo und wie Reformen durchgeführt werden sollten. Bündnisse von Gleichgesinnten, wie die Allianz für den Multilateralismus, sollten ebenfalls dazu genutzt werden, Reformideen zu entwickeln und umzusetzen. Bezüglich der VN und zunehmender Blockaden im Sicherheitsrat wegen steigender Großmachtrivalitäten sollte erwogen werden, Mechanismen wie „Uniting for Peace“ verstärkt zu nutzen. Dieser erlaubt der Generalversammlung, aktiv zu werden in Fällen, in denen ein Friedensbruch droht und der Sicherheitsrat handlungsunfähig ist. Sollte es keinen Fortschritt innerhalb des VN-Systems geben, sollte in Zukunft aber auch darüber nachgedacht werden, besonders umstrittene Fragen für einen begrenzten Zeitraum sowie unter klaren Bedingungen aus den Vereinten Nationen auszuklammern und im Rahmen multilateraler Koalitionen zu behandeln.

Die Zukunft des Multilateralismus wird zudem durch neue Formen der internationalen Zusammenarbeit und neue Bündnisse gekennzeichnet werden und wird möglicherweise auch neue Akteure hervorbringen. Dies involviert nicht nur die staatliche Ebene, sondern bindet auch die Zivilgesellschaft ein.

Auch der Systemkonkurrent China muss weiterhin in die bestehende Ordnung eingebunden werden. Klug wäre es, der chinesischen Führung keine größeren Spielräume zu überlassen – schon gar nicht im Bereich der Menschenrechte – und der von Peking vorangetriebenen alternativen Normierung subtil genug entgegen zu steuern, um ernsthafte Zerwürfnisse zu vermeiden. Jedenfalls sollte Wert darauf gelegt werden, dass Peking eine verantwortungsvolle

und konstruktive Rolle in der internationalen Staatengemeinschaft spielt.

Zuletzt, wenn die Stärkung der multilateralen Ordnung im eigenen Haus beginnt, ist der Kampf gegen den Populismus und seine Ursachen unabdingbar. Es wird schwierig werden, Populisten daran zu hindern, die durch COVID-19 ausgelöste Wirtschaftskrise zu instrumentalisieren. Dennoch müssen politische Parteien der Mitte Antworten finden, um dem resolut entgegenzutreten. Die EU sollte im Zuge der Coronakrise ein neues Narrativ fördern, um die Globalisierung auf europäischer Ebene verantwortlicher und nachhaltiger zu gestalten. Eine solche Ambition würde auch dazu beitragen, die Globalisierungsgegner, deren Positionen sich ja, obwohl anders motiviert, mit populistischen Forderungen teils überschneiden, als Ansprechpartner wieder zu gewinnen – in einer sozial und wirtschaftlich gerechteren, klimafreundlichen internationalen Politik.

---

**Laura Philipps** ist Referentin für Multilateralismus und Systemwettbewerb der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Daniela Braun** ist Referentin für Außen- und Sicherheitspolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Kornelius, Stefan 2020: Virus im System, Süddeutsche Zeitung, 12.04.2020, in: <https://bit.ly/3fMWsw0> [13.08.2020].
- 2 Sommerfeldt, Nando / Zschäpitz, Holger 2018: Chinas neue Macht versetzt den Westen in Angst, Die Welt, 04.01.2018, in: <https://welt.de/172151883> [13.08.2020].
- 3 Körber-Stiftung 2019: Gemeinsam oder allein? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage der Körber-Stiftung zu Multilateralismus und internationaler Zusammenarbeit, Hamburg, in: <https://bit.ly/2XSJJle> [15.05.2020].
- 4 Ruggie, John G. 1993: Multilateralism Matters: Theory and Praxis of an Institutional Form, New York.
- 5 Gardliner, Harris 2018: Pompeo Questions the Value of International Groups Like U.N. and E.U., The New York Times, 04.12.2018, in: <https://nyti.ms/3aj15gf> [17.05.2020].
- 6 Bunde, Tobias / Wyne, Ali 2018: Weltordnung vor dem Zerfall? Zwei Perspektiven, APuZ 36-37/2018, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), 31.08.2018, in: <https://bpb.de/apuz/275096> [13.08.2020].
- 7 Lippert, Barbara / Perthes, Volker 2020: Strategische Rivalität zwischen USA und China. Worum es geht, was es für Europa (und andere) bedeutet, SWP-Studie 1, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 02/2020, in: <https://bit.ly/2Fm02Rd> [18.05.2020].
- 8 Nichols, Michelle 2020: U.S., China deadlock over U.N. coronavirus action deepens, Reuters, 15.05.2020, in: <https://reut.rs/31MTCSH> [13.08.2020].
- 9 Graf Lambsdorff, Alexander 2020: Für den Erhalt der liberalen Weltordnung, Die Zeit, 04.02.2020, in: <https://bit.ly/2YaRMdb> [13.08.2020].
- 10 Erling, Johnny 2017: Chinas Masterplan: 2050 eine sozialistische Weltmacht, Die Welt, 19.10.2017, in: <https://welt.de/169789924> [13.08.2020].
- 11 Medcalf, Rory / Mohan, C. Raja 2017: Delhi, Tokyo, Canberra, The Indian Express, 10.02.2017, in: <https://bit.ly/33RJEcd> [29.05.2020].



Multilateralismus

# Die Relevanz der Vereinten Nationen in einer neuen Ära globaler Spannungen

Andrea Ellen Ostheimer



Die graduelle Erosion des Fundaments liberal-demokratischer Werte sowie die zunehmende Konfrontation wichtiger, mit Vetomacht ausgestatteter Staaten fordern die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen heraus. Der Konflikt USA-China führt in vielen Fällen zu einer Paralyse der VN-Diplomatie. Obgleich die COVID-19-Pandemie die Relevanz der Vereinten Nationen erneut unterstrichen hat, wird es 75 Jahre nach deren Gründung unabdingbar, die Frage zu stellen, wie globale Führung aussehen sollte, und den politischen Willen der Mitglieder zur Zusammenarbeit einzufordern.

---

### **Der Geist von San Francisco**

Am 26. Juni 1945 unterzeichneten die Gründerväter die Charta der Vereinten Nationen in San Francisco. Nach Unterzeichnung von 50 Staaten trat die Charta am 24. Oktober 1945 in Kraft. Der Geist von San Francisco war vor allem von dem Bewusstsein getragen, dass nach zwei verheerenden Weltkriegen eine Friedensarchitektur unabdingbar sei. US-Präsident Franklin D. Roosevelt war eine der treibenden Kräfte bei der Ausarbeitung der Charta. Roosevelt war davon überzeugt, dass eine Abkehr vom Nullsummenspiel in den internationalen Beziehungen und der Aufbau eines Netzes kollektiver Sicherheit notwendig seien.

Die mit der Charta etablierten Normen regelten nicht nur das Zusammenspiel staatlicher Akteure, sie schafften zugleich Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit. Es wurden Institutionen geschaffen, die eine Kooperation zwischen Staaten zur Förderung des Gemeinwohls ermöglichen sollten. Die Grundannahme dabei war, dass sich Staaten als gleichberechtigte Partner begegnen – gemeinsam danach strebend, die in der Präambel der Charta festgelegten Ziele zu erreichen.<sup>1</sup>

Die Worte von US-Präsident Harry S. Truman in seiner Rede in der Abschlussitzung der VN-Konferenz in San Francisco brachten die Vorbedingungen für einen funktionierenden Multilateralismus und eine funktionierende VN auf den Punkt:

„We all have to recognize – no matter how great our strength – that we must deny ourselves the license to do always as we please. No one nation, no regional group, can or should expect any special privilege which harms any other nation. If any nation would keep security for itself, it must be ready and willing to share security with all. That is the price which each nation will have to pay for world peace. Unless we are all willing to pay that price, no organization for world peace can accomplish its purpose. And what a reasonable price that is!“<sup>2</sup>

### **Die Vereinten Nationen im Kontext einer neuen Ära globaler Spannungen**

Der Nachkriegsfokus auf eine Internationalisierung der liberalen Werteordnung als Prinzip des Multilateralismus schwimmt seit einigen Jahren zunehmend. Dies ist zum einen dadurch bedingt, dass Chinas Einfluss in den VN angewachsen ist und es dem Land gelingt, in der Gruppe der G77<sup>3</sup> zahlreiche Verbündete insbesondere bei der Limitierung der Menschenrechtsagenda zu finden. Zum anderen eröffnet der Rückzug der USA aus den Vereinten Nationen ein Vakuum, welches durch ein stärkeres Engagement Chinas ausgefüllt wird. Dieses Phänomen zeigte sich sowohl bei der Reduzierung der finanziellen Beiträge der USA zu den VN-Friedensmissionen als auch beim Rückzug der USA aus dem VN-Menschenrechtsrat sowie zuletzt bei der Einstellung der finanziellen Unterstützung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und dem darauffolgenden Austritt der USA aus dieser spezialisierten VN-Agentur.

Die Rolle der USA war nicht nur bei der Etablierung der Vereinten Nationen entscheidend. Der Erfolg der liberalen Werteordnung als Fundament des Multilateralismus hing auch von der Akzeptanz des Normgefüges durch die USA ab. In dem Moment, in dem die USA begannen, sich von den gesetzten Standards zu lösen – oder wie im Falle des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) sich gar nicht erst einem solchen unterzuordnen –, begann ein Erosionsprozess.

Man muss nicht unbedingt den Ansatz des amerikanischen Politikwissenschaftlers Robert Kagan teilen, der die liberale Weltordnung eher als Aberration der Geschichte sieht. Allerdings stellt er die berechnete Frage nach dem, was wir tun, um die Zentrifugalkräfte und die Auflösung der liberalen Ordnung aufzuhalten.<sup>4</sup>

Neben dieser graduellen Erosion des Fundaments liberal-demokratischer Werte ist es vor allem die zunehmende Konfrontation wichtiger, mit Vetomacht im Sicherheitsrat ausgestatteter Staaten, die den Multilateralismus herausfordert. Der Konflikt USA-China, der sich schon lange vor der COVID-19-Pandemie nicht nur auf Handelsfragen beschränkte, führt in vielen Fällen zu einer Paralyse der VN-Diplomatie. Das jüngste Beispiel ist das Unvermögen des VN-Sicherheitsrats über Monate hinweg, eine Resolution im Kontext von COVID-19 zu verabschieden und die Forderung des Generalsekretärs nach einer globalen Waffenruhe zur Bekämpfung der Pandemie zu unterstützen.<sup>5</sup>

**Werden die VN als Plattform zur Durchsetzung eigener Interessen gesehen, sind sie nicht fit für die ihnen von den Gründervätern zgedachten Aufgaben.**

Die Adressierung global bestehender Bedrohungen, seien es Pandemien, der Klimawandel, der internationale Terrorismus, Organisierte Kriminalität oder auch die nukleare Proliferation, wird aktuell durch

Nationalismen, Populismus, Isolationismus und die Abwesenheit kollektiver Solidarität verhindert. In diesem Zusammenhang wird vor allem Kritik an den Vereinten Nationen und am Sicherheitsrat laut, denen man Versagen vorwirft. Allerdings ist



ein solches primär auf die Attitüde der Mitgliedstaaten und hier vor allem der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat, der P5 (*permanent five*), zurückzuführen. Wenn die Vereinten Nationen nur als Plattform zur Durchsetzung eigener Interessen

und weniger als Forum zur gemeinsamen Adressierung globaler Herausforderungen gesehen werden, sind sie in der Tat nicht *fit for purpose* und vor allem nicht für jene Aufgaben, die ihnen von den Gründervätern zgedacht wurden.



Virtuelle Diplomatie: Die Institution VN kann zwar beraten und Initiativen ergreifen, aber die politische Entscheidungsgewalt liegt bei den Mitgliedstaaten. Quelle: © Michael Kappeler, Reuters.

## Die in der VN-Charta verankerten Ziele und Prinzipien

Auch 75 Jahre nach ihrer Etablierung stellt die VN-Charta einen wichtigen Eckpfeiler der regelbasierten Weltordnung dar. Ihre Wirksamkeit damals wie heute ist allerdings an eine Selbstverpflichtung der Staaten zum Grundsatz *pacta sunt servanda* gebunden. Die Institution VN kann zwar beraten und Initiativen ergreifen, aber die politische Entscheidungsgewalt liegt bei den Mitgliedstaaten.

In der Wahrnehmung der Vereinten Nationen wird oft übersehen, dass es sich hier nicht nur um eine multilaterale und intergouvernementale Institution handelt. Die VN sind eigenständiger, aber nicht gänzlich unabhängiger Akteur und Bühne für die Mitgliedstaaten zugleich. Vorausgesetzt, dass der politische Wille der Mitgliedstaaten vorliegt, können die Vereinten Nationen als normsetzende Instanz agieren. Sie sind aber gleichzeitig und in vielen Fällen Durchführungsorganisation mit operativem Mandat.

Dieser Hybridcharakter und das sich daraus ergebende Spannungsfeld schränken oftmals nicht nur die Handlungsfähigkeit, sondern auch die Effizienz ein. Denn selbst in jenen Fällen, in denen die VN als eigenständiger Akteur wahrgenommen werden, bleiben sie von der Handlungsbereitschaft und Unterstützung durch Mitgliedstaaten abhängig. Ein Fehlverhalten von Blauhelmsoldaten im Einsatz kann nicht von den Vereinten Nationen, sondern muss von dem diese Soldaten stellenden Staat geahndet werden.

Der entwicklungspolitische Wirkungsradius von VN-Agenturen und Unterorganisationen in den Einsatzländern ist angesichts von Budgetstrukturen mit geringer Kern- und vor allem projektgebundener Finanzierung von den Prioritäten der Geber abhängig.<sup>6</sup>

„[...] unseren Glauben an die Grundrechte des Menschen [...] zu bekräftigen“<sup>7</sup>

Die VN-Charta legte 1945 in der Präambel den Grundstein für die spätere Allgemeine Erklärung

der Menschenrechte (1948) und das Corpus der sich daraus ableitenden Konventionen und Protokolle. Obgleich die VN durch ihre Institutionen über die Jahrzehnte einen maßgeblichen Beitrag zur Etablierung des internationalen Menschenrechtssystems leisteten, bewegen sie sich doch immer in einem Spannungsverhältnis, das sich aus Art. 2 Abs. 1 und 7 sowie der darin enthaltenen Souveränität der Staaten und dem Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten ergibt.

Die Dynamiken im Menschenrechtsrat in Genf dokumentieren die aktuellen Verschiebungen von Macht- und Einflussphären zugunsten Chinas<sup>8</sup> und die nach wie vor vorhandene Blocksolidarität innerhalb der G77. Es wird dabei aber auch deutlich, dass etablierte Praktiken und Traditionen in einer Zeit, in der die liberale Werteordnung unter Druck steht, dringend reformbedürftig sind. So konnte im vergangenen Herbst bei den Neuwahlen zum Menschenrechtsrat eine erneute Mitgliedschaft des Maduro-Regimes Venezuelas nicht verhindert werden, da die Gruppe der Staaten in Lateinamerika und der Karibik (GRULAC), eingebürgerten Traditionen des Einvernehmens folgend, dem Wunsch Venezuelas und Brasiliens entsprach und beide Staaten nominierte.

**Es bleibt der Kritikpunkt, dass die VN oftmals nur leise Menschenrechtsverletzungen anprangern, um nicht den Zugang für Entwicklungsprojekte zu gefährden.**

Trotz der politischen Deklarationen der Lima-Gruppe<sup>9</sup> zugunsten der venezolanischen Opposition hatte niemand innerhalb der GRULAC die Legitimität und Glaubwürdigkeit des Maduro-Regimes beim Schutz der Menschenrechte infrage gestellt. Erst die massiven Proteste von Seiten der Zivilgesellschaft, die auf die Menschenrechtsverletzungen des Maduro-Regimes verwiesen, bewegten Costa Rica zu einer Gegenkandidatur.





Als Friedensmission vor Ort: Über die Jahre konnte der Schutz der Menschenrechte in zahlreichen VN-Mandaten festgeschrieben werden. [Quelle: © Ali Hashisho, Reuters.](#)

Da Costa Rica vor der Wahl nur eine Woche für Lobbyarbeit blieb, gelang es Venezuela am Ende dennoch, seine Mitgliedschaft im VN-Menschenrechtsrat zu erneuern.

Um die eigene Menschenrechtsarbeit zu stärken, führte Generalsekretär Ban Ki-moon 2013 die Initiative Human Rights up Front ein. Diese sollte auch die auf der operativen Ebene bestehenden Silos innerhalb der VN-Administration (Frieden und Sicherheit, Menschenrechte, Entwicklung) aufbrechen. Die Bilanz ist bislang durchwachsen. Es bleibt vor allem der Kritikpunkt, dass die Vereinten Nationen im Kontext der zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen notwendigen Interessenabwägungen oftmals nur mit leiser Stimme

Menschenrechtsverletzungen anprangern, um nicht den Zugang für humanitäre Hilfe oder die Kooperationsbereitschaft der jeweiligen Regierung für Entwicklungsprojekte zu gefährden.<sup>10</sup>

Letztlich befinden sich VN-Diplomaten in einem konstanten Dilemma. Auf der einen Seite ist ihr Auftrag, für eine Achtung der Menschenrechte einzutreten. Auf der anderen Seite müssen sie den diplomatischen Dialog auch mit autokratischen Regimes pflegen.

In Fällen wie dem Syrien- oder Libyenkonflikt fehlt neben den kontinuierlichen humanitären Appellen eine politische Stimme der VN. Allerdings würde eine solche Optionen der



Mediation verschließen, da den VN-Akteuren schnell Parteilichkeit unterstellt würde.

In einer solchen Zwickmühle können die VN letztlich nur verlieren und die eigene Position vor allem in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit schwächen.

Generalsekretär Guterres, der zu einer Zeit sein Amt antrat, in der auch die US-Regierung begann, den Schutz der Menschenrechte nicht als oberste Priorität zu definieren, wird selbst von ehemaligen Mitarbeitern vorgeworfen, dass er zu ehrerbietig gegenüber jenen Staaten aufträte, die ihre Macht ausspielten und Menschenrechte mit den Füßen träten. So wird der ehemalige Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Zeid Raad al-Hussein, mit den Worten zitiert: „I’m sure the secretary-general has convinced himself that he is acting prudently. [But] I think future historians won’t interpret it as prudence but will interpret it as weakness.“<sup>11</sup>

Der Nexus Menschenrechte und Sicherheit wird im Kontext der jüngsten geopolitischen Machtverschiebungen immer schwieriger. Ursprünglich sah man zunächst den Schutz der Menschenrechte nicht als Teil des Mandats des Sicherheitsrats. Mit veränderten Konfliktlagen, die primär innerstaatlicher Natur sind und oftmals Menschenrechtsverletzungen beinhalten bzw. solche dem Konflikt vorausgingen, wurde der Schutz der Menschenrechte zunehmend auch Thema im Sicherheitsrat. Berichterstattungen durch den Hohen Kommissar für Menschenrechte zur Lage in Nordkorea, Burundi oder auch Südsudan sind mittlerweile an der Tagesordnung. Auch die VN-Sonderberichtersteller sind eine wichtige Informationsquelle für die Mitglieder des Sicherheitsrats. Allerdings ist es oftmals nur möglich, Menschenrechtsthemen im Arria-Format<sup>12</sup>, d. h. inoffiziell, zu diskutieren.

Insbesondere seit Konflikte wie in Syrien, Jemen oder Libyen mit externer Unterstützung geführt werden, werden Versuche, Menschenrechtsverletzungen auf die Tagesordnung zu

bringen, durch Staaten wie Russland torpediert.<sup>13</sup> Unterstützung kommt dabei oftmals von Staaten, deren eigene Menschenrechtsbilanz unzureichend ist und/oder die das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten sowie die staatliche Souveränität als sakrosankt betrachten.

Über die Jahre konnte der Schutz der Menschenrechte in zahlreichen Mandaten von VN-Friedensmissionen festgeschrieben werden. Allerdings ist bei den aktuellen Diskussionen zur Ausgestaltung von Mandaten sowohl im Sicherheitsrat als auch im fünften Komitee (Haushaltskomitee)<sup>14</sup> feststellbar, dass Russland und China ihren Einfluss geltend machen,<sup>15</sup> um entweder die Überwachung der Menschenrechtslage zu streichen oder die Finanzierung so zu kürzen, dass diese Komponenten kaum noch sinnvoll umgesetzt werden können.

„[...] den Weltfrieden und die Internationale Sicherheit zu wahren“<sup>16</sup>

Übergeordnetes Ziel der Vereinten Nationen bei Gründung war die Wahrung von Frieden und Sicherheit. Art. 1 der Charta sowie die Kapitel VI und VII stellen die Friedenssicherung und die Herstellung von Frieden und Sicherheit in den Mittelpunkt. Mit diesem prononcierten Fokus einher geht auch, dass Erfolge der Vereinten Nationen und ihre Relevanz vor allem in diesem Bereich bewertet werden.

### **Immer komplexer werdende Mandate und eine nachlässige Zahlungsmoral unter den Mitgliedstaaten führen immer wieder zu Finanzierungsproblemen bei den Friedensmissionen.**

Angesichts der aktuellen komplexen Krisen und der geringen Fortschritte bei ihrer Bewältigung fällt die Bilanz für die VN oftmals negativ aus. In

der Vergangenheit waren es vor allem das Versagen der VN in Ruanda und in Bosnien-Herzegowina oder das unilaterale Handeln der USA im Irak angesichts eines blockierten Sicherheitsrats, welche die Relevanz der VN infrage stellten. Heute sind es die Krisenherde Syrien, Jemen und Libyen, in denen aufgrund der Machtkonstellationen im Sicherheitsrat die VN im Bereich der Friedenssicherung nur bedingt tätig werden können.

Bei der Kritik an den Vereinten Nationen wird indes häufig übersehen, dass während des Kalten Kriegs der Sicherheitsrat oftmals wie heute paralytisch gewesen ist, dass aber trotzdem die Ausweitung regionaler Krisen zu einem Flächenbrand verhindert werden konnte. Friedensprozesse in Guatemala und El Salvador oder auch in Angola und Mosambik konnten zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht und in den vergangenen Jahren Friedensmissionen in Ländern wie Liberia (2003 bis 2018), Sierra Leone (1999 bis 2006) und Côte d'Ivoire (2004 bis 2017) erfolgreich beendet werden – um nur einige Beispiele zu nennen.

Aktuell unterhalten die Vereinten Nationen 13 Missionen und haben über 110.000 Blauhelme im Einsatz. Die Finanzierung der Friedensmissionen gestaltet sich zunehmend schwieriger. Zwar haben die USA, als größter Geber für VN-Friedensmissionen, ihre Beiträge nicht, wie von Präsident Trump bei Amtsantritt angekündigt, massiv gekürzt. Aufgrund eines 1995 eingeführten Limits des Kongresses von 25 Prozent erfüllen die USA allerdings seit 2017 nicht mehr die Höhe ihrer Pflichtbeiträge, die von VN-Seite auf 27,89 Prozent festgelegt sind. Damit ergeben sich alleine durch die Rückstände der USA jährlich im Bereich der Friedensmissionen Finanzierungslücken in Höhe von 200 Millionen US-Dollar.<sup>17</sup> Immer komplexer werdende Mandate und eine nachlässige Zahlungsmoral unter den Mitgliedstaaten führen immer wieder zu Finanzierungsproblemen bei den Friedensmissionen.

Neben dem Problem der Finanzierung der Blauhelmeinsätze stellt sich angesichts der zunehmend asymmetrischen Konflikte und notwendigen

Antiterrororkapazitäten die Frage nach den Kapazitäten der zur Verfügung gestellten Truppen. In sieben Einsatzgebieten von Friedensmissionen besteht eine Bedrohungslage durch gewaltsamen Extremismus und Terrorismus. Allerdings besteht weder auf der politischen Ebene im VN-Hauptquartier in New York ein strategischer Ansatz noch gibt es missionspezifische Konzepte für diese Herausforderungen.<sup>18</sup> In dem aktuell wohl größten Operationsgebiet im Sahel sind es vor allem die französische Mission Barkhane sowie stationierte US-Truppen, die Antiterroroperationen ausführen. Von Seiten der VN-Mission MINUSMA wird neben dem versuchten Schutz der Zivilbevölkerung in Mali vor allem logistische Unterstützung für die Regionalallianz der G5-Sahel geleistet (Versorgungsleistungen wie auch medizinische Evakuierungskapazitäten).

Oftmals sind Blauhelmeinsätze von Defiziten behaftet – die Abhängigkeit von der jeweiligen Regierung trotz des Mandats unter Kapitel VII der Charta, fehlendes Material, Veränderungen des Mandats und ein Fokus auf den Schutz der Zivilbevölkerung ohne entsprechende logistische, finanzielle und personelle Anpassungen. Diese Defizite wurden vor allem bei der VN-Mission im Südsudan (UNMISS) nach dem Wiederaufkommen der Auseinandersetzungen zwischen Präsident Salva Kir und seinem Herausforderer, Opponenten und Vize-Präsidenten Riek Machar Ende 2013 deutlich.

### **Obgleich der Sicherheitsrat einen breiten Instrumentenkasten zur Verfügung hat, führen politische Dynamiken häufig zur Überladung und Inkonsistenz von Mandaten.**

---

Um diese zum Teil strukturellen Probleme anzugehen, die detailliert in einer von General Dos Santos Cruz vorgelegten Evaluierung dokumentiert wurden,<sup>19</sup> legte Generalsekretär Guterres im März 2018 die Reforminitiative Action for Peace-keeping



(A4P) auf. Diese sieht im Rahmen der acht Säulen sowohl den Bereich der Leistungsbewertung und Rechenschaftspflicht als auch einen Verhaltenskodex vor. Letzterer konzentriert sich nicht nur auf die Ahndung von Fehlverhalten (in der Vergangenheit ist es immer wieder zu Missbrauchsfällen durch Blauhelme gekommen), sondern beinhaltet auch die Umsetzung der Human Rights Due Diligence Policy wie auch der Umweltstrategie für Friedensmissionen.<sup>20</sup>

*Peacekeeping*-Reformen sind seit Langem ein Thema und die Ausgestaltung der Mandate ist eines der Elemente mit Reformbedarf. Bereits vor 20 Jahren hielten die Experten des Brahimi-Reports in ihrer Untersuchung der bestehenden Defizite in Friedensmissionen fest, dass Blauhelmeinsätze Teil einer politischen Konfliktlösung, aber nicht deren Alternative sein sollten.<sup>21</sup> Auch der spätere HIPPO-Report<sup>22</sup> unterstrich das Primat der Politik und die Bedeutung politischer





Konfliktlösungsansätze beim Design von Friedensmissionen. Und obgleich der Sicherheitsrat einen breiten Instrumentenkasten (politische Erklärungen, Besuchsmissionen und der direkte Austausch mit Konfliktparteien, Androhung oder Anwendung von Sanktionen) zur Verfügung hat, wird nicht immer hinreichend und oft auch nicht strategisch davon Gebrauch gemacht.<sup>23</sup> Stattdessen führen die politischen Dynamiken und die Suche nach Kompromissen in der Praxis häufig dazu, dass Mandate

Für Frieden und Sicherheit: Sicherlich können die Vereinten Nationen nicht alle Konflikte lösen – doch gibt es immer wieder Möglichkeiten, die eigene Relevanz unter Beweis zu stellen. Quelle: © Eduardo Munoz, Reuters.

überladen und zum Teil inkonsistent werden.<sup>24</sup> Insbesondere in Fällen, wo es keine klare politische Konfliktlösungsstrategie gibt, besteht die Gefahr, dass Mandate unklar formuliert werden und diese eine schlechte Basis für die Mission darstellen, um den Erwartungen insbesondere der lokalen Bevölkerungen gerecht zu werden.

#### *Politische Hürden im Sicherheitsrat*

Trotz der politischen Dynamiken im Sicherheitsrat gelang es in der Vergangenheit fast immer, die Mandatsverlängerungen für VN-Friedensmissionen ohne größere Probleme auf den Weg zu bringen. Doch auch dies ändert sich angesichts der geopolitischen Machtverschiebungen und Spannungen. Die *technical roll-overs*, bei denen das bestehende Mandat ohne Änderungen für einen begrenzten Zeitraum fortgeschrieben wird, häufen sich. Bereits im März 2019 kam es im Falle des Mandats der politischen Mission in Afghanistan (UNAMA) zu einer solchen Fortschreibung, da man sich im Sicherheitsrat nicht auf eine Formulierung zu regionaler Kooperation einigen konnte. Von chinesischer Seite war bereits in vorherigen Resolutionen und im UNAMA-Mandat ein Verweis auf die Belt-and-Road-Initiative eingebracht worden. Im März 2019 wurde dies dann erstmals von US-Seite als inakzeptabel zurückgewiesen. Bei der dann im September 2019 anstehenden erneuten Mandatsverlängerung UNAMAs konnte man sich schließlich unter deutscher Verhandlungsführung auf einen Kompromiss einigen.

**Nur wenige Generalsekretäre haben bisher die Möglichkeit angenommen, über die Rolle des Chefdiplomaten hinauszugehen und ein aktives Krisenmanagement zu verfolgen.**

---

Die abnehmende Kompromissbereitschaft der USA, das Ignorieren bereits einmal verhandelter und zur Norm gewordener Sachverhalte durch die Trump-Regierung erschweren oder schlimmstenfalls blockieren die Arbeit des Sicherheitsrats. Jüngst war es vor allem die Ablehnung der USA, in einer Sicherheitsrats-Resolution zur COVID-19-Pandemie einen Verweis auf die Rolle und Bedeutung der Weltgesundheitsorganisation einzubringen. In den vorangegangenen Monaten waren es vor allem Verweise auf die Belt-and-Road-Initiative, die von amerikanischer Seite abgelehnt wurden und zur Konfrontation mit China führten. Die Betonung des Rechts auf reproduktive Gesundheit in Resolutionen, die gerade für missbrauchte Frauen in Konfliktregionen von Bedeutung sind, wird ebenso von der amerikanischen Regierung abgelehnt und hätte fast eine Resolution zu *Women, Peace and Security* während der deutschen Sicherheitsratspräsidentschaft im April 2019 scheitern lassen. Kontroverse Diskussionen entstehen regelmäßig bei der Adressierung des Nexus Klimawandel und Sicherheit, bei der Festschreibung des Schutzes von Menschenrechten in Resolutionen des Sicherheitsrats wie auch beim Thema Sanktionen.

Angesichts dieser Konfliktlinien, die sich zunehmend verhärten, ist es eher erstaunlich, wie viele Konfliktbereiche letztlich doch noch vom Sicherheitsrat adressiert werden können. Dies ist sicherlich auch auf das Engagement der sogenannten Elected 10 (E10), der auf zwei Jahre gewählten, nichtständigen Mitglieder, zurückzuführen. Unter deren Einfluss hat vor allem die thematische Breite der Diskussionen zugenommen.

Die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats sind ein wichtiger Bereich des Einflusses für nichtständige Ratsmitglieder und es wäre wünschenswert, dass diese den in vorherigen Jahren verlorenen Einfluss an Gestaltungsmöglichkeiten wieder zurückerobern. Die Agenda für den jeweiligen Monat war früher die ausschließliche Prerogative der jeweiligen Präsidentschaft. Heute kann es da durchaus schon zu einer Intervention eines P5-Mitglieds kommen.<sup>25</sup> Mit dem fast exklusiv für sich reklamierten Recht der P3 (USA, Frankreich, Großbritannien), die Federführung (*penholdership*)<sup>26</sup> für

die diversen Themenbereiche zu beanspruchen, werden Gestaltungsmöglichkeiten der E10, aber auch die Effizienz des Rates beschnitten.<sup>27</sup>

### *Generalsekretär und Generalversammlung im Einsatz für Frieden und Sicherheit*

Sicherlich können die Vereinten Nationen nicht alle Konflikte lösen. Und sicherlich werden die Blockaden des Sicherheitsrats mittelfristig andauern. Doch gibt es immer wieder Möglichkeiten, die eigene Relevanz unter Beweis zu stellen. Dies erfordert jedoch auch auf Seiten des Generalsekretärs eine proaktive Auseinandersetzung mit dem Sicherheitsrat, wie ihm dies in Art. 99 der Charta zugestanden wird: „The Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security.“

Artikel 99 der Charta ermöglicht es dem Generalsekretär, über die Rolle des Chefdiplomaten hinauszugehen und als politischer Akteur zu agieren. Nur wenige Generalsekretäre haben diese Möglichkeit für sich in der Vergangenheit angenommen und ein aktives Krisenmanagement verfolgt.<sup>28</sup> Der jüngst verstorbene Javier Pérez de Cuéllar war sicherlich jemand, der Optionen, die sich eröffneten, zu nutzen verstand.<sup>29</sup> Er bezog sich explizit auf Art. 99, als er die Lage im Libanon 1989 auf die Agenda des Sicherheitsrats brachte. Auch seine Vorgänger Dag Hammarskjöld (Kongokrise 1960) und Kurt Waldheim (Besetzung der US-Botschaft in Teheran 1979) machten von Art. 99 Gebrauch.<sup>30</sup>

Generalsekretär António Guterres wandte sich nach dem gewaltsamen Vorgehen des burmesischen Militärs gegen die Arakan Rohingya Salvation Army und der Flucht von über 745.000 Rohingya nach Bangladesch offiziell in einem Schreiben (S/2017/753) an den Sicherheitsrat (ohne allerdings Bezug auf Art. 99 zu nehmen). In der Folge beschäftigte sich der Sicherheitsrat erstmals mit der Situation, verabschiedete eine Erklärung des Vorsitzenden im November 2017, unternahm aber keine weiteren Schritte, da der politische Wille bei den Mitgliedern des Sicherheitsrats hierzu fehlte.<sup>31</sup>



In Fällen wie Venezuela, wo das Regime Maduro nicht nur die Opposition gewaltsam unterdrückt, sondern auch die kolumbianische Miliz ELN in ihrem Kampf gegen die kolumbianische Regierung unterstützt und die Organisierte Kriminalität in der Region auf Rückendeckung des Regimes hoffen kann, hüllte sich Generalsekretär Guterres – abgesehen von humanitären Appellen zur Versorgungslage in Venezuela und den daraus resultierenden Flüchtlingsbewegungen – bisher in Schweigen.

Zur Sicherung des Friedens schreibt die VN-Charta in Art. 11 auch der VN-Generalversammlung eine – wenn auch im Verhältnis zum Sicherheitsrat subsidiäre – Rolle zu. Allerdings wird dabei übersehen, dass die Generalversammlung nicht nur zu Zeiten des Kalten Krieges wie mit der Uniting for Peace Resolution<sup>32</sup> versuchte, eigene Akzente zu setzen. Auch die Präsidenten der Generalversammlung versuchen zunehmend, über ihre repräsentative Funktion hinaus Akzentuierungen vorzunehmen. 2011 lud der damalige Präsident der Generalversammlung, Nassir Abdulaziz al-Nasser, den Hohen Kommissar für Menschenrechte vor die Generalversammlung für eine Unterrichtung zur Menschenrechtssituation im syrischen Bürgerkrieg. Im August 2012 verurteilte die Generalversammlung die Gräueltaten der syrischen Regierung in einer weiteren Resolution. Auch die Annektierung der Krim durch Russland und das darauffolgende Referendum wurden in einer Resolution der Generalversammlung für nichtig erklärt.<sup>33</sup>

Jüngst zeigte die Generalversammlung Profil, als sie sich bereits Anfang April zur COVID-19-Pandemie äußerte und sowohl Mitgliedstaaten als auch Konfliktparteien aufforderte, für die von Generalsekretär Guterres geforderte Waffenruhe einzutreten und die globale Versorgung mit Impfstoffen sicherzustellen.<sup>34</sup>

### **UN@75 – (k)ein Grund zum Feiern**

2020 und das 75-jährige Jubiläum der Vereinten Nationen sind aufgrund der eher gemischten Bilanz von Anbeginn an nicht als reine Feier mit Elogien gedacht gewesen. Generalsekretär Guterres nahm

das Jubiläum zum Anlass, einen globalen Dialog mit den Bürgern zu den Herausforderungen der Zukunft und der Rolle der Vereinten Nationen zu führen.<sup>35</sup>

Parallel dazu verhandelten die Mitgliedstaaten eine Resolution, die vor allem ein Bekenntnis zum Multilateralismus in diesen Krisenzeiten darstellen soll.

Zunächst schien die COVID-19-Pandemie eine weitere Herausforderung für den Multilateralismus und die Vereinten Nationen darzustellen. Nationale Interessen schienen zu überwiegen und ein Nullsummenspiel der internationalen Beziehungen schien auch im Bereich der globalen öffentlichen Gesundheit Einzug zu halten. Allerdings ist mittlerweile deutlich geworden, dass nicht nur angesichts der gesundheitspolitischen, sondern auch der sozioökonomischen Auswirkungen in einer Welt gegenseitiger Abhängigkeiten globale Kooperation unabdingbar ist und bleibt.

Auch wenn der Sicherheitsrat noch immer keine Stellungnahme zur Pandemie verabschiedet hat, so stellen doch gerade die eher technischen VN-Institutionen, solange sie nicht in das Kreuzfeuer politischer Gefechte geraten, den Mehrwert multilateraler Organisationen unter Beweis. Für Entwicklungsländer mit schwachen Gesundheitssystemen ist eine Unterstützung durch die WHO, aber auch durch Organisationen wie UNDP oder UNICEF essenziell.

**Mittlerweile ist deutlich geworden, dass angesichts der gesundheitspolitischen und sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie globale Kooperation unabdingbar bleibt.**

COVID-19 hat allerdings die vorhandenen machtpolitischen Spannungen und vor allem den bestehenden Konflikt zwischen den USA und China nochmals akzentuiert. Der amerikanische

Isolationismus sowie die Unvorhersehbarkeit und die eingeschränkte Kompromissfähigkeit auf diplomatischer Ebene behindern seit 2017 das effiziente Wirken multilateraler Institutionen. Institutionen, die vom globalen Führungsanspruch der USA bei ihrer Etablierung, aber insbesondere nach dem Ende des Kalten Krieges profitieren konnten. Noch bei Ausbruch der Ebolakrise 2014 in Westafrika zeigten die USA Führungswillen und brachten nicht nur eine VN-Sicherheitsratsresolution, sondern auch erstmalig eine medizinische VN-Mission auf den Weg. Heute bestimmt vor allem eine innenpolitische Agenda das Verhalten der USA in den internationalen Beziehungen.

In vielen Bereichen wird das Vakuum, das durch den Rückzug der USA entsteht, von China genutzt, um dessen neues Selbstbewusstsein und seine geopolitischen Ambitionen zu manifestieren.

Die COVID-19-Pandemie hat aber auch gezeigt, dass andere Akteure durchaus eine wichtige Rolle spielen können und eine globale Führungsrolle weitaus stärker als bisher einnehmen sollten. Das von der EU-Kommission organisierte Coronavirus Global Pledging Event am 4. Mai 2020 dokumentierte, dass Europa nicht nur gehört wird, sondern auch Mobilisierungskapazitäten besitzt. Dies sollte mehr genutzt und verstärkt außenpolitisch eingesetzt werden, um die Abwesenheit der ehemaligen Führungsmacht USA zu kompensieren und eine Balance zu China zu etablieren.

Bei den Jubiläums-Reflexionen zur Stärkung des Multilateralismus werden die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen allerdings nicht umhinkommen, sich auch darüber Gedanken zu machen, wie ein „Re-Engagement“ der USA erreicht werden kann.

---

**Andrea Ellen Ostheimer** ist Leiterin des Auslandsbüros New York der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Die in der Präambel definierten Ziele lassen sich grob skizzieren als: Friedenssicherung, Schutz der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Rechts-sicherheit sowie sozioökonomische Entwicklung und die Verbesserung der Lebensstandards. Vereinte Nationen 1945: Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice, 26.06.1945, in: <https://bit.ly/2V76e4C> [22.06.2020].
- 2 Truman, Harry S. 1945: Address in San Francisco at the Closing Session of the United Nations Conference in San Francisco, 26.06.1945, in: <https://go.aws/2BpUpj5> [22.06.2020].
- 3 Die Gruppe der G77 ist eine Koalition aus mittlerweile 135 Staaten, meist Entwicklungsländern, die sich erstmals 1964 formierten, um ihre Verhandlungsmacht zu stärken und ökonomische Interessen erfolgreicher durchzusetzen. China nimmt an den Sitzungen dieser Gruppe teil, sieht sich allerdings nicht als Mitglied. Daher werden Erklärungen oftmals von den G77 plus China abgegeben.
- 4 Robert Kagan bemüht dabei die Analogie mit einem Garten, der, wenn vernachlässigt und unbeachtet, sich wieder in den Urzustand eines Dschungels verwandelt. „The problem is not that it is growing back because it’s inevitable. [...] the problem is we are not resisting the jungle as we did before – that we are not gardening in the way we have for 75 years.“ International Peace Institute 2019: Robert Kagan: Authoritarianism Imperiling Liberal International Order, 28.03.2019, in: <https://bit.ly/3en2le7> [22.06.2020].
- 5 Ostheimer, Andrea Ellen 2020: Ist ein Ende der Paralyse in Sicht? Die Lähmung des Sicherheitsrates in der COVID-19 Pandemie, KAS-Länderbericht, 07.04.2020, in: <https://bit.ly/2YZjIQP> [22.06.2020]; dies. 2020: USA blockieren Resolution des VN-Sicherheitsrates zur COVID-19 Pandemie, KAS-Länderbericht, 11.05.2020, in: <https://bit.ly/3fj6y6s> [22.06.2020]. Letztlich wurde am 1. Juli 2020 ein Konsens mit SCRES 2532(2020) gefunden.
- 6 Weinlich, Silke / Baumann, Max-Otto / Lundsgaarde, Erik / Wolff, Peter 2020: Earmarking in the multi-lateral development system: Many shades of grey, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2020, in: <https://bit.ly/2V6T1Zp> [22.06.2020].
- 7 Präambel der Charta der Vereinten Nationen.
- 8 Piccone, Ted 2018: China’s long game on human rights at the United Nations, Brookings, 09/2018, in: <https://brook.gs/314lCmb> [22.06.2020].
- 9 Die Lima-Gruppe wurde 2017 von zwölf latein-amerikanischen Staaten und Kanada ins Leben gerufen, um gemeinsam den politischen Konflikt und die sich verschlechternde humanitäre Lage in Venezuela zu adressieren.
- 10 United Nations Association – UK (UNA-UK) 2019: UN briefings: Human Rights up Front, 23.10.2019, in: <https://bit.ly/3eoEEHI> [22.06.2020].
- 11 Lynch, Colum 2020: U.N. Chief Faces Internal Criticism Over Human Rights, Foreign Policy, 04.02.2020, in: <https://bit.ly/2V4j9nZ> [22.06.2020].

- 12 Dieses Format wurde von dem damaligen venezolanischen VN-Botschafter Diego Arria 1992 ins Leben gerufen. Bis dato gab es keine Möglichkeit, um externe Experten zu hören oder Themen auf die Agenda zu bringen, wenn diese für ein formelles Treffen des Sicherheitsrats durch Mitglieder blockiert wurden.
- 13 VN 2018: Procedural Vote Blocks Holding of Security Council Meeting on Human Rights Situation in Syria, Briefing by High Commissioner, 19.03.2018, in: <https://bit.ly/3dqUz6W> [22.06.2020].
- 14 Borger, Julian 2018: China and Russia accused of waging ‚war on human rights‘ at UN, The Guardian, 27.03.2018, in: <https://bit.ly/2AQ8NBg> [22.06.2020].
- 15 In der aktuellen Diskussion zur Ausgestaltung des Mandats der UNAMID-Nachfolgeemission in Sudan (UNITAMS) sprachen sich Russland und China gegen die von Deutschland und Großbritannien in den Entwurf eingebrachte Zielsetzung „[monitoring of] progress towards democratic governance, in the protection and promotion of human rights“ aus. Auch der Versuch, der Mission eine Rolle im Kampf gegen die Straflosigkeit zuzuschreiben, wurde von russischer Seite abgelehnt. What’s in blue 2020: Resolutions on the UN/AU Hybrid Operation in Darfur (UNAMID) and the establishment of a follow-on mission, 03.06.2020, in: <https://bit.ly/3hRphtx> [22.06.2020].
- 16 Art. 1 (1) der Charta der Vereinten Nationen.
- 17 Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats zahlen für das separat vom eigentlichen VN-Haushalt geführte *Peacekeeping*-Budget einen Premium-Pflichtbeitrag, der über dem eigentlichen Pflichtbeitrag zum VN-Haushalt liegt. Mir, Wasim 2019: Financing UN Peacekeeping: Avoiding another Crisis, Issue Brief, International Peace Institute (IPI) 04/2019, in: <https://bit.ly/2VOH8Ev> [22.06.2020].
- 18 Boutellis, Arthur / Fink, Naureen Chowdhury 2016: Waging Peace: UN Peace Operations Confronting Terrorism and Violent Extremism, IPI, 10/2016, in: <https://bit.ly/2YnXvNe> [22.06.2020].
- 19 Dos Santos Cruz, Carlos Alberto 2017: Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business, 19.12.2017, in: <https://bit.ly/2BpYuDV> [22.06.2020].
- 20 VN: A4P: Our Core Agenda for Peacekeeping, in: <https://un.org/en/A4P> [22.06.2020].
- 21 VN, General Assembly Security Council 2000: Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809, 21.08.2000, S. 14–29, in: <https://bit.ly/37Tx6u7> [24.06.2020].
- 22 VN, High Level Independent Panel on UN Peace Operations 2015: Uniting our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People, 16.06.2015, in: <https://bit.ly/2Nfc3Zs> [22.06.2020].
- 23 Security Council Report (SCR) 2019: Is Christmas Really Over? Improving the Mandating of Peace Operations, 22.02.2019, in: <https://bit.ly/37OgXWR> [22.06.2020].
- 24 Nadin, Peter 2014: An argument for more focused UN peacekeeping mandates, United Nations University, 18.02.2014, in: <https://bit.ly/37MGSy6> [22.06.2020].
- 25 Keating, Colin 2016: Power dynamics between permanent and elected members, in: v. Einsiedel, Sebastian / Malone, David M. / Ugarte, Bruno Stagno (Hrsg.): The UN Security Council in the 21<sup>st</sup> Century, London, S.139–155.
- 26 SCR 2020: Penholders and Chairs, 14.05.2020, in: <https://bit.ly/2AN3brr> [22.06.2020].
- 27 Neben den reinen P3-*penholderships* sind aktuell Deutschland und Großbritannien Penholder für den Sudan, Deutschland und Indonesien für Afghanistan, Belgien und Niger für Westafrika und den Sahel. Das Angebot Deutschlands, sich *penholdership* für Mali mit Frankreich für die Dauer der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat zu teilen, wurde von Frankreich abgelehnt.
- 28 SCR 2019: In Hindsight: Art. 99 and Providing the Security Council with Early Warning, 31.07. 2019, in: <https://bit.ly/3hIDWaa> [22.06.2020].
- 29 Gowan, Richard 2020: Remembering Javier Pérez de Cuéllar’s „Piecemeal“ Approach to UN Peacemaking, International Crisis Group, 06.03.2020, in: <https://bit.ly/2BqPqOY> [22.06.2020].
- 30 Higgins, Rosalyn / Webb, Philippa / Akande, Dapo / Sivakumaran, Sandesh / Sloan, James (Hrsg.) 2017: Oppenheim’s International Law: United Nations, Vol. I, Oxford, S. 541.
- 31 SCR 2019, N. 28.
- 32 Die während des Koreakrieges initiierte Uniting for Peace-Resolution (GARes/377Av) sieht bei einer Blockade des Sicherheitsrats vor, dass die Generalversammlung den Fall an sich nehmen und zu einer kollektiven Handlung aufrufen kann. Von dieser Möglichkeit wurde im Fall der Suezkrise Gebrauch gemacht.
- 33 Council on Foreign Relations 2019: The role of the UN General Assembly, 24.09.2019, in: <https://on.cfr.org/2V4hFKe> [22.06.2020].
- 34 VN 2020: International cooperation to ensure global access to medicines, vaccines and medical equipment to face COVID-19, 20.04.2020, in: <https://bit.ly/3hPwTNa> [22.06.2020]; VN 2020: Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19), 03.04.2020, in: <https://bit.ly/2V5NDpn> [22.06.2020].
- 35 VN 2020: Toolkit for UN75 Dialogues, in: <https://un.org/en/un75/join-conversation> [22.06.2020].



Multilateralismus

# Ende der Gewissheiten

Das transatlantische Bündnis steht vor großen Herausforderungen

Philipp Dienstbier

Die NATO trägt den Multilateralismus in ihrer DNA. Gerade dessen Prinzipien stehen jedoch gegenwärtig unter Druck. In diesem schwierigen Umfeld muss die Allianz eine Reihe interner und externer Herausforderungen bewältigen, angefangen von einer faireren Lastenverteilung über die Stärkung ihres europäischen Pfeilers bis hin zu einer effektiveren Bündnisverteidigung.

---

Die internationale Gemeinschaft erlebt seit einigen Jahren das Ende multilateraler Gewissheiten, gerade auch in Bezug auf die transatlantische Sicherheitsarchitektur. Seit über 70 Jahren bildet die NATO das Rückgrat der Friedensordnung in Europa und Nordamerika. Dabei baut sie auf festen multilateralen Prinzipien auf, welche nun vermehrt unter Druck geraten – ausgerechnet von Seiten der USA, welche die Nordatlantikallianz zu Anfang des Kalten Krieges maßgeblich aus der Taufe gehoben hatten. Die Äußerungen des amerikanischen Präsidenten Donald Trump stellen dabei grundlegende multilaterale Prinzipien des Bündnisses infrage. So sät er beispielsweise Zweifel an der Unteilbarkeit der Sicherheit der NATO-Mitgliedstaaten und legt das Prinzip der Reziprozität zwischen Verbündeten fälschlicherweise als transaktionale Kompensation aus. Mit dieser Rhetorik erschütterte Trump das Bündnis und löste eine politische Debatte über die Zukunft der NATO aus.

Jedoch ist Trump weniger Ursache als Symbol für eine grundlegende Umorientierung der Vereinigten Staaten, welche bereits jetzt weitreichende Konsequenzen für die Allianz hat und sich unabhängig von Trump fortsetzen wird. Angesichts der stärkeren amerikanischen Fokussierung auf den indopazifischen Raum und der sich zuspitzenden Konkurrenz zwischen den USA und China verringern die Vereinigten Staaten ihr Engagement in der europäischen Arena und erwarten daher größere Beiträge durch europäische NATO-Mitglieder zur Sicherung des Friedens in Europa und in seiner Nachbarschaft. Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie werden diese grundsätzliche Verschiebung innerhalb der NATO wahrscheinlich noch weiter beschleunigen.

Um diesen Wandel zu meistern, muss die NATO eine Reihe von Herausforderungen ins Auge fassen. Deutschland und die europäischen Verbündeten sollten ihre Verteidigungsausgaben erhöhen und die gegenseitige Ergänzung von NATO- und EU-Fähigkeiten fördern, um die europäische Komponente im Bündnis zu stärken. Die Allianz als Ganzes muss den Aufstieg rivalisierender Großmächte, insbesondere Russlands, konterkarieren, indem es Schlüsselfähigkeiten zur Bündnisverteidigung, einschließlich der nuklearen Abschreckung, festigt und gleichzeitig Dialogangebote an Moskau aufrechterhält. Außerdem muss sich das Bündnis seine Wandlungsfähigkeit erhalten, indem es auch zukünftige unkonventionelle Sicherheitsbedrohungen, wie die Auswirkungen von Pandemien, durch gezielte Unterstützung der Mitgliedstaaten meistert.

### **Die NATO als Paradebeispiel für multilaterale Kooperation**

Die NATO verkörpert die Grundwerte des Multilateralismus wie wenige andere Organisationen. Eine multilaterale Organisation ist die NATO insbesondere, da sie auf gemeinsame Vereinbarungen sowie definierte Regeln aufbaut, welche von den qualitativen Wertvorstellungen des Multilateralismus, insbesondere den Prinzipien der Unteilbarkeit sowie der Reziprozität, geleitet werden.<sup>1</sup>

Das Prinzip der Unteilbarkeit als Grundlage des Multilateralismus sieht eine inklusive Ordnung für die betreffenden Staaten vor, in der Akteure gleichrangig behandelt werden. Einem System kollektiver Verteidigung wie der NATO ist dieser Grundwert in die DNA geschrieben. Artikel 5 des Washingtoner Vertrages, in dem die



Vertragsparteien einen Angriff auf eines oder mehrere Mitglieder als Angriff auf alle werten, stellt in diesem Sinne heraus, dass die NATO Frieden und Sicherheit in Europa und Nordamerika als unteilbar betrachtet – kein Mitgliedstaat kann im Frieden sein, wenn sich andere im Krieg befinden.<sup>2</sup>

## Das Prinzip der Reziprozität schafft in der NATO einen Mehrwert, der allen Mitgliedern zugutekommt.

---

Die Allianz ist auch auf dem Prinzip der Reziprozität aufgebaut, welches multilateralen Kooperationsmechanismen zugrunde liegt. NATO-Mitgliedstaaten sichern anderen Alliierten ihre Unterstützung zu und profitieren im Gegenzug von deren Beistand. Dabei ist die Beistandsverpflichtung aus Artikel 5 nicht an ein Quidproquo, also nicht an transaktionale Gegenleistungen, geknüpft. Vielmehr ist die Idee kollektiver Verteidigung von der Überzeugung geleitet, dass sich über einen längeren Zeitraum ein gleichwertiger Nutzen für alle Beteiligten einstellt. Dieser wird nicht etwa an einer direkten Kompensierung für die Verteidigung von Alliierten gemessen. Stattdessen schafft das Prinzip der Reziprozität in der NATO einen generellen Mehrwert, der letztendlich allen Mitgliedern des Systems kollektiver Verteidigung zugutekommt.

Zudem ist die NATO keine isolierte, zufällige Ansammlung von Mitgliedern. Sie bleibt – zumindest mehrheitlich – ein Bündnis aus freien, demokratischen Staaten mit eindeutigem Wertekompass,<sup>3</sup> die sich in dem NATO-Vertragswerk der Demokratie, der individuellen Freiheit und der Rechtsstaatlichkeit verschrieben haben. Die Allianz ist zudem fest eingebettet in die internationale, regelbasierte Ordnung. So bekräftigen die Vertragsparteien in der Präambel des Washingtoner Vertrages „ihren Glauben an die Ziele und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen“.<sup>4</sup> Insgesamt wird in den lediglich 14 Artikeln des Vertrages ganze sechs Mal auf die VN Bezug genommen.<sup>5</sup>

Dennoch existieren multilaterale Organisationen wie die NATO nicht als Selbstzweck. Sie sind dort sinnvoll, wo sie effektiver globale oder regionale Gemeinschaftsgüter bereitstellen, als dies ein einzelner Staat könnte. Dies ist oft davon bestimmt, dass die Antworten auf Herausforderungen von globalem Ausmaß nur durch internationale Zusammenarbeit gefunden werden können. Das trifft in besonderem Maße auf das durch die NATO erbrachte Gemeinschaftsgut – Frieden und Sicherheit – zu, welches gerade kleinere oder mittelgroße Länder wie Deutschland unilateral kaum im gleichen Maße bereitstellen könnten. Erst durch Kooperation mit gleichgesinnten Nachbarstaaten wird dies möglich.<sup>6</sup>

### Die rhetorische Abkehr Trumps von der NATO

Die NATO und ihr Auftrag stehen daher in besonderem Maße für die Prinzipien des Multilateralismus. Ihre gegenwärtige Krise und die elementaren Herausforderungen, denen sich das Bündnis heute ausgesetzt sieht, sind zu einem gewissen Grad auch Zweifeln an diesen Wertvorstellungen geschuldet. Diese werden gegenwärtig insbesondere von Seiten des US-Präsidenten mit konfrontativer Rhetorik infrage gestellt.

Beispielhaft für die Zweifel an Bedeutung und Mehrwert des Bündnisses stehen dabei die Kommentare Präsident Trumps aus dem Wahlkampf 2016 und den ersten Jahren seiner Präsidentschaft. Vor dem Hintergrund seiner früheren Äußerungen, die NATO sei „obsolet“, rief er besondere Sorgen hervor, als er während seines ersten NATO-Gipfels in Brüssel 2017 eine erwartete Bekräftigung der Beistandsverpflichtung aus Artikel 5 in seiner Rede ausließ.<sup>7</sup> Das damalige Auslassen sät somit Zweifel am oben genannten Grundprinzip der Unteilbarkeit, welches zur multilateralen DNA der Allianz zählt. Es schien, als wollte der US-Präsident nicht mehr anerkennen, dass ein Angriff auf ein NATO-Mitglied ein Angriff auf alle und die Sicherheit des Bündnisgebietes somit unteilbar sei. Stattdessen versuchte er, die Sicherheit der Vereinigten Staaten von derjenigen Europas und Kanadas abzugrenzen.



Gemeinsame Übungen: Ein Angriff auf einen oder mehrere Mitgliedstaaten der NATO wird als Angriff auf alle gewertet. [Quelle: © Stoyan Nenov, Reuters.](#)

Weiterhin kritisierte der US-Präsident immer wieder die Kosten, welche den USA durch die Verteidigung von NATO-Alliierten entstünden.<sup>8</sup> So forderte er 2017, „die Vereinigten Staaten müssen mehr für die mächtige und sehr teure Verteidigung, die sie für Deutschland bereitstellen, bezahlt werden“.<sup>9</sup> Auch andere Mitgliedstaaten wurden wiederholt von Trump dahingehend kritisiert, wengleich der US-Präsident aus handelspolitischen Gründen einen besonderen Fokus auf Deutschland legt. Dabei offenbart sich Trumps transaktionales Verständnis von Allianzen, indem er ein direktes Quidproquo, einen unmittelbaren Gegenwert, einfordert. Dies widerspricht jedoch grundlegend dem zuvor erläuterten Prinzip der Reziprozität, wie es Bestandteil multilateraler Kooperationen ist.<sup>10</sup>

Zwar hat Trump – nicht zuletzt auf Betreiben einflussreicher Beraterinnen und Berater – diese kritische Rhetorik im Laufe seiner Amtszeit in

Teilen abgemildert. So zog er beispielsweise seine anfängliche Aussage, die NATO sei „obsolet“, zurück und bekannte sich später zur amerikanischen Beistandsverpflichtung unter Artikel 5. Dennoch hat der US-Präsident nach Aussagen seines Umfelds seine grundlegende Skepsis gegenüber der Allianz mitnichten abgelegt, sondern immer wieder im Privaten den Willen geäußert, aus der NATO aussteigen zu wollen, da er keinen Sinn und Zweck im Bündnis erkenne, sondern dieses als Belastung für die USA betrachte.<sup>11</sup>

### **Amerikanische Beiträge zur Nordatlantikallianz**

Die Zweifel des US-Präsidenten am Mehrwert der NATO schlagen sich bisher eher in seiner Rhetorik denn in konkreter amerikanischer Politik nieder. Dies liegt daran, dass unabhängig von Trump in Washington D. C. ein breiter außenpolitischer Konsens besteht, der von der

Wertigkeit der NATO überzeugt ist und das aktive Mitwirken der Vereinigten Staaten im Bündnis fortsetzen will. Dieser Konsens wird vom Verteidigungs- sowie Außenministerium und von der präsidentiellen Bürokratie im Weißen Haus, insbesondere dem Sicherheitsrat, getragen. Außerdem spiegeln dies die wichtigsten amerikanischen Strategiedokumente wie die Nationale Sicherheitsstrategie von 2017 sowie die Nationale Verteidigungsstrategie und die Nuklearstrategie von 2018 wider.<sup>12</sup>

### **Mittelfristig ist damit zu rechnen, dass die US-Regierung von Europa eine größere Übernahme von Verantwortung erwarten wird.**

---

Dies erklärt auch, dass die finanziellen und militärischen Leistungen der USA zur Rückversicherung der europäischen NATO-Partnerländer auch nach der Wahl Trumps lange konstant blieben oder sogar anstiegen. So wurden die zur Rückversicherung und Verteidigung europäischer Partner aufgewandten Mittel in den letzten fünf Jahren von unter einer Milliarde (2015) auf ca. 5,9 Milliarden US-Dollar (2020) stark erhöht. Die entsendeten und stationierten amerikanischen Streitkräfte in Europa wurden weitgehend konstant gehalten (70.200 Soldaten in 2013; 73.000 in 2018). Die im Juni 2020 angekündigte Heimbringung von 6.400 US-Soldaten im Zuge des Abzugs aus Deutschland wird im Gegenzug durch die Entsendung von rotierenden US-Truppen nach Europa zumindest teilweise wieder ausgeglichen. Außerdem führen die USA eine der vier multinationalen Kampfgruppen an der Ostflanke des Bündnisses und nehmen aktiv an NATO-Übungen teil.<sup>13</sup> Auch eine überparteiliche Mehrheit im Kongress trägt diesen Konsens mit und versucht, die Anbindung der USA an die NATO zu erhalten. So wurde die NATO-Beobachtergruppe des Senats, die als Bindeglied zur Allianz dienen soll, reaktiviert. Beide Kammern des Kongresses haben außerdem

insgesamt drei Gesetze eingebracht, die einen Austritt der USA aus der Nordatlantikkallanz verhindern oder erschweren sollen.<sup>14</sup>

Dennoch kommt dem US-Präsidenten eine gewichtige Rolle bei der Gestaltung der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik zu. Seine grundlegende Skepsis an dem Vorteil internationaler Verträge hat bereits zu dem (angekündigten) Austritt der USA aus verschiedenen sicherheitspolitischen Abkommen, wie dem Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), dem INF-Vertrag und dem Vertrag über die offenen Himmel, geführt.<sup>15</sup> Dass die fortbestehenden Zweifel an der NATO früher oder später reale politische Konsequenzen haben, bleibt weiterhin ein ernstzunehmendes Risiko. Das erratische Verhalten des Präsidenten macht den Zeitpunkt, an dem die Rhetorik irreversible Konsequenzen haben könnte, zusätzlich schwer vorhersehbar.

Insgesamt sind Trumps geringere Bereitschaft zur Lastenübernahme innerhalb der NATO und seine Weigerung, eine Führungsrolle im Bündnis anzunehmen, ohnehin keine neuen Phänomene. Zwar ist beispiellos, dass mit Trump ein US-Präsident erstmalig die Forderung nach einer ausgeglichenen Kostenteilung mit der Sicherheitszusage der USA an andere NATO-Staaten verknüpft. Die Äußerungen müssen aber im Kontext eines teilweisen Zurücktretens der Vereinigten Staaten von ihrer Rolle als uneingeschränkter Garant für Sicherheit in Europa, der bereits unter Ex-Präsident Barack Obama angestoßenen Orientierung hin zum pazifischen Raum sowie dem sich verstärkenden geopolitischen Wettbewerb mit China gesehen werden. Trotz der bisher größtenteils konstanten Beiträge der USA ist mittelfristig damit zu rechnen, dass die US-Regierung – egal ob unter Trump oder einem möglichen demokratischen Präsidenten Joe Biden – von ihren europäischen Verbündeten eine größere Übernahme von Verantwortung erwarten wird.

Dass die Ausbreitung der COVID-19-Pandemie die Vereinigten Staaten weltweit am stärksten getroffen hat und neben immensen menschlichen Kosten auch gravierende wirtschaftliche

Auswirkungen nach sich zieht, wird diesen Trend weiter verstärken. Zwar sind US-Verteidigungsausgaben aufgrund des hohen Stellenwertes, welcher in der amerikanischen Politik der verteidigungspolitischen Handlungsfähigkeit beigemessen wird, traditionell weniger stark konjunkturellen Fluktuationen unterworfen. Dennoch werden die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie den US-Haushalt zukünftig noch stärker unter Druck setzen und damit zusätzliche Argumente für eine vermehrte Abgabe der bisher von Amerika geschulterten Last an die europäischen NATO-Verbündeten liefern.

### **Den europäischen Pfeiler der NATO stärken**

Schlussendlich bedeutet dies für die europäischen Mitgliedstaaten der Allianz, dass sie zwar transatlantisch bleiben, jedoch den europäischen Pfeiler der NATO stärken müssen. Diese Realität wird von einigen europäischen Staatsoberhäuptern und Regierungschefs sicherlich anerkannt. Aus den viel beachteten Worten von Bundeskanzlerin Angela Merkel, dass „die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, [...] ein Stück vorbei“ sind, sprach 2017 zwar in erster Linie die Frustration über die Rhetorik des US-Präsidenten.<sup>16</sup> Dennoch bekennen sich deutsche Spitzenpolitiker bereits seit der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 immer wieder dazu, dass sich Deutschland „früher, entschiedener und substanzieller“ international engagieren sollte und dabei auch eine stärkere Rolle in der NATO übernehmen muss.<sup>17</sup>

Auch der französische Präsident Emmanuel Macron vertritt immer wieder die Position, Europa müsse seine strategische Autonomie ausbauen. Dass er jedoch im Zuge seiner Kritik an mangelnder Abstimmung und Koordination innerhalb der NATO – eher unglücklich – von dem „Hirntod“ der Allianz sprach, verdeutlicht die weiterhin eher zurückhaltende französische Position zum Bündnis.<sup>18</sup>

Auch wenn europäische Entscheidungsträger offensichtlich die Verschiebungen im transatlantischen Gefüge anerkennen, wird der Grad europäischer militärischer Eigenständigkeit

absehbar begrenzt bleiben. Europa bleibt bei einer Reihe konventioneller militärischer Fähigkeiten hochgradig abhängig von Amerika. Dies gilt insbesondere für Kernbereiche der Luftkampfführung, bei der die Vereinigten Staaten als einziges Bündnismitglied mit der F-22 und F-35 eigene moderne Kampfflugzeuge der fünften Generation entwickelt haben, sowie bei essenziellen maritimen Fähigkeiten – wie dem Anti-U-Boot-Kampf – oder auch der Raketenabwehr.<sup>19</sup>

Noch stärker gilt dies im Bereich der nuklearen Abschreckung. Hier sind es allein die USA, die mit ihrer Zusage einer erweiterten Abschreckung durch ihre Nuklearwaffen das gesamte Bündnisgebiet zu sichern vermögen. Zwar betont auch Frankreich die „europäische Dimension“ seiner nuklearen Abschreckung. Einem auf ganz Europa erweiterten französischen Nuklearschirm mangelt es jedoch an Glaubwürdigkeit, da es Frankreich an den vielfältigen Nukleooptionen der USA fehlt und es bisher lediglich eine Doktrin der Minimalabschreckung verfolgt hat.<sup>20</sup>

### **Die europäischen Alliierten nehmen selbst stark divergierende Positionen im Bündnis ein.**

Eine Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO wird ebenfalls dadurch verkompliziert, dass die europäischen Alliierten selbst stark divergierende Positionen im Bündnis einnehmen und teils sogar uneinig darüber sind, ob eine stärkere Autonomie überhaupt wünschenswert ist. Grundlegende Unterschiede in der Bedrohungsperzeption zeigen sich einerseits an der Frage, ob das Augenmerk der Allianz stärker der direkten Bündnisverteidigung oder der Entsendung militärischer Kräfte in Krisengebiete gelten sollte. So drängen die osteuropäischen Mitgliedstaaten mit Blick auf Russland stärker auf Anstrengungen zur Festigung der Bündnisverteidigung, während Frankreich oder die Türkei mit Fokus auf den Nahen Osten und

Nordafrika stärker auf Krisenmanagement, Stabilisierung und die Bekämpfung von Terrorismus bedacht sind.

Diese divergierenden Prioritäten haben zur Folge, dass Polen, die baltischen Staaten und Rumänien sogar eine noch stärkere Anbindung an die USA suchen.<sup>21</sup> Hinzu kommt, dass mit dem Austritt Großbritanniens aus der EU einer der wichtigsten NATO-Bündnispartner einen Sonderweg beschreitet, dessen Verhältnis mit dem Rest Europas noch ungeklärt ist und der ebenfalls ein Interesse daran haben dürfte, eine enge Anbindung an die USA zu erhalten.

Um mit Blick auf diese Komplikationen trotzdem die europäische Komponente in der NATO zu stärken, sollte zunächst die Verzahnung zwischen NATO-Bündnisstrukturen und europäischen Institutionen pragmatisch gestärkt werden, ohne dabei Grundsatzentscheidungen zu erzwingen. Der Maxime folgend, dass EU-Initiativen nicht in Konkurrenz zur NATO stehen, sondern diese ergänzen sollen, könnten Fähigkeiten zum Lufttransport oder im ISR-Bereich (*Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*), welche von EU und NATO gleichermaßen benötigt werden, noch stärker gegenseitig zur Verfügung stehen. Auch verfügt die NATO bereits jetzt





über exzellente Verwaltungs- und Kommandostrukturen, welche dort, wo möglich, auch der EU zugänglich gemacht werden könnten, um den Aufbau doppelter Strukturen zu vermeiden.

Solch eine flexiblere Verzahnung von NATO und EU wäre wichtig, um den europäischen Pfeiler im Bündnis zu stärken. Gleichzeitig sollte der Ansatz Mitgliedstaaten erlauben, ihr Mitwirken daran gemäß eigenen nationalen Präferenzen selbst festzulegen.<sup>22</sup> Die in der gemeinsamen Erklärung zwischen NATO und EU von 2018 festgelegten Felder der Zusammenarbeit, wie etwa militärische Mobilität oder Terrorismusbekämpfung,

sollten dabei um die oben genannten Bereiche ergänzt werden.

### **Eine fairere Lastenverteilung im Bündnis**

Um die oben beschriebene militärische Fähigkeitslücke Europas zumindest graduell zu schließen, ist außerdem eine Anhebung der vergleichsweise geringen Verteidigungsausgaben europäischer Mitgliedstaaten, gerade auch derjenigen Deutschlands, nötig. Diese sollten Investitionen in den Aufbau eigener militärischer Fähigkeiten finanzieren, um die faktische Abhängigkeit von Kernkompetenzen der amerikanischen Streitkräfte zumindest teilweise zu verringern.

Auf dem NATO-Gipfeltreffen in Wales 2014 hatten die Verbündeten in ihrer gemeinsamen Abschlusserklärung zugesagt, sich innerhalb eines Jahrzehnts auf Verteidigungsausgaben von zwei Prozent des BIP hinzubewegen und im gleichen Zeitraum den Anteil ihres Etats, der für bedeutende Ausrüstungsprojekte sowie Forschung und Entwicklung veranschlagt ist, auf 20 Prozent anzuheben.<sup>23</sup> Im Jahr 2019 erreichten neben den USA jedoch nur weitere acht NATO-Alliierte das Zwei-Prozent-Ziel. Mit Deutschland, Frankreich, Italien, Kanada, Spanien und der Türkei verfehlten praktisch alle größeren Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Polen die Marke. Mit 15 Alliierten (ausgenommen der USA), die 2019 über dem Zwanzig-Prozent-Ziel lagen, erfüllte zumindest in diesem Punkt bereits eine knappe Mehrheit der Mitglieder die Vorgaben der Wales-Erklärung.<sup>24</sup>

Zwar muss den NATO-Verbündeten zugutegehalten werden, dass alle Länder ihre nominellen Verteidigungsbudgets in den vergangenen fünf Jahren erhöht haben. Dabei fällt die gesamte Steigerung von 130 Milliarden US-Dollar an zusätzlichen Verteidigungsausgaben (2014 bis 2019) sogar beachtlich aus.<sup>25</sup> Große Mitgliedstaaten wie Deutschland haben ihren Anteil dabei weiter

Zeit zum Handeln: Deutschland und seine europäischen Partner haben in den vergangenen 70 Jahren maßgeblich von dem durch die NATO gesicherten Frieden profitiert.

Quelle: © Johanna Geron, Reuters.



gesteigert. Aufgrund der rechnerischen Effekte des BIP-Rückgangs infolge der COVID-19-Krise soll der deutsche Wert für 2020 sogar sprunghaft auf 1,58 Prozent ansteigen, nachdem er 2019 noch bei 1,36 Prozent lag.<sup>26</sup>

Dennoch werden die vereinbarten Ziele weiterhin nicht vollständig erfüllt. Die Gründe dafür sind vielfältig. Insgesamt hat sich die politische Kultur in vielen der „alten“ NATO-Mitgliedstaaten in Westeuropa daran gewöhnt, nach 1990 eine Friedensdividende in Form reduzierter Verteidigungsausgaben einzustreichen, während gleichzeitig das unmittelbare Bedrohungsgefühl in diesen Ländern durch die Erweiterung der NATO nach Osten abgenommen hat. Die schleppende Umsetzung begründet sich aber auch in bürokratischen Flaschenhälsen in der militärischen Verwaltung und stockenden Anschaffungsprozessen – teils aufgrund von mangelhafter Bereitstellung von Material durch die europäische Verteidigungsindustrie. Auch wird in Politik und in Fachkreisen die Sinnhaftigkeit einer Kopplung der Ausgabenmarke an das BIP, welches konjunkturellen Schwankungen unterworfen ist, immer wieder in Frage gestellt.

### **Die Verteidigungsausgaben sind ein Gradmesser dafür, inwieweit Mitgliedstaaten multilaterale Prinzipien auch dann befolgen, wenn es unbequem ist.**

---

Eine erfolgreiche Umsetzung ist aber nach wie vor alternativlos – nicht nur als Ausdruck des europäischen Pfeilers der NATO, sondern auch als Gradmesser dafür, inwieweit Deutschland und seine europäischen Verbündeten multilaterale Prinzipien auch dann befolgen, wenn es unbequem ist. Im Sinne des eingangs dargestellten Prinzips der Reziprozität sollen Regeln schließlich nicht nur dann eingehalten werden, wenn es von unmittelbarem Vorteil ist, sondern stets in Überzeugung daran, dass die Erfüllung

multilateraler Verpflichtungen auf lange Sicht einen allgemeinen Mehrwert schafft.

Deutschland und seine europäischen Partner haben maßgeblich von dem durch die NATO gesicherten Frieden in Europa und der Stabilität der vergangenen 70 Jahre profitiert. Diese schufen einen „Seelenfrieden, der es Mitgliedstaaten erlaubte, sich nicht länger ums Überleben zu sorgen und zu prosperieren“, wie Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer es kürzlich in einem Meinungsbeitrag formulierte und darauf verwies, dass erst diese Sicherheitsgarantie das deutsche Wirtschaftswunder ermöglicht habe.<sup>27</sup> Vor dem Hintergrund dieser immensen Vorteile sollte Deutschland daher auch bereit sein, größere Kosten zu übernehmen. Eine Einhaltung von Bündnisversprechen kann letztendlich nur verlangen, wer selbst auch bereit ist, diesen nachzukommen.

Sicherlich ist es absehbar, dass die Haushaltssituation in Deutschland infolge des wirtschaftlichen Einbruchs im Zuge der COVID-19-Pandemie künftig angespannter sein wird als zuvor. Damit sind auch steigende Verteidigungsausgaben einem nachvollziehbaren Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. Jedoch sollte beachtet werden, dass Deutschland – bislang – weit glimpflicher durch die Krise gekommen zu sein scheint als viele seiner europäischen Bündnispartner – und auch als die Vereinigten Staaten. Vor diesem Hintergrund wäre es Verbündeten nur schwer zu vermitteln, warum Deutschland seinen Zusagen nicht nachkommen kann und infolgedessen die Lastenübernahme anderen (von COVID-19 stärker betroffenen) Alliierten überlässt.

### **Die NATO und effektiver Multilateralismus**

Neben den dargestellten Schwierigkeiten, welche die Abstimmung und Lastenverteilung innerhalb des Bündnisses betreffen, steht die NATO fortwährend vor der Aufgabe, ihre Wirksamkeit bei der Bewältigung externer Herausforderungen sicherzustellen. Wie eingangs erwähnt, gilt Multilateralismus nicht als Selbstzweck, sondern muss sich an seiner Effektivität bei der Lösung konkreter Probleme messen

lassen. Dabei wird die NATO zukünftig auf eine Reihe globaler Herausforderungen Antworten finden müssen, um als effektives Bündnis seine Relevanz zu erhalten.

Die größte Herausforderung ist dabei der Aufstieg rivalisierender Großmächte, welche sich in einem Systemwettbewerb zu den demokratischen Rechtsstaaten des Westens wännen und daher die multilaterale, liberale Weltordnung und deren Normen zu schwächen oder zu unterwandern versuchen. Zwar muss die NATO, nicht zuletzt auf Druck der USA, künftig auch ihre Rolle gegenüber China definieren und eine Antwort auf die chinesische Einflussnahme in Europa und in dessen unmittelbarer Nachbarschaft finden. Mindestens bis Mitte dieses Jahrzehnts wird das Hauptaugenmerk des Bündnisses aber zunächst weiterhin auf Russland liegen.

Die revisionistische Politik Russlands markierte 2014 mit der Annexion der Krim eine Zäsur in der europäischen Friedensordnung. Der NATO verlangte dieser Umbruch eine strategische Kehrtwende ab, infolgedessen sich das Bündnis nach Jahren der Entsendung von Kräften in Krisengebiete (*out of area*-Einsätze) wieder stärker der Bündnisverteidigung zuwandte. Die Bewältigung dieser Aufgabe ist gegenwärtig die größte externe Herausforderung für die NATO.

Die grundlegende Schwierigkeit liegt dabei darin, dass die NATO durch fünf Runden der Osterweiterung seit 1999 ihr Bündnisgebiet zwar deutlich vergrößert hat, hierbei jedoch eine Ausdünnung ihrer konventionellen Fähigkeiten in Kauf nehmen musste, da die NATO-Russland-Grundakte von 1997 keine dauerhafte Stationierung substanzieller Kampftruppen in den neuen Mitgliedstaaten erlaubt.<sup>28</sup> Des Weiteren ist der waffentechnische Vorsprung der Allianz, insbesondere der des amerikanischen Militärs, nach signifikanten Investitionen Russlands in die technische Modernisierung und in neue Fähigkeiten seiner Streitkräfte nicht mehr so deutlich, wie es noch in den 2000er Jahren der Fall war.

Somit besitzt das Bündnis zwar insgesamt einen, wenn auch schrumpfenden, konventionellen

Vorteil. Militärexperten warnen jedoch davor, dass Russland in einem Regionalkonflikt mit der NATO im Nordosten Europas überlegen wäre. Dies liegt vor allem an der konzentrierten Stationierung von russischen Truppen, Material und Gerät sowie militärischer Infrastruktur in der Ostsee, der russischen Exklave Kaliningrad und dem westlichem Militärbezirk Russlands, welche NATO-Truppen und Material in angrenzenden Staaten quantitativ übertreffen.

## Die NATO-Staaten müssen die Einsatzfähigkeit ihrer Streitkräfte ausbauen.

---

Qualitativ ergibt sich außerdem ein Vorteil für Russland aus dessen ausgeprägten Fähigkeiten zum *Anti-Access/Area-Denial* (A2/AD), also der Verhinderung des Zugangs von NATO-Streitkräften zu den exponierten baltischen Staaten, insbesondere aufgrund moderner russischer Luft- und Raketenabwehrsysteme. Um diesen regionalen Vorteil auszugleichen, müsste die NATO insbesondere ihre Fähigkeiten zur Überwindung gegnerischer Luftverteidigung und ihre Kapazitäten zur schnellen Mobilisierung von Verstärkungen ausbauen.<sup>29</sup>

Erstere Fähigkeit wird mit der bereits angelaufenen schrittweisen Auslieferung des F-35 Kampfflugzeugs an europäische NATO-Staaten, dem durch seine Tarnkappen- und Elektronikfähigkeiten die Überwindung der russischen Flugabwehr zugetraut wird, nun sukzessive hergestellt. Zusätzlich dazu planen auch die USA eine Verlegung von F-35 nach Europa ab dem Jahr 2021.<sup>30</sup>

Die Verbesserung der Fähigkeiten des Bündnisses zur schnellen Bereitstellung und Verlegung von Verbänden und Großverbänden bleibt aber eine immense Herausforderung. Bereits beim Gipfeltreffen in Wales 2014 hat die Allianz die Einrichtung der NATO-„Speerspitze“ (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF) beschlossen, mit der 5.000 Soldatinnen und Soldaten in



Blick nach Osten: Militärexperten warnen davor, dass Russland in einem Regionalkonflikt mit der NATO im Nordosten Europas überlegen wäre. Quelle: © Alexander Demianchuk, Reuters.

höchster Bereitschaft zur Verfügung stehen.<sup>31</sup> Darüber hinaus wurde auf Betreiben der USA zum Jahr 2020 zusätzlich eine NATO Readiness Initiative (NRI) eingerichtet, welche innerhalb von 30 Tagen 30 Heeresbataillone, 30 Fliegerstaffeln und 30 Kampfschiffe mobilisieren können soll.

Trotz dieser eingeleiteten Schritte müssen die NATO-Staaten jedoch ihre tatsächliche Fähigkeit

zur schnellen Mobilisierung und Verlegung weiter festigen. So wurde Anfang 2020 bekannt, dass das von Deutschland für die NRI gemeldete Kontingent aus 7.000 Soldatinnen und Soldaten, 50 Luftfahrzeugen sowie drei Schiffen zu diesem Zeitpunkt überwiegend noch nicht voll ausgestattet und einsatzbereit war.<sup>32</sup> Um eine adäquate Bündnisverteidigung sicherzustellen, müssen daher die Beiträge der Mitgliedstaaten auch operativ einsatzfähig sein.





Um ihrer Aufgabe der Einhegung Russlands nachzukommen, muss die NATO ebenfalls ihre nukleare Abschreckungsfähigkeit sicherstellen. Im strategischen Konzept des Bündnisses von 2010 hebt dieses explizit hervor, dass es sich als „nukleare Allianz“ begreift.<sup>33</sup> Im interkontinentalen Bereich ist das Nukleardispositiv<sup>34</sup> der USA im Gleichgewicht zu dem Russlands, auch aufgrund der noch bis 2021 gültigen Obergrenzen

des New-START-Vertrages. Im Bereich der Mittel- und Kurzstreckensysteme besteht hingegen ein Ungleichgewicht zugunsten Russlands, das in den vergangenen Jahren stark in Raketen in diesem Bereich investiert hat.<sup>35</sup>

Daher ist auch eine fortgesetzte, gefestigte nukleare Abschreckung seitens der NATO weiterhin notwendig.<sup>36</sup> Deutschland und vier weitere



europäische NATO-Verbündete<sup>37</sup> sollten zur Festigung dieser nuklearen Abschreckung in erster Linie ihren Verpflichtungen aus der nuklearen Teilhabe nachkommen. Im Rahmen der nuklearen Teilhabe lagern die USA 100 bis 150 Schwerkraftbomben der Typen B61-3 und B61-4 in Europa, die mit Flugzeugen der Alliierten, in Deutschland bisher durch den Tornado und zukünftig wohl von der F-18, ins Ziel gebracht werden.<sup>38</sup> Im Kriegsfall würde deren Einsatz von den USA freigegeben werden und die Stationierungsländer müssten der Verbringung zustimmen.

Der operative Nutzen nuklearer Fallbomben ist nicht unumstritten – Kritikerinnen und Kritiker führen an, dass luftgestützte Marschflugkörper aus Gründen der besseren Überwindungsfähigkeit von Luftabwehr eine glaubwürdigere Abschreckung gegenüber Russland darstellen. Trotz dieser militärischen Erwägungen bleibt die nukleare Teilhabe aber ein wichtiger politischer Ausdruck von Solidarität und Zusammenarbeit innerhalb der NATO. Ein Rückzug aus der in der Öffentlichkeit unpopulären Teilhabe, wie er in Deutschland jüngst von Teilen der Politik wohl mit Blick auf die Bundestagswahl 2021 angeregt wurde, würde einen Ausstieg aus der nuklearen Risikoteilung bedeuten und von Deutschlands NATO-Verbündeten wohl als eine Abschwächung der deutschen Bündnissolidarität verstanden werden.<sup>39</sup> Daher sollte die nukleare Teilhabe weiterhin fortgeführt werden.

### **Herausforderungen am Horizont**

Neben der zentralen Aufgabe, die Bündnisverteidigung zu sichern, wird sich die NATO in den kommenden Jahren auch einer Reihe weiterer Herausforderungen stellen müssen. Dazu zählt einerseits die Entwicklung der von zerfallender Staatlichkeit, Konflikten und Terrorismus gezeichneten europäischen Nachbarschaft. Andererseits geht in Afghanistan absehbar die bedeutendste NATO-Mission der vergangenen Jahrzehnte zu Ende. Neben der geordneten Organisation des Truppenabzugs stellt sich für die Allianz damit die Frage, inwiefern sie eine Rolle bei der zukünftigen Stabilisierung des nach wie vor volatilen Landes übernehmen und die Gefahr eines aufkeimenden

Terrorismus unterbinden kann. Auch in anderen Krisenländern der südlichen Nachbarschaft spielt die Allianz inzwischen eine eher untergeordnete Rolle. Stattdessen bestimmen nationale Alleingänge von NATO-Mitgliedern, wie jene der Türkei in Syrien, die von Frankreich dominierten Antiterroroperationen in der Sahelzone oder VN- und EU-Missionen die Region. Die Herausbildung einer besser abgestimmten NATO-Strategie im Umgang mit den Krisen im Nahen Osten und Nordafrika ist daher vonnöten.

Die COVID-19-Pandemie hat darüber hinaus gezeigt, dass auch unkonventionelle, nicht-militärische Herausforderungen die Aufmerksamkeit des Bündnisses verlangen. Dabei kann die NATO einen konkreten Mehrwert, wie beispielsweise ihre Logistik- und Lufttransportfähigkeiten im Rahmen des SALIS-Programms (Strategic Airlift International Solutions) und des NATO-Krisenzentrums Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre zur Unterstützung von Hilfsmaßnahmen der Mitgliedstaaten einbringen.<sup>40</sup> Aber auch die Abwehr von Versuchen zur Destabilisierung demokratischer Gesellschaften mittels der Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch Desinformation und Propaganda hat im Zuge der COVID-19-Krise weiter an Bedeutung gewonnen, wie Falschnachrichten über die Herkunft des Virus und Kampagnen zur Unterminierung des europäischen Zusammenhalts zeigen. Auch hier hat die NATO Strukturen, wie die Counter-Hybrid Support Teams und eine Hybrid Analysis Branch, welche zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Abwehr von hybriden Bedrohungen und dem Aufbau von Resilienz herangezogen werden können.<sup>41</sup>

### **Fazit**

Die NATO ist weder „obsolet“ noch „hirntot“ – wohl aber einer Vielzahl an Herausforderungen von Innen und Außen ausgesetzt. Dies betrifft nicht nur die vom US-Präsident ausgehenden Zweifel an den multilateralen Prinzipien, welche die DNA der Allianz bis heute maßgeblich prägen. Um sich als effektive multilaterale Organisation zu behaupten, muss die NATO auch auf eine Vielzahl externer Probleme adäquate Antworten finden.

Die Herausforderungen der NATO sind damit zu einem gewissen Grad Ausdruck der Schwierigkeiten, vor denen die gesamte multilaterale, internationale Ordnung gegenwärtig steht.

Gleichzeitig werden die verschiedenen Probleme maßgeblich von einer strategischen Neuorientierung der USA, welche sich in den nächsten Jahren verstärken dürfte, geprägt. Diese erfordert eine Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO, ohne dabei die transatlantische Bindung aufzugeben. Die europäische Komponente der Allianz wird künftig damit eine größere Rolle bei der Hauptaufgabe des Bündnisses, der kollektiven Verteidigung, übernehmen müssen. Das bedeutet insbesondere für Deutschland, dass es mehr tun muss, um seine Bündniszusagen bei den Verteidigungsausgaben, bei der Ausstattung und Bereitstellung von schnellen Einsatztruppen für NATO-Eingreifverbände und der Fortführung der nuklearen Teilhabe zu erfüllen. Gleichzeitig wird sich die NATO auch weiteren Herausforderungen wie dem Krisenmanagement und den Folgen der COVID-19-Pandemie stellen müssen.

---

**Philipp Dienstbier** ist Referent für Transatlantische Beziehungen der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Scott, James 2015: Multilateralism, Encyclopædia Britannica, in: <https://bit.ly/2ZYpIMa> [18.08.2020].
- 2 NATO 1949: The North Atlantic Treaty, 04.04.1949, in: <https://bit.ly/2Mi9XaP> [18.08.2020].
- 3 Beobachterinnen und Beobachter geben zu bedenken, dass der Durchschnittswert der NATO-Länder auf der Freedom House Skala (bzgl. politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten) seit einigen Jahren stark gesunken ist und sich auf dem niedrigsten Stand seit dem Kalten Krieg befindet. Lute, Douglas / Burn, Nicholas 2019: NATO at Seventy – An Alliance in Crisis, Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs, 02/2019, in: <https://bit.ly/2ZYozUv> [18.08.2020].
- 4 NATO 1949, N. 2.
- 5 Gottemoeller, Rose 2017: Effective multilateralism: how NATO adapts to meet changing security challenges, NATO, 09.03.2017, in: <https://bit.ly/2Xl4gPp> [18.08.2020].
- 6 Fischer-Bollin, Peter 2020: Globale Herausforderungen global angehen. Den Multilateralismus richtig verstehen, CIVIS mit Sonde, 1/2020, S. 85 ff., in: <https://bit.ly/3lc1gPf> [24.08.2020].
- 7 Gray, Rosie 2017: Trump Declines to Affirm NATO's Article 5, The Atlantic, 25.05.2017, in: <https://bit.ly/3dmNdIT> [18.08.2020].
- 8 Dass sich durchaus konkrete Beispiele für den Mehrwert der NATO-Mitgliedschaft für die USA finden lassen, steht außer Frage. Insbesondere der Beistand der Verbündeten in Afghanistan nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 ist hier zu nennen, als Artikel 5 des Washingtoner Vertrages zum ersten und bisher einzigen Mal aufgerufen wurde, was mit erheblichen Kosten für die amerikanischen Alliierten verbunden war, wie deren über 1.000 getötete Streitkräfte zeigen. iCasualties 2020: Afghanistan Fatalities, in: <https://bit.ly/2XnrhS3> [18.08.2020].
- 9 Deutsche Welle 2017: Germany owes ‚vast‘ sums of money for NATO, claims US President Donald Trump, 18.03.2017, in: <https://p.dw.com/p/2ZTiI> [18.08.2020].
- 10 Ford, Lindsey / Goldgeier, James 2019: Who are America's allies and are they paying their fair share of defense?, Brookings Institution, 17.12.2019, in: <https://brook.gs/36Se9Hw> [18.08.2020].
- 11 Barnes, Julian / Cooper, Helen 2019: Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia, The New York Times, 14.01.2019, in: <https://nyti.ms/3gHFyAz> [18.08.2020].
- 12 President of the United States 2017: National Security Strategy of the United States of America, 12/2017, in: <https://bit.ly/2XSkzmz0> [18.08.2020]; Department of Defense 2018: Nuclear Posture Review, 02/2018, in: <https://bit.ly/2ZUW0r4> [18.08.2020]; Department of Defense 2018: Summary of the National Defense Strategy of the United States of America, in: <https://bit.ly/2XQa1Un> [18.08.2020].

- 13 Overhaus, Marco 2019: Eine Frage der Glaubwürdigkeit – Konventionelle und nukleare Sicherheitszusagen der USA in Europa, SWP-Studie 15, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 06/2019, in: <https://bit.ly/2Yvzu6H> [18.08.2020].
- 14 Library of Congress 2017: S. Res. 54 – A resolution expressing the unwavering commitment of the United States to the North Atlantic Treaty Organization, 07.02.2017, in: <https://bit.ly/2XSEnFV> [18.08.2020]; Library of Congress 2017: – H. Res. 256 – Expressing support for the North Atlantic Treaty Organization and the countries of Central and Eastern Europe, 06.04.2017, in: <https://bit.ly/3gEjW8a> [18.08.2020]; Library of Congress 2019: H. R. 676 – NATO Support Act, 17.01.2019, in: <https://bit.ly/2AqJrsY> [18.08.2020].
- 15 Der JCPOA sollte eine nukleare Bewaffnung Irans verhindern, während er gleichzeitig eine friedliche nukleare Nutzung gewähren sollte. Der INF-Vertrag untersagte Russland und den USA den Einsatz landgestützter Mittelstreckenraketen. Der Vertrag über die offenen Himmel erlaubte Russland, den USA und 33 weiteren Unterzeichnerstaaten gegenseitige Überflüge zur Beobachtung von Streitkräften und militärischer Infrastruktur. Trotz individueller Mängel – so verhinderte der INF-Vertrag beispielsweise nicht, dass Russland im Verstoß dagegen einen landgestützten Marschflugkörper stationierte – trugen diese Vertragswerke zur Nichtverbreitung von (nuklearen) Waffensystemen sowie zu Transparenz und Vertrauensbildung bei. Mit ihrem Ende steigt die Wahrscheinlichkeit einer nuklearen Proliferation sowie das Risiko für Fehlkalkulationen und folgenschwere Missverständnisse.
- 16 Soboczynski, Adam 2017: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei“, Zeit Online, 31.05.2017, in: <https://bit.ly/2TZkz4> [18.08.2020].
- 17 Gauck, Joachim 2014: „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen, Bündnissen“ (Rede), Bundespräsidialamt, 31.01.2014, in: <https://bit.ly/2PYnqpV> [18.08.2020].
- 18 The Economist 2019: Emmanuel Macron in his own words (English), 07.11.2019, in: <https://econ.st/3dZrGGo> [18.08.2020]. Frankreich, das sich von 1966 bis 2009 zwischenzeitlich aus den militärischen NATO-Strukturen zurückgezogen hatte, ist traditionell stärker auf seine Souveränität und Unabhängigkeit von der NATO bedacht und präferiert eine stärkere sicherheitspolitische Rolle der EU, in welcher der französische militärische Einfluss größer ist.
- 19 Overhaus 2019, N.13.
- 20 Zwar bekennt sich das Bündnis zur nuklearen Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung, besteht aber darauf, dass, solange Atomwaffen weltweit existieren, nukleare Abschreckung weiterhin eine Komponente der Bündnisverteidigung bleiben muss.
- 21 Wintour, Patrick 2019: Nato to launch fundamental review of its future direction, The Guardian, 04.12.2019, in: <https://bit.ly/2XNLvTA> [18.08.2020].
- 22 Lute / Burn 2019, N.3.
- 23 NATO 2014: Wales Summit Declaration, 05.09.2014, in: <https://bit.ly/2MhFOIm> [18.08.2020].
- 24 NATO 2019: Defence Expenditure of NATO Countries (2013–2019), 29.11.2019, in: <https://bit.ly/2XSmc3d> [18.08.2020].
- 25 Dempsey, Judy 2019: The Three Unresolved Issues of NATO, Carnegie Europe, 05.12.2019, in: <https://bit.ly/3cnJjrw> [18.08.2020]. Außerdem hob Deutschland seine Beiträge zu den Verwaltungskosten der NATO auf 16 Prozent an. Erlanger, Steven 2019: NATO Offers Trump a Budget Bonbon as Summit Nears, The New York Times, 28.11.2019, in: <https://nyti.ms/2FFNGnx> [18.09.2020].
- 26 Tagesschau: Militärausgaben – Deutschland kommt Zwei-Prozent-Ziel näher, 27.05.2020, in: <https://bit.ly/2XnbsuE> [18.08.2020].
- 27 Kramp-Karrenbauer, Annegret 2020: How to keep Nato fit for purpose in years to come, Financial Times, 10.05.2020, in: <https://on.ft.com/3diXvDr> [18.08.2020].
- 28 NATO 1997: Summary – Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, 27.05.1997, in: <https://bit.ly/3dnFpQL> [18.08.2020].
- 29 Vershbow, Alexander / Breedlove, Philip 2019: Permanent deterrence. Enhancements to the US military presence in North Central Europe, Atlantic Council, 07.02.2019, in: <https://bit.ly/3ckRkNJ> [18.08.2020].
- 30 Overhaus 2019, N.13.
- 31 Bundeministerium der Verteidigung: VJTF – Speerspitze der NATO, in: <https://bit.ly/2ZYGj2e> [18.08.2020].
- 32 Jungholt, Thorsten 2020: Deutschland meldet der Nato Fantasietruppen und Papiertiger, Die Welt, 22.01.2020, in: <https://welt.de/205218481> [18.08.2020].
- 33 Die NATO verfügt heute, anders als zu Zeiten des Kalten Krieges, jedoch nicht mehr über eine öffentlich erkennbare Nuklearstrategie. Zwar erlaubt dies ein höheres Maß an Flexibilität, zur Sicherung des strategischen Gleichgewichts könnte sich die Transparenz, welche eine deklarierte Strategie bietet, jedoch stabilisierend auswirken und Missverständnissen und Fehlkalkulationen entgegenwirken. NATO 2010: Active Engagement, Modern Defence – Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, 11/2010, in: <https://bit.ly/3dqYwew> [18.08.2020].
- 34 Das Dispositiv ist die Anzahl und Sprengkraft von nuklearen Gefechtsköpfen sowie die Anzahl und Stationierung ihrer Trägersysteme.

- 35 Dazu zählen insbesondere die Iskander-Raketen, welche bereits 2016 in Kaliningrad stationiert wurden, und die Kalibr-Marschflugkörper, mit denen zumindest die russische Marine, inzwischen wahrscheinlich aber auch russische Landeinheiten, ausgestattet wurden. Beide Raketen können sowohl konventionell als auch nuklear bestückt werden. Kristensen, Hans/Korda, Matt 2020: Russian nuclear forces, 2020, Bulletin of the Atomic Scientist, 76: 2, 09.03.2020, S.102–117 in: <https://bit.ly/3iXlCd4> [19.08.2020].
- 36 Von amerikanischer Seite wird vor diesem Hintergrund eine Flexibilisierung ihrer nuklearen Wirkmöglichkeiten angestrebt und die Entwicklung von Nuklearwaffen mit geringer Sprengkraft (*low yield*) vorangetrieben. Der Mehrwert dieser Waffentypen und ihre Auswirkung auf das strategische Gleichgewicht sind jedoch nicht unumstritten.
- 37 Die übrigen Länder sind Belgien, Italien und die Niederlande. Die Türkei partizipiert zwar offiziell an der nuklearen Teilhabe, verfügt inzwischen aber nicht mehr über einen eigenen zertifizierten Flugzeugtyp. Rudolf, Peter 2020: Deutschland, die Nato und die nukleare Abschreckung, SWP-Studie 11, SWP, 05/2020, in: <https://bit.ly/3j7Nco5> [18.08.2020].
- 38 Kristensen, Hans M./Korda, Matt 2020: United States nuclear forces, 2020, Bulletin of the Atomic Scientist, 76: 1, 13.01.2020, S. 46–60 in: <https://bit.ly/2EnDrn3> [24.08.2020].
- 39 Rudolf 2020, N. 37.
- 40 Gebauer, Matthias/Müller, Peter 2020: Corona-Krise – Das Virus erfasst die Nato, 01.04.2020, Der Spiegel, in: <https://bit.ly/36Ofgli> [18.08.2020].
- 41 NATO 2019: NATO's response to hybrid threats, 08.08.2019, in: <https://bit.ly/3eE2rTx> [18.08.2020].



Quelle: © Amr Abdallah Dalsh, Reuters.

Multilateralismus

# Auf der Suche nach Ordnung im Nahen Osten und Nordafrika

Subregionaler und sektoraler Multilateralismus als Chance

Michael Bauer / Edmund Ratka



Multilateralismus hat sich im Nahen Osten und Nordafrika als Ordnungsmodell bislang nicht durchgesetzt. Doch die großen Krisen in der Region kann kein Staat alleine lösen. Gerade auf subregionaler Ebene und in spezifischen Themenfeldern lassen sich multilaterale Kooperationsformate entwickeln. Dies wird in den Bereichen Sicherheit am Persischen Golf, Wirtschaftskooperation im Maghreb und Erdgasförderung im östlichen Mittelmeer deutlich. Europa sollte solche Initiativen unterstützen, die Brücken über die geopolitischen Gräben in der Region schlagen können.

---

Die Frage nach der Zukunft internationaler Ordnung trifft mit dem Nahen Osten und Nordafrika eine Region, die im letzten Jahrzehnt ganz besonders aus den Fugen geraten ist. Jenseits des innenpolitischen Reformdrucks in vielen Ländern, deren Regierungs- und Wirtschaftsmodelle überholt sind, befindet sich auch die regionale Ordnung im Umbruch. Diese ist derzeit vor allem durch Staatszerfall, das oft gewaltsame Aufbrechen identitärer Konfliktlinien und das geopolitische Kräftenessen von Regionalmächten gekennzeichnet. Allianzbildung, Bilateralismus und Hegemonialstreben dominieren die geopolitische Neusortierung im Nahen Osten und in Nordafrika. Doch kein Staat der Region kann seine – teils existenzbedrohlichen – politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Krisen allein lösen. Die fortdauernden regionalen Konflikte binden die dafür nötigen Ressourcen und haben vor allem den Einfluss externer Akteure wachsen lassen. Der große multilaterale Wurf ist dennoch nicht zu erwarten. Multilateralismus als prinzipienbasiertes und normativ grundiertes Ordnungsprinzip in der Gesamtregion wird jedenfalls kurz- und mittelfristig nicht zu erreichen sein. Auch die historische Analyse lehrt, dass die großen regionalen Ordnungsentwürfe letztlich gescheitert sind. Aber die betroffenen Staaten könnten in den nächsten Jahren aus Eigeninteresse heraus multilaterale Kooperationsformate entwickeln oder ausbauen, die sich auf bestimmte wirtschafts- und sicherheitspolitische Problemstellungen fokussieren und auf kleinere geografische Einheiten (wie Golf, Maghreb, Levante) beschränkt bleiben.

### **Regionale Ordnungsversuche und ihr Scheitern**

Seit dem Ende des Osmanischen Reiches vor einhundert Jahren versuchen sowohl externe Akteure als auch Staaten und politische Bewegungen in der Region selbst, ihre Vorstellungen einer neuen regionalen Ordnung und damit auch eine bestimmte Form multilateraler Zusammenarbeit durchzusetzen.

Den Anfang hierbei machten Frankreich und Großbritannien noch während des Ersten Weltkriegs mit dem berühmt-berüchtigten Sykes-Picot-Abkommen, das eine Aufteilung des Nahen Ostens in Interessensphären vornahm. Versuche, die Staaten der Region nach ihrer Unabhängigkeit durch Kooptation und/oder Installation von gefügigen Herrschern sowie durch Militärallianzen wie den Bagdad-Pakt ins westliche Lager einzubinden, scheiterten schließlich. Grund war das Aufbegehren des arabischen Nationalismus als Massenbewegung, der zahlreiche Anhänger gerade auch in den Armeen der arabischen Länder fand.

Der arabische Nationalismus hatte als einigende Ideologie die Unabhängigkeitsbewegungen geleitet und wurde in den 1950er und 1960er Jahren insbesondere vom ägyptischen Staatspräsidenten Gamal Abdel Nasser in der Form des Panarabismus mit über den Nationalstaat hinausreichenden politischen Ambitionen vorangetrieben. Nassers panarabisches Projekt etablierte dabei

als grundlegende Normen einen Antikolonialismus und die Ablehnung externer Allianzbildung. Maßgebend war ebenso die Ablehnung Israels sowie die Unterstützung der Palästinenser und das zumindest rhetorische Bekenntnis zur friedlichen innerarabischen Konfliktbeilegung innerhalb der bereits 1945 gegründeten Arabischen Liga. Zu diesen Normen hatten sich nahezu alle arabischen Regimes zu bekennen.<sup>1</sup> Der Panarabismus als Ideologie erwies sich jedoch als zu schwach, um Nassers Anspruch einer regionalen Ordnung umsetzen zu können und seine politischen und sozioökonomischen Versprechen zu erfüllen. Insbesondere Saudi-Arabien lehnte die säkulare, republikanische und sozialistisch inspirierte Ideologie ab und positionierte sich als Führer der arabischen Monarchien sowie als Gegengewicht zu Ägypten. Auch die Führer der Staaten, die Nasser ideologisch näherstanden, fürchteten, dass unter dem Deckmantel des Panarabismus letztlich eine ägyptische Hegemonie legitimiert werden sollte, der auch sie sich unterordnen müssten. Panarabische Experimente wie die Vereinigung Ägyptens und Syriens (1958 bis 1961) scheiterten. Anstelle einer panarabischen Integration konsolidierte sich ab den 1970er Jahren ein multipolares Staatensystem, das etwa im Rahmen der regelmäßigen Gipfeltreffen der Arabischen Liga einen minimalen institutionellen Rahmen erhielt und mit wechselhaftem Erfolg gemanagt wurde.<sup>2</sup>

Seit den 1970er Jahren kam es durch Gruppen wie die Muslimbrüder sowie getragen von staatlichen Akteure wie Saudi-Arabien zu einem allmählichen Erstarken des politischen Islams, der sich gegen die säkularen Herrschaftssysteme richtete.<sup>3</sup> Die Rückkehr des Religiösen führte auf innerstaatlicher und auf regionaler Ebene zu einer weiteren Destabilisierung, die nach der islamischen Revolution im Iran 1979 noch durch die konfessionelle Konfliktlinie zwischen Schiiten und Sunniten verschärft wurde.<sup>4</sup>

In den 1990er Jahren initiierte die Europäische Union mit dem Barcelona-Prozess einen externen Versuch der Schaffung multilateraler Kooperationsformen im Mittelmeerraum. Ziel der Initiative war es, einen Raum des Friedens,

der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands durch politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Partnerschaften im Mittelmeerraum zu errichten. Auch diese Initiative blieb jedoch hinter den Erwartungen zurück, da sich die arabischen Herrscher demokratischen Veränderungen verweigerten und wirtschaftliche Reformen nur teilweise umgesetzt wurden oder zu sozialen Problemen führten. Stillstand und Rückschritte im bilateralen Nahost-Friedensprozess zwischen Israelis und Palästinensern resultierten zudem in einer Stagnation des multilateralen Barcelona-Prozesses und seines Nachfolgeprojekts, der 2008 gegründeten Union für das Mittelmeer.<sup>5</sup>

Auch die amerikanischen Vorstellungen für die Errichtung einer demokratischen politischen Ordnung der Region erwiesen sich als wenig tragfähig. Nach den Anschlägen des 11. September 2001 wurde die amerikanische Politik des *Dual Containment* von Irak und Iran durch eine Strategie abgelöst, in der auf einen extern erzwungenen Regimewandel die Demokratisierung folgen sollte. Dieser Ansatz kam 2003 im Irak zur Anwendung – und scheiterte dramatisch. Der irakische Diktator Saddam Hussein wurde durch eine US-geführte Invasionsarmee gestürzt. Eine Stabilisierung des Landes misslang jedoch und der Irak ist bis heute Schauplatz regionaler Machtkämpfe und des Aufkommens dschihadistischer Milizen.

## Die Hoffnung auf eine regionale Demokratisierungswelle nach dem Arabischen Frühling fand mit den Bürgerkriegen in Syrien und Libyen ein jähes Ende.

Im Zuge der Massendemonstrationen des sogenannten Arabischen Frühlings 2011 und angesichts der dabei vorgetragenen gemeinsamen politischen und sozioökonomischen Forderungen konnte man kurzzeitig den Eindruck haben, der Nahe Osten und Nordafrika stünden vor einer demokratischen Revolution. Doch die





Voller Hoffnung: Im Zuge der Massendemonstrationen des sogenannten Arabischen Frühlings 2011 konnte man kurzzeitig den Eindruck haben, der Nahe Osten und Nordafrika stünden vor einer demokratischen Revolution.  
Quelle: © Dylan Martinez, Reuters.

Hoffnung auf eine regionale Demokratisierungswelle fand ein jähes Ende in den Bürgerkriegen Syriens und Libyens. Anstatt einer demokratischen Neuordnung der Region entwickelte

sich eine Gegenbewegung, an deren Spitze sich Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) setzten, die über regionale Organisationen wie den Golfkooperationsrat (GKR)



sowie bi- und multilaterale Initiativen autoritären Herrschern zur Hilfe eilten. Damit betrieben sie eine Restauration des Status quo ante und entwickelten sich zu *authoritarian centers of gravity*<sup>6</sup>. Eine regionale Stabilisierung resultierte jedoch auch daraus nicht.

Die großen (ideologischen bzw. realpolitischen) Ordnungsansätze konnten sich zwar nicht dauerhaft und gesamtregional durchsetzen, haben aber einige „Ordnungselemente“ etabliert, die bei der gegenwärtigen und künftigen Suche nach

Kooperationsmodellen eine Rolle spielen können – sei es das Bemühen um das Zurückdrängen externen Einflusses, wie es während der panarabischen Unabhängigkeitsbewegungen im Mittelpunkt stand, oder die Frage nach der Herrschaftslegitimation, die der Arabische Frühling prominent auf die Agenda gesetzt hat. Im Folgenden wird aufgezeigt, dass angesichts des Umbruchs in der Region multilaterale Zusammenarbeit derzeit vor allem auf geografisch überschaubarer Ebene mit einer kleineren Zahl von Akteuren und politikfeldspezifischer Ausrichtung möglich ist.



Hand in Hand: Es war die Sorge vor Iran, die zur Gründung des Golfkooperationsrates führte.

Quelle: © Bandar Algaloud, Reuters.

## Von der Anti-Iran-Allianz zu einem regionalen Sicherheitsdialog am Golf?

Es war die Sorge vor einem gemeinsamen Feind, die 1981 zur Gründung des Golfkooperationsrates führte. Die sechs arabischen Golf-Monarchien – Saudi-Arabien, Kuwait, Oman, Bahrain, Katar und die VAE – wollten sich so gegen das iranische Regime wappnen, das sich den Revolutionsexport auf die Fahnen geschrieben hatte. Zwar stellten sie 1984 eine bis zu 10.000 Mann starke Eingreiftruppe (Peninsula Shield Force) auf, doch das Bemühen um eine Politikkoordination im GKR blieb, bis auf einige Beschlüsse im Wirtschaftsbereich, letztlich begrenzt. Auch mit Blick auf außenpolitische Fragen bestand selten Einigkeit. Nachdem Saudi-Arabien und die VAE 2017 eine bis heute andauernde Blockade über Katar verhängten, ist der GKR in seiner Handlungsfähigkeit gelähmt.

Alle GKR-Staaten vertrauten stattdessen von Anfang an auf eine externe Macht, welche die Iraner in Schach halten sollte: die USA. Aufbauend auf der schon seit Ende des Zweiten Weltkriegs bestehenden Sicherheitspartnerschaft mit Riad erhöhte Washington seine militärische Präsenz in der Region seit Ende der 1980er Jahre kontinuierlich, vor allem in Folge des Golfkrieges 1991. Das gemeinsame Interesse Washingtons und der Golf-Monarchien an der Eindämmung der beiden Regionalmächte Irak und Iran sowie an der Sicherung der, für den Öllexport so wichtigen, Seehandelswege wurde dabei durchaus erfolgreich umgesetzt. Doch ein kooperatives regionales Sicherheitssystem entstand daraus nicht. Anstelle von multilateraler Zusammenarbeit vertieften sich die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und den arabischen Golfstaaten, die sich mit amerikanischen Waffen ausstatteten und Stützpunkte für amerikanische Truppen bereitstellten. In wichtigen regionalen Fragen – vom arabisch-israelischen Konflikt bis zum Irakkrieg 2003 – waren Washington und seine Partner am Golf gleichwohl unterschiedlicher Ansicht.

Während der Amtszeit von Präsident Barack Obama vertiefte sich die Entfremdung. Die

Ölförderung in den USA mittels Fracking und die strategische Ausrichtung nach Asien veränderten das Kalkül in Washington. Die Golf-Monarchien empfanden ihrerseits Obamas Befürwortung der Demokratiebewegungen des Arabischen Frühlings 2011 als Affront und befürchteten eine Stärkung Irans durch das Atomabkommen (JCPOA) von 2015. Die Hoffnung gerade der Europäer, aus dem international verhandelten JCPOA würde sich sukzessive eine umfassende regional verankerte Sicherheitsarchitektur entwickeln, erfüllte sich nicht.

US-Präsident Donald Trump änderte mit dem einseitigen Ausstieg aus dem JCPOA 2018 und seiner *maximum-pressure*-Kampagne die amerikanische Iranpolitik schließlich grundlegend und suchte dafür den Schulterchluss mit den GKR-Staaten. Doch die USA reagierten bemerkenswert zurückhaltend, als Iran (bzw. verbündete Milizen) 2019 mit Anschlägen auf Tankerschiffe und eine saudische Ölanlage (die vorübergehend die saudische Erdölproduktion halbierten) das Bedrohungspotenzial für die Golfstaaten drastisch vor Augen führten. Im Zuge der Eskalation der amerikanisch-iranischen Auseinandersetzung im Irak zur Jahreswende 2019/2020 (Angriff irantrouer Milizen auf die US-Botschaft und Tötung des iranischen Generals Soleimani durch die USA) entging die Region nur knapp einem Flächenbrand.

### **Auf beiden Seiten des Persischen Golfs mehren sich die Bemühungen, Spannungen zu reduzieren und einen Kriegsausbruch zu verhindern.**

---

Auf beiden Seiten des Persischen Golfs mehren sich vor diesem Hintergrund die Bemühungen, Spannungen zu reduzieren und einen Kriegsausbruch zu verhindern, den weder die von den US-Wirtschaftssanktionen gebeutelten Iraner noch die mit ihrer eigenen ökonomischen



Transformation beschäftigten Golf-Monarchien wollen. Die Coronakrise, die weitere Ressourcen bindet, könnte das Interessenkalkül zugunsten einer sicherheitspolitischen Deeskalation noch verstärken. Positive Signale in diese Richtung sendeten gerade auch die VAE, die medizinische Hilfsgüter zur Bewältigung der Coronakrise an Iran lieferten. Auch zu Stellvertreterkonflikten mutierte Dauerkrisen wie im Jemen könnten sich letztendlich für die Regionalmächte als zu kostspielig erweisen. Abu Dhabi verkündete bereits im vergangenen Jahr seinen Truppenabzug. Riad rief im Zuge der Coronapandemie im April 2020 eine einseitige Waffenruhe im Jemen aus. Zwischen den VAE und Iran hatte es bereits in der zweiten Jahreshälfte 2019 mehrere geheime diplomatische Treffen gegeben. Über pakistanische und irakische Vermittlung streckten auch die Saudis ihre Fühler nach Teheran aus.<sup>7</sup>

Der iranische Präsident Hassan Rohani schlug seinerseits in einer Rede vor den Vereinten Nationen im September 2019 eine Hormuz Peace Endeavour (HOPE) genannte regionale Dialoginitiative vor. Dabei sollten sich die Anrainerstaaten des Persischen Golfs unter Beteiligung der Vereinten Nationen auf gemeinsame Prinzipien wie die Achtung nationaler Souveränität und territorialer Integrität einigen und Mechanismen zur friedlichen Konfliktlösung entwickeln. In einem ebenfalls im vergangenen Jahr unterbreiteten Vorschlag für ein „kollektives Sicherheitskonzept am Persischen Golf“, der auch von China befürwortet wurde, forderte Russland den Abzug nichtregionaler Truppen aus der Region – gemeint sind dabei die USA, die allein in Bahrain, Kuwait und Katar noch 30.000 Soldaten stationiert haben. Trotz ihres schwindenden Vertrauens in die amerikanischen Sicherheitsgarantien werden die arabischen Golfstaaten solch eine Forderung nicht akzeptieren.

Doch vorstellbar ist, dass durch verschiedene, sich gegebenenfalls überlappende regionale Gesprächsformate – mit internationaler Beteiligung – ein GKR-Iran-Dialog entsteht. Die maritime Sicherheit ist mit Blick auf den Öl- und Gasexport aus dem Nahen Osten und Nordafrika (der mittlerweile zu 90 Prozent nach Asien geht)

sowie die internationalen Handelswege nicht nur für die Anrainerstaaten von gemeinsamem Interesse. Eine solche flexible „Multilateralisierung“ unter Einbindung mehrerer internationaler Garantiemächte könnten das Misstrauen sowohl zwischen der saudischen und iranischen Achse als auch zwischen Washington und Teheran reduzieren.<sup>8</sup> Neben der im November 2019 lancierten US-geführten Operation Sentinel (IMSC), an der unter anderem Großbritannien, Australien, Saudi-Arabien, Bahrain und die VAE beteiligt sind, entwickelten mehrere EU-Staaten unter der Führung Frankreichs eine eigene Mission (EMASOH), die politisch auch von Deutschland unterstützt wird. Anfang 2020 schickten Japan und Südkorea jeweils eigene Marinekräfte in die Region, um ihre Handelsflotte zu schützen. Die bessere – und möglicherweise institutionalisierte – Koordinierung solcher Missionen wäre ein Schritt zu einer möglichst inklusiven multilateralen Kooperation im Bereich maritimer Sicherheit und damit ein erster Baustein für einen regionalen Sicherheitsdialog.

### **Das brachliegende Potenzial der Wirtschaftskooperation im Maghreb**

Seit Langem wird beklagt, dass der Maghreb als geografische und kulturelle Subregion sein Integrations- und Kooperationspotenzial nicht ausschöpft, gerade auch im wirtschaftlichen Bereich. Nur drei bis fünf Prozent ihres Handels betreiben die fünf Maghreb-Staaten (Mauretanien, Marokko, Algerien, Tunesien und Libyen) untereinander. Von den ausländischen Direktinvestitionen in dieser Region ist weniger als ein Prozent intermaghrebisch. Der damit einhergehende Wohlstandsverlust wird auf ein bis fünf Prozent des jährlichen Wachstums pro Land geschätzt.<sup>9</sup>

Nachdem sich die Länder nach ihrer Unabhängigkeit von Frankreich (im Falle Libyens von Italien) in den 1950er Jahren und Anfang der 1960er Jahre sehr unterschiedlich entwickelten, waren die frühen Einigungsbestrebungen rasch zum Erliegen gekommen. Doch nicht zuletzt angesichts ökonomischer Schwierigkeiten (ausgelöst durch einen sinkenden Ölpreis und den Beitritt Spaniens und Italiens zum europäischen

Binnenmarkt) gründeten die Maghreb-Staaten 1989 die Union des Arabischen Maghreb (UMA).<sup>10</sup> In deren Charta setzen sie sich eine „gemeinschaftliche Politik“ in den Bereichen Äußeres, Verteidigung, Wirtschaft und Kultur sowie die „sukzessive Herstellung“ des freien Verkehrs von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital zum Ziel.<sup>11</sup> Doch die anfängliche Euphorie zerschellte bald am nationalstaatsorientierten Handeln der autoritären Regime und vor allem an den politischen Streitigkeiten zwischen Algerien und Marokko, deren gemeinsame Landgrenze seit 1994 geschlossen ist. Seither fand auf Ebene der Staatsebene kein Gipfeltreffen mehr statt.

### **Große Integrationsschritte sind ohne eine algerisch-marokkanische Annäherung und die dafür nötige Beilegung des Westsahara-Konflikts nicht zu erwarten.**

Große Integrationsschritte sind ohne eine algerisch-marokkanische Annäherung und die dafür nötige Beilegung des Westsahara-Konflikts nicht zu erwarten. Doch bereits seit einigen Jahren gewinnen Initiativen für multilaterale Kooperation in Bereichen wie Finanzen und Infrastruktur zumindest wieder etwas an Dynamik. Basierend auf einem formalen Beschluss der UMA von 1991 wurde 2017 in Tunis die Maghrebische Bank für Investitionen und Außenhandel (BMICE) eröffnet. Mit einem Anfangskapital von 500 Millionen US-Dollar ausgestattet soll sie den intramaghrebischen Handel befördern und in regionale Projekte investieren. Das Sekretariat der UMA hat jüngst außerdem eine Machbarkeitsstudie für die ebenfalls seit Langem geplante transmaghrebische Eisenbahnlinie erstellen lassen und will nun Investoren hierfür gewinnen.

Der politische Wille, solche Initiativen voranzutreiben, könnte mit steigendem ökonomischem Druck zunehmen. Das durchschnittliche

Wirtschaftswachstum der letzten fünf Jahre betrug in den Maghreb-Staaten weniger als 2,5 Prozent, die Jugendarbeitslosigkeit durchschnittlich 25 Prozent.<sup>12</sup> Der Verfall der Erdöl- und Erdgaspreise stellt das bürgerkriegsgeplagte Libyen sowie Algerien vor ungeahnte ökonomische Herausforderungen. Die weltweite Krise durch die Coronapandemie verschärft den wirtschaftlichen Druck auf die Maghreb-Staaten zusätzlich. Gerade Marokko und Tunesien werden von einer Rezession in der EU, in die sie einen Großteil ihrer Waren exportieren (Marokko 60 und Tunesien 80 Prozent), hart getroffen. Zudem arbeiten in beiden Ländern Hunderttausende in der Corona-gebeutelten Tourismusbranche (mit einem Beitrag von jeweils rund sieben Prozent zum Bruttoinlandsprodukt). Die Coronapandemie unterstreicht außerdem die Bedeutung regionaler Wertschöpfungsketten, die weniger anfällig für weltweite Krisen sind und die durch eine verbesserte intramaghrebische Wirtschaftskooperation geschaffen werden könnten.

Wie bedrohlich die ökonomische Perspektivlosigkeit der jungen Gesellschaften für die politische Stabilität dieser Länder sein kann, haben der Arabische Frühling 2011 und auch die „Hirak-Protteste“ in Marokko (2016 bis 2017) und Algerien (2019 bis 2020) den Regierenden hinreichend vor Augen geführt. Hinzu kommt, dass mit Abdelmajid Tebboune in Algerien seit Dezember 2019 ein neuer Staatspräsident amtiert, der alte außenpolitische Blockaden auflösen könnte und seiner Bevölkerung zudem dringend wirtschaftliche Erfolgsprojekte präsentieren muss.

### **Gasfelder im östlichen Mittelmeerraum: regionale Zusammenarbeit statt geopolitischer Konfrontation?**

In den letzten Jahren wurden im östlichen Mittelmeerraum erhebliche Erdgasvorkommen entdeckt. Besonders große Erdgasfelder befinden sich innerhalb der israelischen und der ägyptischen Wirtschaftszonen sowie vor Zypern. Vor der Küste des Gaza-Streifens und des Libanon wurden ebenfalls kleinere Erdgasfelder entdeckt, weitere Vorkommen werden in der Gesamregion vermutet. Alle Anrainerstaaten hoffen auf

erhebliche Wohlfahrtsgewinne durch die Sicherung ihrer eigenen Energieversorgung und den Export von Erdgas. Die Vorkommen stellen auch eine politische Chance für die Region dar. Zur Ausbeutung der Felder und für den Export des Erdgases müssen technologische Infrastrukturen geschaffen werden, deren Aufbau und Unterhalt effizienter und kostengünstiger zu betreiben sind, wenn die Länder der Region dabei zusammenarbeiten. Über einen funktional-ökonomisch begründeten Ansatz zur Kooperation könnte somit auch ein positiver politischer Beitrag zu den regionalen Beziehungen geleistet werden. Eine Reihe bi- und multilateraler Ansätze lässt sich in dieser Richtung beobachten:

Die geografisch nächsten Abnehmer für israelisches Erdgas sind Jordanien und Ägypten. Jordanien ist auf Energieimporte angewiesen und wird u. a. von Israel durch zwei Pipelines beliefert. Ägypten ist aufgrund entsprechender Vorkommen vor seinen Küsten zwar nicht mehr von Importen abhängig, um seinen steigenden Binnenkonsum zu decken. Das Land hat jedoch in den letzten Jahren erhebliche Kapazitäten zur Verflüssigung von Erdgas aufgebaut, die es selbst nicht ausschöpfen kann. Daher hat es ein Interesse daran, sich als regionaler Exporthub zu etablieren – auch für israelisches Gas.<sup>13</sup> Ägypten und Jordanien sind gleichzeitig zwei arabische Staaten, mit denen Israel einen Friedensvertrag hat, wenngleich es sich um einen „kalten“ Frieden handelt. Schwieriger ist die Situation zwischen Israel und dem Libanon, zwischen denen zwar ein Waffenstillstand besteht, die aber keine diplomatischen Beziehungen unterhalten. Doch auch in das israelisch-libanesischen Verhältnis könnte aufgrund der Erdgasvorkommen Bewegung kommen, da beide Staaten ihre Seegrenze festlegen müssen; die Verhandlungen darüber stehen aber noch am Anfang.<sup>14</sup>

Über die Gründung des Eastern Mediterranean Gas Forum (EMGF) haben Ägypten, Israel, Jordanien, die Palästinensische Autonomiebehörde, Griechenland, Zypern und Italien zudem ein



Schlechte Aussichten: Der Verfall der Erdöl- und Erdgaspreise stellt das bürgerkriegsgeplagte Libyen vor ungeahnte ökonomische Herausforderungen.

Quelle: © Esam Omran Al-Fetori, Reuters.

multilaterales Forum geschaffen, in dem sie die regionale Kooperation zu Energiefragen stärken und einen regionalen Erdgasmarkt samt entsprechenden Infrastrukturen aufbauen

wollen.<sup>15</sup> Die Zielsetzungen des EMGF gehen über koordinierend-technische Fragen hinaus und beinhalten Kooperationsansätze, die über nahöstliche Konfliktlinien hinweg reichen. So



könnten wirtschaftliche Interdependenzen und damit gemeinsame Interessen geschaffen werden. Vorschläge zur Entwicklung der Kooperation, wie beispielsweise die Einrichtung eines virtuellen Energiehubs, gibt es zuhauf.<sup>16</sup>

Gleichwohl lassen sich auch Initiativen identifizieren, die Impulsen für nahöstliche Kooperation entgegenlaufen. Besondere Aufmerksamkeit erfährt in diesem Zusammenhang die sogenannte EastMed Pipeline, mit der israelisches Erdgas über Zypern und Griechenland in die EU exportiert werden soll. Die Pipeline würde Israel zwar einen direkten Zugang zum europäischen Markt ermöglichen und damit sicherstellen, dass die schwierigen Beziehungen zu den regionalen Nachbarn keine Probleme für die Energieexportpolitik darstellen. Doch würden damit die Bemühungen, einen regionalen Erdgasmarkt zu schaffen, geschwächt und auch der energiewirtschaftliche Kooperationsbedarf zwischen Israel und Ägypten würde sinken. Eine weitere Herausforderung für die Entwicklung der regionalen Energiekooperation ist der Ausschluss der Türkei aus dem EMGF und den damit verbundenen Kooperationsinitiativen im Energiesektor. Die Aufnahme sicherheitspolitischer Themen im EMGF verstärkt die türkische Wahrnehmung, es handle sich dabei um eine antitürkische Initiative. Es besteht somit das Risiko, dass vorhandene geopolitische Konfliktlinien verschärft werden.

### **Bisher stehen wechselnde Allianzen der Einigung auf gemeinsame Prinzipien im Weg.**

Durch die Entsendung von Marineschiffen und die Durchführung von Bohrungen vor der zypriotischen Küste versucht die Türkei, Ansprüche auf einen eigenen Anteil an den Erdgasvorkommen durchzusetzen. Die EU lehnt das türkische Vorgehen ab und hat darauf u. a. mit Sanktionen reagiert. Frankreich, dessen Energiekonzern Total an der Ausbeutung der Vorkommen beteiligt ist, hat seine militärische Präsenz

in der Region ausgebaut.<sup>17</sup> Sollen die Erdgasvorkommen die erhofften Wohlfahrts- und Kooperationseffekte für die Region entfalten, so gilt es, eine drohende militärische Eskalation zu verhindern. Einerseits muss Ankara die Versuche einstellen, durch unilaterale und völkerrechtlich höchst fragwürdige Schritte Zugriff auf Erdgasfelder zu bekommen. Andererseits ist die Frage zu klären, wie die Türkei als wichtiger Anrainerstaat und Stakeholder eingebunden werden kann. Besonderes Kooperationspotenzial mit der Türkei besteht auch mit Blick auf die Schaffung eines regionalen Erdgasmarkts im Rahmen des EMGF.<sup>18</sup>

### **Schlussfolgerungen:**

#### **Mit Multilateralismus Probleme lösen**

Ansätze für Multilateralismus sind heute im Nahen Osten und Nordafrika durchaus präsent – allerdings vorwiegend als Handlungsprinzip im Sinne von Ad-hoc-Bündnissen, die auf einem geopolitischem Kalkül beruhen, das sich aus einer spezifischen Bedrohungswahrnehmung oder Hegemonialambition speisen kann.<sup>19</sup> Dieses System der wechselnden Allianzen ist gerade angesichts der Identitätskonflikte, machtpolitischen Grabenkämpfe und heterogenen politischen Systeme in der Region bisher nicht in der Lage, die Grundlagen für eine substanzielle multilaterale Ordnung zu schaffen: Einigung auf gemeinsame Prinzipien und Vertrauen auf deren Einhaltung. Zugleich sind die sich gegenseitig verstärkenden politischen und sozioökonomischen Krisen dieser Region für viele Staaten – und ihre Regimes – existenzbedrohlich geworden. Die Machtwechsel in Tunesien, Ägypten und im Sudan, die Bürgerkriege in Libyen, in Syrien und im Jemen während der letzten Dekade sowie zuletzt die Proteste 2019 im Iran, im Libanon, im Irak und in Algerien führen dies drastisch vor Augen. Kooperation zur Steigerung von Sicherheit und Wohlfahrt liegt daher im Eigeninteresse der regionalen Akteure. Den Verzicht auf multilaterales Handeln im Sinne des Aufbaus nachhaltiger Kooperationsplattformen wird man sich im Nahen Osten und Nordafrika schlicht nicht mehr leisten können.

Am realistischsten sind die Aussichten für ein solches Unterfangen bei thematisch fokussierten



Ansätzen. Dieser Multilateralismus wird ein problemorientierter sein und damit sektoral und subregional. Dass sich daraus – ähnlich wie bei der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Nachkriegseuropa – über funktionale *spillover*-Effekte allmählich eine regionale Ordnung entwickelt, mag angesichts der unterschiedlichen politischen Ausgangslagen als Vision für eine ferne Zukunft erscheinen. Doch jenseits der konkreten Kooperationsdividende würden damit schon heute Brücken über die geopolitischen Konfliktlinien geschlagen, welche die Region seit Jahren erschüttern und die innere Entwicklung vieler Staaten behindern.

Gerade angesichts des nach wie vor bestehenden Misstrauens untereinander ist die Einbettung internationaler Akteure in – sich bestenfalls überlappende – Zirkel multilateraler Kooperation unumgänglich. Für die EU könnte das eine große Chance sein. Allerdings braucht es in Brüssel dazu den Willen, die getroffenen Engagements dann auch selbstbewusst durchzusetzen und sich nicht in das Spiel der wechselnden Allianzen hineinziehen zu lassen oder dieses gar selbst zu befeuern. Denn es besteht immer auch die Gefahr, dass multilaterale Initiativen gegen bestimmte Akteure geschlossen werden und damit letztlich eine destabilisierende Wirkung haben. Außerdem sollten die Europäer nicht in eine verkürzte regime-zentrierte Betrachtung dieser Region zurückfallen. Vielmehr sollten sie darauf hinwirken, dass bei multilateralen Initiativen jenseits der staatlichen Zusammenarbeit, wo immer möglich, auch der Dialog der Gesellschaften befördert wird.

---

**Michael Bauer** ist Referent in der Abteilung Naher Osten und Nordafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Dr. Edmund Ratka** war Referent in der Abteilung Naher Osten und Nordafrika und leitet ab November 2020 das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Jordanien.

- 1 Zur Rolle Nassers bei der Herausbildung des postkolonialen Staatensystems siehe Hinnebusch, Raymond 2015: *The International Politics of the Middle East*, Manchester, S.182–183.
- 2 Ebd. S.197–199. Zur Arabischen Liga als regionales Forum der Bearbeitung von Konflikten siehe Yassine-Hamdan, Nahla / Pearson, Frederic S. 2014: *Arab Approaches to Conflict Resolution. Mediation, Negotiation and Settlement of Political Disputes*, London / New York, S.188–202.
- 3 Kepel, Giles 2019: *Chaos. Die Krisen in Nordafrika und im Nahen Osten verstehen*, München, S.23 ff.
- 4 Buchta, Wilfried 2016: *Die Strenggläubigen. Fundamentalismus und die Zukunft der islamischen Welt*, München, S.106 ff.
- 5 Ratka, Edmund 2014: *Deutschlands Mittelmeerpolitik. Selektive Europäisierung von der Mittelmeerunion bis zum Arabischen Frühling*, Baden-Baden.
- 6 Siehe hierzu Kneuer, Marianne / Demmelhuber, Thomas / Peresson, Raphael / Zumbärgel, Tobias 2018: *Playing the regional card. Why and how authoritarian gravity centres exploit regional organisations*, *Third World Quarterly* 40: 3, S. 451–470; Sons, Sebastian / Wiese, Inken 2015: *The Engagement of Arab Gulf State in Egypt and Tunisia since 2011. Rationale and Impact*, DGAPAnalyse 9, 10/2015, in: <https://bit.ly/3ZUP6Ea> [11.08.2020].
- 7 International Crisis Group 2020: *The Middle East between Collective Security and Collective Breakdown*, 27.04.2020, S.10, in: <https://bit.ly/3gT16tS> [03.06.2020].
- 8 Coates Ulrichsen, Kristian 2020: *Rebalancing Regional Security in the Persian Gulf*, Rice University's Baker Institute for Public Policy, 02/2020, in: <https://bit.ly/3kvjqLE> [03.06.2020].
- 9 Forum tunisien pour les droits économiques et sociaux (FTDES) 2017: *Résumé analytique de l'Étude sur le Coût du Non Maghreb*, 11/2017, in: <https://bit.ly/30J4pOv> [27.05.2020]; Benlahrech, Ryadh: *Maghreb. Ce que coûte la désunion, Jeune Afrique*, 05.02.2013, in: <https://bit.ly/3acfMlc> [26.05.2020].
- 10 Faath, Sigrid 2013: *Regionale Kooperation im Maghreb. Nach wie vor eine Fata Morgana*, DGAPAnalyse 13, 12/2013, S.7, in: <https://bit.ly/3kAwoHW> [27.05.2020].
- 11 *Traité instituant l'Union du Maghreb arabe* (Vertrag von Marrakesch), unterzeichnet am 17.02.1989, in: <https://bit.ly/3IIM16b> [27.05.2020].
- 12 Kireyev, Alexei P. et al. 2019: *Economic Integration in the Maghreb. An Untapped Source of Growth*, Internationaler Währungsfonds, Departmental Paper 1, 13.02.2019, S.11, in: <https://bit.ly/340Nfy3> [26.05.2020].
- 13 Zur Diskussion der Interessenstruktur siehe Wolfrum, Stefan 2019: *Israels widersprüchliche Gasexportpolitik*, SWP-Aktuell 58, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 10/2019, in: <https://bit.ly/3i4vbHf> [04.09.2020]. Wolfrum weist auch darauf hin, dass israelisches Erdgas über Ägypten nach Jordanien gelangen kann.

- 14 Haboush, Joseph 2019: Resolving the Lebanese-Israeli border dispute. What's in it for Washington?, Middle East Institute, 24.10.2019, in: <https://bit.ly/3acZ5pA> [07.08.2020].
- 15 Al Monitor 2019: Eastern Mediterranean Gas Forum to promote regional energy cooperation, 05.08.2019, in: <https://bit.ly/3fKOoMb> [07.08.2020].
- 16 Tanchum, Michaël 2019: Gas for Peace, Foreign Policy, 28.05.2019, in: <https://bit.ly/2CmJ9Vu> [07.08.2020].
- 17 Die Presse 2019: Frankreich und Zypern schmieden Militärkooperation, 16.05.2019, in: <https://bit.ly/2DRW8yQ> [07.08.2020].
- 18 Aydıntaşbaş, Asli et al. 2020: Deep Sea Rivals. Europe, Turkey, and New Eastern Mediterranean Conflict Lines, European Council on Foreign Relations, 05/2020, in: <https://bit.ly/2DK3bcW> [07.08.2020].
- 19 Bauer, Michael et al. 2018: Antagonismen in der Europäischen Nachbarschaft. Die EU, Russland, die Türkei, Iran und Saudi-Arabien ringen um Einfluss in ihrer gemeinsamen Nachbarschaft, Strategien für die Europäische Nachbarschaft #1, Bertelsmann Stiftung, 08/2018, in: <https://bit.ly/2Cgb1ub> [11.08.2020]; Kausch, Kristina 2020: Tinder-Diplomatie? Infragestellung der Ausrichtung in der Geopolitik des Nahen Ostens, med dialog-Reihe 23, Konrad-Adenauer-Stiftung, 03/2020, in: <https://bit.ly/2QWGT17> [04.09.2020].



Multilateralismus

# Trübe Aussichten?

Multilaterale Kooperation in Lateinamerika

Winfried Weck/Teresa Marten

Alle Staaten Lateinamerikas haben vielfältige historische Erfahrungen mit multilateraler Kooperation, allerdings hängt die Bereitschaft zu regionalem und internationalem Engagement stark von der Politik der jeweiligen Regierungen und ausgeprägten Partikularinteressen ab. Obwohl sich in fast allen Ländern der Region Sprache, Religion und Staatsform gleichen, hat dies bisher nicht dazu beigetragen, einen effektiven lateinamerikanischen Multilateralismus zu etablieren.

---

Um ein wichtiges Ergebnis dieses Beitrags gleich vorweg zu nehmen: Die Staaten Lateinamerikas können auf eine jahrzehntelange, teils sogar weit über hundertjährige Tradition der multilateralen Zusammenarbeit zurückblicken. Dies hat im Vergleich zu anderen Regionen außerhalb Europas mit der frühen Unabhängigkeit von den Kolonialmächten Spanien und Portugal vor knapp 200 Jahren zu tun. In gleicher Weise beeinflusste die frühe Teilhabe der lateinamerikanischen Staaten an den Schaffungsprozessen des Völkerbunds<sup>1</sup> und später der Vereinten Nationen<sup>2</sup> das jeweilige nationale Selbstbewusstsein und die Stellung der lateinamerikanischen Länder innerhalb einer Staaten- und Völkergemeinschaft, die vor einem Jahrhundert kaum mehr als 80 Staaten umfasste.

Das Engagement der Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten in den weltweiten Institutionen der internationalen Zusammenarbeit ist daher konsequent. So wurden verschiedene Länder teils mehrfach in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gewählt und stellten hohe Funktionäre der VN und ihrer Unterorganisationen. Stellvertretend sei hier an den Peruaner Javier Pérez de Cuéllar erinnert (1920 bis 2020), der die Vereinten Nationen von 1982 bis 1991 als Generalsekretär leitete. Dagegen halten sich die lateinamerikanischen Staaten bei der Beteiligung an VN-Blauhelmeinsätzen (*peacekeeping*) zumindest zahlenmäßig eher zurück: In der Liste der aktuell beteiligten 121 Länder an den 13 VN-Missionen, die 81.370 Personalstellen umfassen<sup>3</sup>, stellt Uruguay mit 1.126 entsandten Kräften die Ausnahme dar (Platz 18 der beteiligten Länder, zum Vergleich: Spitzenreiter

Äthiopien 6.658), gefolgt von El Salvador (Platz 45, 291 Entsandte), Argentinien (47/267), Brasilien (49/258) und Peru (52/236).<sup>4</sup>

Umso befremdlicher ist es, dass die Lateinamerikaner nur sehr zögerlich der Initiative Frankreichs und Deutschlands zur Bildung einer Allianz für den Multilateralismus folgten. Zwar befanden sich neben Frankreich, Deutschland, Kanada, Ghana und Singapur auch Mexiko und Chile unter den einladenden Ländern, dennoch beteiligten sich am ersten Treffen der neuen Allianz am Rande der VN-Vollversammlung im September 2019 nur noch Costa Rica, Kolumbien und die Dominikanische Republik.<sup>5</sup> Erst mit der gemeinsamen Erklärung der Allianz für den Multilateralismus zur Bekämpfung von COVID-19 vom April dieses Jahres erweiterte sich der Kreis der Unterzeichnerstaaten um Argentinien, Ecuador, Paraguay, Peru und Uruguay.<sup>6</sup> Ob diese künftig eine aktive Rolle in der Allianz einnehmen werden, wird sich allerdings erst bei kommenden Aktivitäten zeigen, da die Allianz bewusst auf offizielle Mitgliedschaften verzichtet und sich als loses Netzwerk von Staaten versteht, die die existierende regelbasierte internationale Ordnung und ihre Organisationen stärken wollen.

Die Frage, wie es aktuell um die Bereitschaft der lateinamerikanischen Länder zur multilateralen Zusammenarbeit bestellt ist, steht daher im Zentrum des vorliegenden Beitrags. Hierzu bat das neue Regionalprogramm Allianzen für Demokratie und Entwicklung mit Lateinamerika (ADELA) der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz

in Panama Experten aus ausgesuchten Ländern der Region um ihre Einschätzungen.<sup>7</sup> Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse dieser Einzelberichte zusammengefasst, um so eine Übersicht des derzeitigen internationalen Engagements der Länder in Lateinamerika zu vermitteln.

### **Welche Vorstellungen von Multilateralismus gibt es in Lateinamerika?**

Die von den Autoren eingereichten Beiträge legen offen, dass in den verschiedenen Ländern des Kontinents divergierende Verständnisse des Konzeptes Multilateralismus existieren. Oftmals werden diese Vorstellungen vor allem durch die jeweils amtierenden Regierungen und ihre ideologischen Ausrichtungen beeinflusst. So ist zum Beispiel Brasilien ein Land mit einer langen multilateralen Tradition; das Prinzip ist sogar laut Verfassung Legitimierungsinstrument der brasilianischen Außenpolitik. Geändert hat sich diese traditionelle Verankerung des Multilateralismus mit der Amtsübernahme des aktuellen Präsidenten Jair Bolsonaro, der explizit eine Anti-Globalisierungspolitik betreibt und eher den erneuten bilateralen Schulterchluss mit den USA sucht, als dem eigenen Land in seiner (früheren) Funktion als multilateraler Global Player Relevanz beizumessen.

### **Die in Peru vorherrschende Vorstellung von Multilateralismus scheint eher auf makroökonomischen Präferenzen als auf gemeinsamen Werten zu fußen.**

Ein ähnlicher Einfluss der Ideologie auf die Bedeutung von Multilateralismus und entsprechenden regionalen und globalen Bündnissen lässt sich auch in Argentinien beobachten. Dort ist der Multilateralismus immer wieder durch populistische Präsidenten sowie Isolations- und Anti-Globalisierungstendenzen bedroht gewesen.

Die Vorteile multilateralen Handelns sind von Regierungsseite oftmals nicht effektiv genug als ein Mechanismus zur Lösung globaler Probleme an die Zivilgesellschaft kommuniziert worden. Aufgrund dessen kann eine durch Krisenzeiten immer unzufriedener werdende Gesellschaft auch nur wenig Verständnis für multilaterale Kompromisse aufbringen.

Andere Länder in Lateinamerika wiederum verstehen den Multilateralismus als fest verankertes Prinzip ihrer Außenpolitik. Sie nehmen aktive Rollen in globalen Institutionen wie den VN und der Welthandelsorganisation (WTO) sowie auch in regionalen Bündnissen, etwa der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), dem MERCOSUR oder der Pazifik-Allianz ein. Jedoch ist es schwierig, aus der bloßen Teilnahme an einem multilateralen Bündnis auf die Bedeutung des Multilateralismus für die Regierung eines Staates zu schließen, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass sich viele dieser Bündnisse gerade selber in einer Krise befinden<sup>8</sup> und das jeweilige Engagement der Länder je nach Regierung variiert. So ist Peru Mitglied und Gastgeberland für eine Vielzahl multilateraler Initiativen. Die im Land vorherrschende Vorstellung von Multilateralismus scheint aber eher auf makroökonomischen Präferenzen als auf gemeinsamen Werten zu fußen. Nichtsdestotrotz kann das Land im Gegensatz zu Brasilien und Argentinien auf eine über drei Dekaden konstant gebliebene Außenpolitik zurückschauen.

Mexiko zeigte sich vor allem während der Amtszeit von Präsident Enrique Peña Nieto (2012 bis 2018) auf dem multilateralen Parkett besonders aktiv und wollte sich als Akteur mit globaler Verantwortung profilieren. Die mexikanischen Regierungen arbeiten aber schon seit dem Jahr 2000 in besonderem Maße daran, das Land als ein regionales Schwergewicht in multilateralen Organisationen zu etablieren und so internationales Ansehen zu erwerben.<sup>9</sup> Mexiko sieht den Multilateralismus als beste Option, um kollektive Probleme auf der Grundlage gemeinsamer Normen, Prinzipien und Maßnahmen zu lösen. Zentrale Anliegen



# FORÇA AÉREA BRASILEIRA



Zurückhaltung: Die meisten lateinamerikanischen Staaten sind bei der Beteiligung an VN-Blauhelmeinsätzen zahlenmäßig eher auf den hinteren Plätzen. [Quelle: © Paulo Whitaker, Reuters.](#)

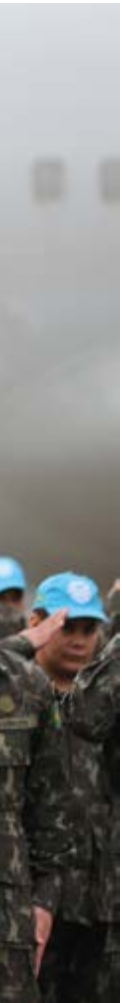
sind die Verteidigung des Friedens und der internationalen Sicherheit sowie die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) der Agenda 2030.<sup>10</sup>

In allen vier Ländern ist das Interesse von Seiten der Zivilgesellschaft an Multilateralismus eher bescheiden. Dieser Aspekt ist scheinbar aber auch darauf zurückzuführen, dass sich die Politikverdrossenheit der Bevölkerung in Argentinien, Brasilien, Mexiko und Peru in den letzten Jahren generell verstärkt hat. In Peru ist das öffentliche Interesse allein schon an nationalen Belangen aufgrund vieler Skandale in jüngster Zeit dramatisch zurückgegangen,

ganz zu schweigen von der internationalen Politik. Im Gegensatz dazu engagieren sich die zivilgesellschaftlichen Organisationen in allen vier Ländern für globale Belange wie den Umweltschutz, Menschenrechte oder Gesundheitsthemen. Und sie sehen in multilateralen Institutionen Unterstützer ihrer Anliegen – auch gegenüber ihren jeweiligen Regierungen.

### *Historische Erfahrungen mit Multilateralismus in Lateinamerika*

Unter allen Ländern, die wir in diesem Beitrag vergleichen, gibt es keines, das nicht Mitglied in mindestens einem multilateralen Bündnis ist



und in irgendeiner Weise auf eine mal mehr mal weniger ausgeprägte Tradition multilateralen Regierungshandelns zurückblicken kann. Darin spiegelt sich aber nicht notwendigerweise eine unterstützende Position aller Regierungen für den Multilateralismus.

Panama ist in dieser Hinsicht ein Staat mit einer besonderen historischen Erfahrung: Bereits 1826, als das Land noch Teil Groß-Kolumbiens war, fand der Panama-Kongress statt, zu dem sich Vertreter lateinamerikanischer Staaten zusammenfanden, um den Grundstein für einen Staatenverbund für eine wirtschaftliche und politische Integration des Kontinents in Anlehnung an die Idee Simón Bolívars<sup>11</sup> zu legen. Auch Panama schloss sich nach seiner Separation von Groß-Kolumbien 1903 früh den wichtigsten Institutionen von *global governance* an und gehörte 1920 zu den 32 Gründungsmitgliedern des Völkerbunds. Bis heute verfolgt das Land diesen Ansatz effektiver globaler Teilhabe, indem es aktiv in der Global Governance Group (3G) agiert und so gemeinsame Politikgestaltung mit den Staaten der G20 und der VN voranbringt. Weiterhin ist das Land unter anderem Mitglied der OAS, wo es sich vor allem in der Frage um die Verwaltung des Panama-Kanals sowie die Initiierung der Contadora-Gruppe (jetzt Rio-Gruppe) engagiert, die sich für den Frieden in Zentralamerika einsetzt. Panama kann als Austragungsort auf eine Geschichte verschiedener multilateraler Gipfel zurückblicken, unter anderem des Treffens des VN-Sicherheitsrats 1973 und des Gipfels der Amerikanischen Staaten in Panama-Stadt 2015. Das Land ist Standort zahlreicher Regionalbüros internationaler Organisationen, darunter verschiedene VN-Institutionen für ganz Lateinamerika (z. B. UN Women) bzw. für Mittelamerika und die Karibik.

Kolumbien ist ebenfalls ein Land mit einer reichen multilateralen Tradition, obwohl sich seine Regierungen im Gegensatz zu Panama nicht an Modellen oder Strukturen von *global governance* orientiert haben. Vielmehr fußt das außenpolitische Handeln auf gemeinsamen Interessens- und Ideologiegrundlagen mit anderen Ländern. Kolumbien zeichnet sich dadurch

aus, dass es sowohl Geber als auch Empfänger von internationaler Kooperation ist, insbesondere durch seine aktive Entwicklungszusammenarbeit mit mehreren Ländern in Südostasien wie Thailand, Kambodscha und den Philippinen. Bei den Bemühungen zur Befriedung des Konfliktes mit den FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) erhielt das Land Unterstützung von den Vereinten Nationen, die maßgeblich dazu geführt hat, dass im Jahr 2016 ein Friedensvertrag geschlossen werden konnte. Aber auch andere relevante Akteure der internationalen Gemeinschaft wie die EU, Deutschland und die USA kooperieren aktuell noch mit der kolumbianischen Regierung, um eine stabile und langfristige Friedensordnung zu etablieren. Insgesamt beteiligt sich der Staat finanziell an neun verschiedenen multilateralen Organisationen. Kolumbiens aktuelle Regierung zeigt ein gesteigertes Interesse für das aktive Mitwirken in regionalen und internationalen Bündnissen, wobei die VN, die OAS, die Andengemeinschaft (CAN) und die Pazifik-Allianz im Zentrum des Engagements stehen.

### **Nach seiner Wiedereingliederung in die Staatengemeinschaft hat sich Chile einer mehr von Pragmatismus und weniger von Ideologie geprägten Außenpolitik verschrieben.**

---

Chile ist aufgrund positiver historischer Erfahrungen hinsichtlich multilateraler Kooperation seinem außenpolitischen Prinzip des „offenen Regionalismus“ treu geblieben. Nach seiner Wiedereingliederung in die Staatengemeinschaft nach Beendigung der Militärdiktatur hat es sich einer mehr von Pragmatismus und weniger von Ideologie geprägten Außenpolitik verschrieben. Seit 1948 hat in Chiles Hauptstadt Santiago die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik der Vereinten Nationen (ECLAC/CEPAL) ihren Hauptsitz. Im gleichen

Jahr trat das Land der OAS bei und wurde Mitinitiator der VN-Menschenrechtscharta. Chile unterstützt zudem aktiv den Friedensauftrag der Vereinten Nationen. So haben die Chilenen bis dato an 23 internationalen Friedensmissionen teilgenommen (unter anderem an MINUSTAH in Haiti) und unterstützten die VN-Resolution zum libyschen Bürgerkrieg, die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) sowie des Internationalen Gerichtshofes (IGH) in Den Haag.

Auch Mexiko kann auf ein langjähriges Engagement für und in multilateralen Organisationen zurückblicken: So wurden von März 2015 bis Juni 2018 mexikanische Sicherheitskräfte im Rahmen von acht verschiedenen VN-Friedensmissionen in die West-Sahara, in den Libanon, nach Haiti, in die Zentralafrikanische Republik und nach Mali entsandt. Darüber hinaus hatte Mexiko mehrmals einen Sitz als nicht-ständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat inne und konnte so seinen Einfluss in Weltregionen ausbauen, zu denen es vorher wenig Zugang hatte.<sup>12</sup> Besonders hervorzuheben sind, neben Mexikos Beteiligung an den VN-Friedensmissionen, die Unterstützung des Abkommens über das Verbot Nuklearer Waffen, die Ausgestaltung der Agenda 2030 sowie die Bekämpfung des Drogenhandels und die Regulation von Migration. Gerade die beiden letzten Themen stellen enorme innenpolitische Herausforderungen für das Land selbst dar.

### **Der lateinamerikanische Multilateralismus – effektiv oder krisenanfällig?**

Es gibt in Lateinamerika eine Vielzahl multilateraler Bündnisse, die sich aber als mehr oder weniger instabil und anfällig für politische und ökonomische Verwerfungen ihrer Mitgliedsländer erwiesen haben. Die neuere Geschichte dieser regionalen Bündnisse beginnt parallel zur Konsolidierung der internationalen Staatengemeinschaft in Organisationen der multilateralen

Kooperation. Nach dem Ende des bis dahin dominierenden Ost-West-Konflikts in der internationalen Zusammenarbeit fand 1992 in Brasilien mit der United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) die erste VN-Konferenz statt, die einen radikalen Umschwung in der multilateralen Kooperation hinsichtlich der



Kooperation wird großgeschrieben: In Lateinamerika gibt es eine Vielzahl multilateraler Bündnisse.

Quelle: © Jorge Adorno, Reuters.



Themenfelder Umwelt und Biodiversität markierte. So wurden unter anderem die Agenda 21 und mehrere Umweltabkommen verabschiedet. Speziell für Brasilien war dies ein wichtiger Meilenstein in seiner Profilierung hin zu einem Repräsentanten umweltschutzrelevanter Themen in der internationalen Gemeinschaft. 2012 war

das Land Gastgeber der UNCED-Folgekonferenz Rio+20, welche die Grundlagen für die SDGs legte, die 2015 im Rahmen der Agenda 2030 von der VN-Vollversammlung beschlossen wurden. Die Relevanz lateinamerikanischer regionaler Mächte wie Brasilien wurde auch durch das Erstarren mehrerer früherer Entwicklungsländer



zu einflussreichen Staaten auf dem globalen Parkett begleitet und hat so dazu geführt, dass Lateinamerika als Region für die multilaterale Kooperation in den Folgejahren interessant wurde. Nennenswert ist hierbei die Gruppe der BRICS-Länder, bestehend aus Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

Auch die zentralamerikanischen Staaten begannen nach Ende des Kalten Krieges mit einer zunehmenden multilateralen Zusammenarbeit. Im Jahr 1991 gründeten die Länder El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama und Guatemala das System zur zentralamerikanischen Integration (SICA). Wichtige, auch der EU und den USA zu verdankende Errungenschaften dieses Bündnisses sind vor allem die Friedensprozesse in El Salvador (1992) und Guatemala (1996). Im selben Jahr schlossen sich die Länder Brasilien, Argentinien, Paraguay, Uruguay und Venezuela zum gemeinsamen Markt Südamerikas (MERCOSUR) zusammen, um die südamerikanische Integration voranzutreiben.<sup>13</sup> Seit 2016 ist die Mitgliedschaft Venezuelas aufgrund der eklatanten Freiheitsbeschränkungen und der Beschneidung demokratischer Rechte und damit der Verletzung der Bündnisregeln durch dieses Land suspendiert.

### **Der lateinamerikanische Multilateralismus ist derzeit auch wegen des mangelhaften Managements regionaler Krisen geschwächt.**

---

Heutzutage wird Regionalbündnissen wie der Pazifik-Allianz oder der OAS mehr Potenzial auch für die Zusammenarbeit mit der EU oder anderen Weltregionen zugerechnet als der Union Südamerikanischer Staaten (UNASUR) oder dem MERCOSUR. Die 2004 gegründete UNASUR ist mit dem Ausscheiden von acht der neun Mitgliedstaaten aufgrund des Venezuela-Konflikts und der Uneinigkeit bei der Wahl eines neuen Generalsekretärs<sup>14</sup> praktisch

inexistent. Der MERCOSUR wiederum leidet unter den Politiken der aktuellen Regierungen Brasiliens und Argentinien und droht in eine existenzielle Krise zu driften.<sup>15</sup> Ebenso krisengebeutelt ist die Gemeinschaft der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (CELAC), aus der Brasilien Anfang Januar 2020 austrat. Im Falle der Pazifik-Allianz, die als stabile Gemeinschaft gilt, führten die innenpolitischen sozialen Spannungen in den Mitgliedsländern Chile, Kolumbien, Peru und Mexiko zu einer Erosion, die ihnen eine Zusammenarbeit mit der EU in Zukunft erschweren könnte. Gleiches passiert auch mit der Andengemeinschaft (Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru). Insgesamt wird deutlich, dass der lateinamerikanische Multilateralismus derzeit nicht nur aufgrund häufiger Regierungs- und Ideologiewechsel in den letzten Monaten, sondern auch wegen des mangelhaften Managements regionaler Krisen (wie v. a. im Falle von Venezuela) geschwächt ist.<sup>16</sup>

An diesen Beispielen wird deutlich, dass die multilateralen Bündnisse in Lateinamerika seit einigen Jahren stagnieren oder sich in einer Krise befinden. Vor allem im Falle Venezuelas zeigt sich die „Ambivalenz multilateraler Kooperation an der Schnittstelle zwischen regionaler Stabilität und politischen Eigeninteressen“<sup>17</sup>. Die OAS hatte die Situation in dem südamerikanischen Land als erstes angeprangert, konnte aber aufgrund ideologischer und parteipolitischer Polarisierung keine Sanktionen verhängen.<sup>18</sup> Mexiko, das die undemokratische Regierungsweise des Regimes in Venezuelas scharf kritisierte, musste sich in diesem Zusammenhang dem Vorwurf der Inkonsistenz von Innen- und Außenpolitik stellen. Zu dieser Zeit stand Mexiko selbst unter öffentlichem Druck, das Verschwinden von 43 mutmaßlich ermordeten Studenten aufzuklären, wozu es auch bei der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH) um Unterstützung bat.<sup>19</sup> In diesem Balanceakt zwischen einer multilateralen Politik, die den Schutz der Menschenrechte und der Demokratie befürwortet, und einer nationalen Politik, die diesen Schutz oftmals nicht gewährleistet, befindet sich Mexiko bereits seit Anfang der 2000er Jahre.<sup>20</sup>



Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es in Lateinamerika weder an multilateralen Bündnissen noch an Mitgliedschaften in internationalen Organisationen mangelt. Es fehlt den mehrheitlich demokratischen Ländern des Subkontinents auch nicht an Regeln oder Institutionen, die sich mit den relevanten Politikbereichen der multilateralen Zusammenarbeit befassen. Allerdings würden die „politischen, wirtschaftlichen und militärischen Eliten die Anwendung dieser Regeln verhindern oder hintertreiben“<sup>21</sup>. Ein zentrales Problem in diesem Zusammenhang besteht in der vielerorts herrschenden Straflosigkeit der endemischen Korruption.<sup>22</sup> Möglicherweise liegt hier auch der Grund dafür, dass die lateinamerikanischen Staaten im Falle von internen Krisen nicht auf bestehende etablierte Organe wie die OAS zurückgreifen. Vielmehr werden aufgrund interner politisch-ideologischer Gegensätze, die zur Schwächung dieser regionalen Organisationen wesentlich beitragen, Ad-hoc-Verbünde als Lösungsmechanismen eingesetzt (z. B. Lima-Gruppe, Internationale Kontaktgruppe im Falle Venezuelas).<sup>23</sup>

### **Lateinamerikas Engagement in der Allianz für den Multilateralismus**

Obwohl alle Länder in Lateinamerika Mitglieder in (mehreren) Regionalbündnissen und Teil der internationalen Staatengemeinschaft sind, fällt das Interesse und die Partizipation an der von Frankreich und Deutschland 2019 initiierten Allianz für den Multilateralismus sehr unterschiedlich aus. Darin wird auch deutlich, was im vorherigen Abschnitt analysiert wurde: In Lateinamerika fallen multilaterale Bündnisse oder die Einhaltung entsprechender Abkommen ideologischen Richtungswechseln der jeweiligen nationalen Regierungen, Korruption und Straflosigkeit, Protektionismus oder der stärkeren Betonung einer bilateralen Außenpolitik zum Opfer.

Auf der einen Seite stehen Mexiko, Chile, Kolumbien, Costa Rica und die Dominikanische Republik, die von Beginn an die Allianz für den Multilateralismus unterstützten. Mexiko und Chile gehörten sogar zum Kreis der einladenden Staaten, als die Initiative am Rande der

VN-Vollversammlung 2019 ins Leben gerufen wurde. Chiles Außenminister sprach bei dem ersten Treffen der Außenminister davon, dass es angesichts der globalen Herausforderungen dringend einer Erneuerung der Bereitschaft zu multilateralem Handeln und einer Modernisierung der internationalen Organisationen bedürfe, die sein Land mit vorantreiben wolle. Auch in der aktuellen COVID-19-Krise fordert die chilenische Regierung ein gemeinsames Handeln der Weltgemeinschaft zur Überwindung der Pandemie, was sie mit der Unterzeichnung der Gemeinsamen Erklärung der Allianz im April 2020 unterstrich.<sup>24</sup>

### **Die argentinische Regierung steht der Allianz für Multilateralismus kritisch gegenüber: Teilnehmer werden zu wenig in die Ausarbeitung von Vorschlägen einbezogen.**

Auch Costa Rica unterstützt die Allianz aktiv. Der costaricanische Außenminister betonte beim letzten Treffen der Allianz, vor allem im Hinblick auf die aktuelle Bedrohung durch die Coronapandemie, die Bedeutung der multilateralen Kooperation, da das Virus keine Grenzen kenne. Auch Peru entschied sich unter der Regierung von Präsident Martín Vizcarra dazu, in der Allianz mitzuarbeiten. Allerdings hat die Zivilgesellschaft in Peru wenig von der Entstehung des Netzwerkes 2019 und dem Treffen zu COVID-19 2020 mitbekommen, weil es darüber wenig bis keine mediale Berichterstattung und Beachtung in den sozialen Medien des Landes gab. Argentinien gehört ebenfalls zu den Unterzeichnern der oben genannten Erklärung. Das Engagement des Landes im Netzwerk beschränkt sich jedoch auf die Unterzeichnung ausgewählter Erklärungen. Die argentinische Regierung steht der Initiative durchaus kritisch gegenüber: Zum einen würden die teilnehmenden Länder zu wenig in die Ausarbeitung von Vorschlägen einbezogen, zum anderen könne die Allianz ohne die Beteiligung

der USA und Chinas wenig ausrichten. Darüber hinaus wird sie als Einflussversuch Europas interpretiert, mit dem besonders Deutschland und Frankreich versuchen, moralische Macht im internationalen System zu konsolidieren.

Den partizipierenden Ländern in Lateinamerika stehen jene gegenüber, die die Entstehung der Allianz entweder ignorieren oder sich nicht wesentlich an einer Beteiligung interessiert zeigen. Dazu gehören bei den in diesem Beitrag behandelten Beispielen Brasilien, Guatemala und Panama. Brasilien sticht besonders heraus, weil das Land eigentlich auf eine lange multilaterale Tradition zurückblicken kann, unter der aktuellen Regierung Bolsonaro das internationale Engagement des Landes in globalen Organisationen aber so gut wie zum Erliegen gekommen ist. Die Berichterstattung der brasilianischen Medien und akademischer Kreise zur Gründung der Allianz für den Multilateralismus im Jahr 2019 ließ die aktuelle brasilianische Regierung offensichtlich unbeeindruckt. Die Regierung Panamas scheint sich für eine aktive Beteiligung an dem multilateralen Bündnis ebenfalls (noch) nicht zu interessieren, obwohl dieses seine positiven Erfahrungen mit internationaler Kooperation geradezu verlangen würde. In Guatemala lag Präsident Jimmy Morales 2019 hinsichtlich der Abschaffung der Kommission zur Korruptionsbekämpfung in Guatemala (CICIG) im Clinch mit den VN und ihrem Generalsekretär António Guterres, daher sei der Allianz für den Multilateralismus auch keine weitere Aufmerksamkeit geschenkt worden.

### Fazit

Die Kritik, die sich die Allianz für den Multilateralismus vor allem durch die Partizipation von Staaten wie Mexiko und Singapur gefallen lassen muss, ist, dass es große Unterschiede in der Demokratiequalität sowie im politisch-ethischen Handeln der jeweils amtierenden Regierung der teilnehmenden Staaten gibt. So stuft der Freedom House Index Chile und Ghana (den anderen Mitbegründern des Netzwerkes), im Gegensatz zu Kanada, als nur „teilweise frei“ ein. Bei Mexiko ist dies auf die schwierige innenpolitische

Sicherheits- und Menschenrechtslage zurückzuführen. Bei der Allianz handle es sich zudem um eine Initiative, in der divergierende ordnungspolitische und ideologische Vorstellungen zusammenkämen. Daher könne die Allianz auch keine tiefgreifenden globalen Probleme angehen, sondern konzentriere sich auf pragmatische Abmachungen in spezifischen Bereichen, wo diese relativ leicht zu erreichen sind, weil sie an wenig Verbindlichkeiten geknüpft sind.<sup>25</sup>

Warum trotz langjähriger multilateraler Traditionen immer noch nicht alle lateinamerikanischen Demokratien in der Allianz für den Multilateralismus mitarbeiten, kann abschließend auf folgende Gründe zurückgeführt werden:

1. Wie in der Kritik der argentinischen Regierung bereits angeklungen, wird die Initiative eher als europäischer Versuch der Profilierung und der Machtmanifestierung auf internationaler Bühne begriffen.
2. Sowohl die USA als auch China sind einflussreiche Großmächte auf dem lateinamerikanischen Kontinent, vor allem was wirtschaftliche Investitionen und finanzielle Unterstützung angeht. Es liegt die Vermutung nahe, dass einige der Länder befürchten, durch eine Mitarbeit in der Allianz die guten Beziehungen zur amerikanischen oder chinesischen Regierung zu gefährden.
3. An der Krise des lateinamerikanischen Multilateralismus, die vor allem auf das Unvermögen zur Lösung regionaler Konflikte und die fehlende Kompromissbereitschaft nationaler Regierungen in multilateralen Belangen nebst Protektionismus-Tendenzen zurückzuführen ist, leidet auch das Partizipationsinteresse an neuen Initiativen wie der Allianz für den Multilateralismus.
4. Bei der Allianz handelt es sich um ein eher loses Staatennetzwerk mit unterschiedlichen Ideologievorstellungen in für multilaterales Handeln ausschlaggebenden Politikbereichen (Sicherheit, Handelsordnung, Menschenrechte, Völkerrecht). Daher bewegt sie sich auch eher auf

den „Nebenschauplätzen der internationalen Politik“<sup>26</sup>. Für viele Länder in Lateinamerika sind aber gerade diese Kernbereiche globaler Politik ausschlaggebend für ihre jeweilige Außenpolitik. Daher ist zu vermuten, dass nicht für alle lateinamerikanischen Demokratien eine Teilnahme attraktiv erscheint, solange sich die inhaltliche Ausrichtung der Allianz weiter auf die weichen Themen der internationalen Zusammenarbeit konzentriert.

- Fernando González Davison (Guatemala), Anwalt und Autor
- Elaine Ford (Peru), Leiterin des Thinktanks Democracia & Desarrollo Internacional (D&D Internacional)
- Francisco Belaunde Matossian (Peru), Professor für Internationale Politik an der Universidad San Ignacio de Loyola und der Universidad Científica del Sur
- Dr. Natalia Saltalamacchia Ziccardi (Mexiko), Professorin am Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Es bleibt abzuwarten, ob die aktuelle weltweite Coronakrise etwas an dieser Bereitschaft ändern wird, zumal hier mit der globalen Gesundheit ein neuer Kernbereich internationaler Politik ins Zentrum der Themenagenda der Allianz gerückt ist. Unter den Unterzeichnern der Gemeinsamen Erklärung zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie befinden sich immerhin zehn lateinamerikanische Länder (Argentinien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, Mexiko, Paraguay, Peru, Kolumbien, Uruguay).

---

**Winfried Weck** ist Leiter des Regionalprogramms Allianzen für Demokratie und Entwicklung mit Lateinamerika (ADELA) und Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Panama.

**Teresa Marten** war bis Juli 2020 Projektkoordinatorin für Multilateralismus und Sicherheitsfragen im Regionalprogramm ADELA.

Für die einzelnen Länderbeiträge, die in einer gesonderten Publikation des Regionalprogramms ADELA veröffentlicht werden, danken wir den folgenden Autoren:

- Constantino Urcuyo Fournier (Costa Rica), Professor an der Universidad de Costa Rica
- Eduardo Pastrana und Andrés Mauricio Valdivieso (Kolumbien), Professoren an der Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ)
- Alonso Illueca (Panama), Anwalt für Internationales Recht
- Dr. Elsa Llenderrozas (Argentinien), Leiterin des Studiengangs Politikwissenschaften an der Universidad de Buenos Aires
- Andreas Klein (Chile), Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Santiago de Chile
- Monique Sochaczewski (Brasilien), Projektkoordinatorin am Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)

- 1 Zu den 32 Gründungsstaaten des Völkerbunds, bestehend aus den alliierten Siegermächten des Ersten Weltkriegs, zählten: Bolivien, Brasilien, Guatemala, Honduras, Kuba, Nicaragua, Panama und Peru. Unmittelbar nach der Gründung am 10.01.1920 wurden Argentinien, Chile, Paraguay und Venezuela zur Mitgliedschaft eingeladen.
- 2 Lateinamerika stellte 37 Prozent aller 51 Gründungsstaaten der Vereinten Nationen, nämlich alle 17 Festlandstaaten sowie Kuba und die Dominikanische Republik.
- 3 United Nations Peacekeeping 2020: Data Peace Keeping Operations, 31.03.2020, in: <https://bit.ly/3gfK1Kh> [20.05.2020].
- 4 VN, Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze 2020: UNFICYP Fact Sheet, 06/2020, in: <https://bit.ly/2PdRlu0> [20.05.2020]. Die weiteren beteiligten Länder aus Lateinamerika sind: Guatemala (59/173), Paraguay (81/31), Chile (83/30), Bolivien (87/26), Mexiko (96/14), Honduras (98/11), Ecuador (99/10), Dominikanische Republik (105/7), Kolumbien (107/4) und Kuba (115/2). Zum Vergleich: Deutschland (34/528).
- 5 Alliance for Multilateralism 2019: Ministerial Meeting: Building the Network and Presenting Results, 26.09.2019, in: <https://bit.ly/3fkmMgG> [22.05.2020].
- 6 Der Text der Erklärung mit einer Liste der unterzeichnenden Staaten findet sich unter: Auswärtiges Amt 2020: Wir brauchen eine starke weltweite Zusammenarbeit und Solidarität, um Covid-19 zu bekämpfen, 16.04.2020, in: <https://bit.ly/3hTOMLl> [04.09.2020].
- 7 Die Beiträge der Länderexperten werden in einer gesonderten Studie des Regionalprogramms ADELA veröffentlicht.
- 8 Nolte, Detlef 2020: Lateinamerika im Krisenmodus. Soziale und politische Unruhen lähmen Regierungshandeln, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, DGAP Policy Brief 3, 06.02.2020, S.1–9, hier: S.5–6, in: <https://bit.ly/3gAjBLW> [27.08.2020].
- 9 Covarrubias Velasco, Ana 2019: México: ¿Actor Con Responsabilidad Multilateral?, in: Foro Internacional (FI), LIX, 2019 Nr. 3–4, S. 646–669, hier: S. 645.
- 10 Ebd., S. 648–649.
- 11 Simón Bolívar (1783–1830) war einer der beiden Köpfe der lateinamerikanischen Befreiungs- und Unabhängigkeitsbewegung. Er kämpfte gegen die spanischen Kolonialherren in Kolumbien, Venezuela, Ecuador, Bolivien, Peru und Panama. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb): (Post)kolonialismus und Globalgeschichte. Köpfe der Unabhängigkeitsbewegungen (Dossier), in: <https://bpb.de/227911> [14.08.2020].
- 12 Covarrubias 2019, N. 9, S. 649.
- 13 Mercosur 2020: Países del MERCOSUR, in: <https://bit.ly/2CWbSAQ> [28.05.2020].
- 14 Nolte 2020, N. 8, S. 8.
- 15 Ebd.
- 16 Ebd.
- 17 Kurtenbach, Sabine 2019: Lateinamerika – Multilateralismus ohne multilaterale Werte, German Institute of Global and Area Studies, GIGA Focus Lateinamerika 7, 12/2019, S. 1, in: <https://bit.ly/3apBp1m> [14.08.2020].
- 18 Ebd., S. 7.
- 19 Covarrubias 2019, N. 9, S. 656–663.
- 20 Ebd.
- 21 Kurtenbach 2019, N. 17, S. 5.
- 22 Ebd.
- 23 Ebd., S. 7.
- 24 Auswärtiges Amt 2020, N. 6.
- 25 Maull, Hanns W. 2020: Multilateralismus: Varianten, Möglichkeiten, Grenzen, Erfolgsbedingungen, SWP-Aktuell 11, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 02/2020, S. 6, in: <https://swp-berlin.org/publikation/multilateralismus> [04.09.2020].
- 26 Ebd.



## Multilateralismus

# Der Weg in die Schicksalsgemeinschaft mit China

Herausforderungen für den Multilateralismus in Südostasien

Daniel Schmücking / Christian Echle



Aus unterschiedlichen Motivationen heraus haben China und die USA dem Multilateralismus den Kampf angesagt. Für regionale Verbünde wie ASEAN wird dies zu einer existenziellen Bedrohung. Durch die Coronakrise werden Konzepte zur Gegenwehr mit neuer Dringlichkeit diskutiert. Doch vom Prinzip der Einstimmigkeit muss man sich wohl verabschieden.

---

### **Multilateralismus in Zeiten der Großmachtrivalität**

Fast hat man den Eindruck, als schauere man zwei Sumoringern im Wettkampf zu: Kompromisslos und mit all ihrer Masse rennen zwei gigantische Kräfte immer wieder ineinander, versuchen sich mit kleinen Nickligkeiten aus dem Konzept zu bringen, bemühen sich um Raumgewinn, treiben sich gegenseitig in die Enge. Bis einer aus dem Ring gestoßen wird.

Die Rede ist von den beiden Supermächten USA und China, deren globale Rivalität seit dem Ausbruch des Coronavirus eine neue Dimension erreicht hat. Ihre Auseinandersetzung führen sie schon seit Jahren auch in verschiedenen multilateralen Gremien wie den Vereinten Nationen und der Welthandelsorganisation (WTO). Mit Beginn der Pandemie hat das Ringen die Weltgesundheitsorganisation (WHO) erreicht. Wie jede andere Kampfarena zuvor hat auch diese schwere Schäden bei der Auseinandersetzung erlitten.

Auch wenn uns COVID-19 gezeigt hat, wie verletzlich viele Verbindungen in der globalisierten Welt sind, so ist es doch unstrittig, dass das Kräftemessen der Supermächte in einem anderen internationalen Umfeld als dem des Kalten Kriegs stattfindet. Gerade dessen Ende hat zu einem zuvor nie dagewesenen Schub für die internationale Zusammenarbeit und die Integration verschiedener Weltregionen geführt. Diese über Jahrzehnte gewachsenen Verbindungen sind nun im Angesicht der Spannungen zwischen Washington und Peking einem besonderen

Stresstest ausgesetzt. Das Lavieren bei der Frage nach der Beteiligung chinesischer Unternehmen im Ausbau von 5G-Netzwerken zeigt, wie schwierig es inzwischen geworden ist, nationale und regionale Interessen im Bereich der Wirtschaft, der Sicherheit und der Geopolitik auszubalancieren.

Die Europäische Union muss sich mit diesem Balanceakt erst seit einigen Jahren intensiver beschäftigen. Nicht immer wirkt sie auf die komplexen Fragen vorbereitet, die mit dieser Herausforderung einhergehen. Dabei zeigt ein Blick in die Welt – insbesondere in den unmittelbaren Einflussbereich Chinas in Asien –, wie aggressiv das Reich der Mitte versucht, multilaterale Organisationen zu schwächen. Dabei handelt es sich um eine scheinbare Gemeinsamkeit der aktuellen Regierungen in Washington und Peking. Was bei Donald Trump oft impulsiv wirkt und von der täglichen Nachrichtenlage abzuhängen scheint, ist im Falle Chinas gut vorbereitet und strategisch durchgeführt. Auch die Ziele sind unterschiedlich: Die amerikanische Administration möchte sich aus der Rolle der Weltpolizei zurückziehen und die Ausgaben für multilaterale Zusammenarbeit senken. China möchte seinen internationalen Einfluss ausbauen, bevorzugt dabei aber bilaterale Verhandlungen. So kann das Land sein beträchtliches wirtschaftliches und sicherheitspolitisches Gewicht besser ausspielen.

Anders als globale Organisationen wie VN oder WHO sind Regionalverbünde wie die EU oder der Verband Südostasiatischer Nationen (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) zunächst einmal resistenter gegen Anfeindungen von

außen – es gibt in der Regel gemeinsame, übergeordnete Interessen; Entscheidungen können nicht durch das Veto einer Supermacht blockiert werden. Dennoch zeigt gerade das Beispiel ASEAN, wie gut es China in den vergangenen Jahren gelungen ist, Entscheidungsmechanismen zu blockieren und regionale Integration zu verlangsamen. Im Folgenden soll genauer analysiert werden, welche Strategien dabei besonders erfolgreich waren, welche Gegenmaßnahmen sinnvoll sind und welche Schlüsse die Europäische Union aus dieser Entwicklung ziehen sollte.

### **Merkmale von ASEAN**

Dabei ist es wichtig, zunächst kurz auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen ASEAN und der EU zu blicken. Beide Verbünde waren ins Leben gerufen worden, um in erster Linie die Wirtschaftsinteressen der Mitgliedstaaten voranzubringen und gleichzeitig das Risiko von Nachbarschaftskonflikten zu reduzieren. Nach dem Abschluss der Römischen Verträge im Jahr 1957 dauerte es weitere zehn Jahre, bis sich zunächst Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Thailand und Singapur zum Verband Südostasiatischer Nationen zusammenschlossen. Grundlegende Prinzipien des *ASEAN way* waren dabei von Anfang an die Nichteinmischung in interne Angelegenheiten der Mitgliedstaaten sowie die Einstimmigkeit aller Beschlussfassungen – das viel zitierte Konsensprinzip.

### **Es steht außer Zweifel, dass der Zusammenschluss der beteiligten Länder in ASEAN insgesamt als Erfolg gewertet werden kann.**

---

Im Vergleich zu Europa ist Südostasien bis heute in vielerlei Hinsicht weniger homogen. In fünf der inzwischen zehn Mitgliedsländer ist die Mehrheitsreligion der Buddhismus, in dreien der Islam, die Philippinen sind dagegen katholisch geprägt und Vietnam atheistisch. Es

gibt beträchtliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Während der Stadtstaat Singapur im Jahr 2018 ein BIP von 64.582 US-Dollar pro Einwohner verzeichnete, lag der Vergleichswert in Myanmar bei 1.326 US-Dollar. Auch die politischen Systeme unterscheiden sich stark; von der Erbmonarchie in Brunei über das Einparteiensystem in Vietnam und die unter starkem Militäreinfluss stehenden Parlamente in Myanmar und Thailand bis hin zu den gefestigteren Demokratien in Malaysia und Indonesien. Es gibt insgesamt deutlich weniger Landesgrenzen innerhalb von ASEAN. Laos ist der einzige Binnenstaat, während die Philippinen keinerlei Landverbindung zu den Nachbarstaaten haben. Auch diese Unterschiede haben dazu geführt, dass ASEAN stets der Ruf des Elitenprojekts anhing, das für die Mehrheit der über 600 Millionen Menschen in der Region kaum eine wirkliche Relevanz hat. Dennoch steht außer Zweifel, dass der Zusammenschluss der beteiligten Länder in ASEAN insgesamt als Erfolg gewertet werden kann. Die Region prosperiert wirtschaftlich, die Zahl der Nachbarschaftskonflikte ist vergleichsweise überschaubar. Und nicht zuletzt aufgrund seiner geostrategisch wichtigen Lage genießt der Verbund das intensive Interesse von anderen Staatenverbänden genauso wie von Regional- und Großmächten.

### **Chinas wachsender Einfluss**

Dazu zählt natürlich auch China. Der Startschuss für eine immer engere Verflechtung war der wirtschaftliche Kooperationsvertrag von 2002, der die Schaffung einer Freihandelszone zwischen den ASEAN-Mitgliedstaaten und China (ACFTA) vorsah. Seit 2009 ist China der wichtigste Handelspartner der ASEAN-Staaten, 2018 betrug das gesamte Handelsvolumen 587 Milliarden US-Dollar.<sup>1</sup> Der formale Austausch findet vor allem über die Plattform ASEAN+3 statt, der neben China auch noch Japan und Südkorea angehören.

Ein wichtiger Schritt in der Entwicklung der Beziehungen war der 18. Parteikongress der Kommunistischen Partei Chinas im Jahr 2012. Seitdem verfolgt Präsident Xi Jinping eine



Zusammenarbeit auch zu Krisenzeiten: Der Staatenverbund ASEAN wurde ins Leben gerufen, um Wirtschaftsinteressen der Mitgliedstaaten voranzubringen und das Risiko von Nachbarschaftskonflikten zu reduzieren.

Quelle: © Luong Thai Linh, Reuters.

wesentlich aktivere Form der Diplomatie in Chinas unmittelbarer Nachbarschaft, die er von nun an als Partner mit gemeinsamem Schicksal bezeichnet.<sup>2</sup> Im Zusammenhang mit dieser Strategie wird von chinesischer Seite oft das gemeinsame Streben nach Fortschritt, verbesserten Lebensbedingungen für die Bevölkerungen sowie einer harmonischen Nachbarschaft genannt. Sie impliziert aber auch eine unangefochtene chinesische Vormachtstellung in der Region. Dies gilt insbesondere für das Südchinesische Meer, wo chinesische Territorialansprüche auf entsprechende Besitzansprüche fast aller ASEAN-Mitglieder treffen. Dabei sind die Philippinen, Vietnam und Malaysia besonders stark betroffen. In ihrem

Aufsatz „ASEAN in China’s Grand Strategy“<sup>3</sup> beschreiben Zhang Yunling und Wang Yuzhu die chinesische Erwartungshaltung, nach der die ASEAN-Gemeinschaft mit China an einer Lösung der offenen Dispute arbeiten sollte, ohne externe Mächte in den Prozess miteinzubeziehen. Nur so habe ASEAN den Spielraum, um eine konstruktive Rolle einnehmen zu können. Lobend erwähnen die Autoren die schnelle Verbesserung der chinesisch-philippinischen Beziehungen, nachdem sich beide Länder zwischen 2013 und 2016 in einem von den Philippinen initiierten Rechtsstreit vor dem Ständigen Schiedshof gegenüberstanden, um ihre Besitzansprüche im Südchinesischen Meer zu klären. Das Gericht



bestritt damals Chinas weitreichende Ansprüche auf den strategisch wichtigen Seeweg, durch den jedes Jahr mehr als fünf Billionen US-Dollar an Welthandel fließen. Peking betrachtet das Urteil bis heute als irrelevant. Es bezeichnete die Entscheidung des Gerichts als Farce.

Unterfüttert wird die Diplomatie der Schicksalsgemeinschaft durch besondere Anstrengungen in drei Bereichen. Dazu zählt zunächst die Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere auf der Plattform der chinesischen Belt and Road Initiative (BRI), mit der China Milliardenbeträge in die Entwicklung von Infrastruktur in seiner unmittelbaren und weiteren Nachbarschaft pumpt. Die zweite Säule ist der Ausbau von Chinas *soft power* in der Region. Dazu zählen extensive Austauschprogramme für Studenten und Akademiker genauso wie die gezielte Beeinflussung der öffentlichen Meinung – etwa in Wahlkampfzeiten.<sup>4</sup> Als Folge dieser Bemühungen gibt es in allen ASEAN-Mitgliedsländern eine zumindest teilweise überaus chinafreundliche Meinungs-, Politik- und Wirtschaftselite. Gut sichtbar ist dieser Umstand gerade auch während der Coronakrise, seit China versucht, das Narrativ über Ausbruch und anfängliche Fehler im Land zu kontrollieren.<sup>5</sup> Ein Meinungsbeitrag des früheren Singapur-er Diplomaten Kishore Mahbubani im *Economist* hält sich beispielsweise gerade einen Halbsatz lang mit den Fehlern auf, die China unmittelbar nach dem Ausbruch des Virus begangen hat. Auf den restlichen zwei Seiten des Artikels ist dann ausschließlich Lob über das ausgesprochen effiziente Krisenmanagement zu lesen, das ein Vorbild für die Welt sei und Chinas Aufstieg zur führenden Macht weiter beschleunigen werde.<sup>6</sup>

Die dritte Säule der chinesischen Nachbarschaftsdiplomatie bleibt die Demonstration geopolitischer und militärischer Stärke, insbesondere mit Blick auf das Südchinesische Meer. Dort schüttert das Land künstliche Inseln auf und versieht sie mit Militärstützpunkten und weiterer Infrastruktur. Es ist dieser Bereich, der die offensichtlichste Konfliktlinie zwischen China und den ASEAN-Staaten zu Tage fördert. Dennoch fällt es dem Staatenverbund schwer, hier mit einer Stimme zu sprechen. Um die Dynamik

in dieser Situation besser zu verstehen, lohnt es sich, einen genaueren Blick auf die bilateralen Beziehungen zwischen China und einzelnen Mitgliedstaaten des Verbunds zu werfen, zum Beispiel Kambodscha.

### **Kambodscha als chinesisches U-Boot**

Insbesondere aufgrund des Konsensprinzips haben die einzelnen Mitgliedstaaten für die Entscheidungsmechanismen innerhalb der ASEAN eine herausragende Bedeutung. Dies wird dann zum Problem, wenn sie anfällig für Einflussnahme von außen sind, gerade wenn sie wirtschaftlich schwach sind, kein unabhängiges Justizsystem haben und dadurch Transparenz in politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen fehlt, wie der Fall Kambodscha zeigt.<sup>7</sup> Das Land war bereits in der Vergangenheit Spielball der Großmächte, was mit der Schreckensherrschaft unter den Roten Khmer seinen traurigen Höhepunkt fand. Die grausame Vergangenheit des Landes hat indes nicht dazu geführt, dass es immuner gegen eine Einflussnahme von außen ist. Eine weitverbreitete Korruption und das Fehlen von *Checks and Balances* machen Kambodscha auch heute äußerst anfällig. Es entsteht somit ein Risiko für die ASEAN insgesamt, da Phnom Penh in den letzten Jahren zunehmend in den Mittelpunkt des neuen Systemwettbewerbs zwischen den westlichen Demokratien und China geraten ist.

### **China verfügt über eine beträchtliche wirtschaftliche und politische Hebelwirkung gegenüber verschiedenen ASEAN-Staaten.**

---

Besonders Peking hat in jüngster Vergangenheit die institutionelle Schwäche Kambodschas genutzt, um ASEAN-Entscheidungen zu unterminieren, vor allem im Hinblick auf das Südchinesische Meer. Sehr deutlich wurde dies, als sich die ASEAN-Außenminister im Juli 2016 zum

ersten Mal nach dem Urteil des Internationalen Schiedsgerichts zu Gunsten der Philippinen trafen. Manila wollte zusammen mit Hanoi eine gemeinsame Stellungnahme der ASEAN-Außenminister, die auf das Urteil, die Notwendigkeit der Einhaltung des Völkerrechts sowie die Notwendigkeit einer multilateralen und regelbasierten Lösung verweist. Kambodscha lehnte die vorgeschlagene Formulierung ab und verhinderte so durch das Konsensprinzip eine gemeinsame Erklärung des Verbunds. Phnom Penh unterstützte somit deutlich Pekings Position, nach der es sich bei dem Konflikt um eine bilaterale Angelegenheit handelt. Dies war bis dato erst das zweite Mal in der Geschichte der ASEAN, dass es keine gemeinsame Erklärung gab. Das erste Mal blockierte ebenfalls Kambodscha im Jahr 2012 eine Erklärung zum Südchinesischen Meer.<sup>8</sup> Sowohl 2012 als auch 2016 bekam Kambodscha eine Belohnung von China – erst das Versprechen, die direkten Auslandsinvestitionen und den zwischenstaatlichen Handel zu erhöhen,<sup>9</sup> später weitere Entwicklungskredite.<sup>10</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass China derzeit über eine beträchtliche wirtschaftliche und politische Hebelwirkung gegenüber verschiedenen ASEAN-Staaten verfügt, was die Fähigkeit der Gruppe von zehn Nationen schwächt, gemeinsame Positionen in strategischen Fragen einzunehmen.<sup>11</sup>

## **Kambodscha benötigt gute Beziehungen zur EU und zu den USA, auch weil dies wichtige Absatzmärkte und große Entwicklungshilfegeber sind.**

Wenig später, im Oktober 2016, unterstrich China die strategische Bedeutung Kambodschas für seine wirtschafts- und geopolitischen Ambitionen im südostasiatischen Raum mit dem Staatsbesuch von Präsident Xi Jinping.<sup>12</sup> Die Beziehungen mit China blühen seither auf. Der bilaterale Handel steigt exponentiell an, chinesische Investitionen in die kambodschanische

Infrastruktur nehmen zu, diplomatische Beziehungen werden ausgebaut. Und es kommt zur gegenseitigen Rückendeckung wie beispielsweise bei der Inhaftierung des kambodschanischen Oppositionsführers Kem Sokha seitens der chinesischen Regierung oder, im Falle der Demokratiebewegung in Hongkong, seitens Kambodschas.<sup>13</sup>

Die Unterstützung Chinas findet inzwischen nicht mehr hinter verschlossenen Türen statt. Vor den Wahlen zur Nationalversammlung im Jahr 2018 nahm Chinas Botschafter in Phnom Penh sogar an einer Kundgebung der Regierungspartei CPP (Kambodschanische Volkspartei) teil. Damit hat sich die Qualität der Unterstützung stark verändert.<sup>14</sup> Es verwundert deshalb auch nicht, dass China Kambodscha bei Kritik des Westens öffentlich unterstützt. Als die westlichen Regierungen lautstark die Demokratie- und Menschenrechtssituation nach dem Verbot der CNRP (Nationale Rettungspartei Kambodschas) kritisierten, sagte der chinesische Botschafter in Phnom Penh, dass der Westen Kambodscha unnötigerweise für „minor issues“ kritisiere.<sup>15</sup>

### **Schwierige Balance**

Peking versteht Phnom Penh als engen Verbündeten, vor allem mit Blick auf die eigenen Interessen. Kambodscha muss seine Interessen hingegen zwischen China, Vietnam und ASEAN ausbalancieren, um Konflikten vorzubeugen und den Prozess der regionalen Integration nicht zu gefährden. Gleichzeitig benötigt Phnom Penh gute Beziehungen zur EU und zu den USA, auch weil dies wichtige Absatzmärkte für kambodschanische Produkte und große Entwicklungshilfegeber sind. Dieser Balanceakt gelingt immer seltener. Das sich selbst als neutral bezeichnende Kambodscha hat Schwierigkeiten, diesem Attribut gerecht zu werden – insbesondere aus der Perspektive der westlichen Partner. Der wirtschaftliche Einfluss Chinas

Von großer Bedeutung: An Kambodschas Textilsektor hängen über eine Million Arbeitsplätze.

Quelle: © Chor Sokunthea, Reuters.





ist immens. Dies zeigt sich symbolhaft an der Stadt Sihanoukville, die bis vor wenigen Jahren ein verschlafenes Fischerdorf war und nun zu einer riesigen Baustelle für chinesische Casinos geworden ist. Aufgrund der mangelhaften Transparenz bei den chinesischen Investitionen ist es schwierig, ein umfassendes Bild der Lage zu erhalten. Den spätesten Zeitpunkt, ab dem Kambodscha nicht mehr als neutral gesehen werden kann, haben die USA deutlich gemacht. In einem Artikel im Wall Street Journal wurden Quellen innerhalb der US-Administration zitiert, die davon ausgehen, dass es ein Dokument zwischen Kambodscha und China zur Planung einer chinesischen Militärbasis gibt.<sup>16</sup>

Die kambodschanische Regierung dementierte deutlich, die chinesische nicht überzeugend.<sup>17</sup> Es dürfte aber klar geworden sein, dass die USA und ihre Verbündeten in der Region eine chinesische Militärbasis in Kambodscha nicht akzeptieren werden und dass dies massive Konsequenzen für das Bild des Landes in der Welt und dessen internationale Beziehungen haben dürfte. Der Westen wird dann viele Kooperationen mit und Investitionen in Kambodscha hinterfragen, so z.B. Entwicklungshilfe und Handelserleichterungen. Damit holt Kambodscha ohne größere Not den neuen Konflikt der Systeme zwischen den westlichen Demokratien und China in den Verbund hinein.<sup>18</sup>



Es ist für Kambodscha sowohl wirtschaftlich als auch sicherheitspolitisch riskant, alles auf die Karte China zu setzen. Das stabile Wachstum der letzten Jahrzehnte kam hauptsächlich durch niedrige Löhne und den zollfreien Zugang zum europäischen und amerikanischen Markt zustande. Diese Faktoren wurden vor allem von chinesischen Investoren im Textilsektor genutzt. Dabei wurde aber lediglich das Ende der Produktionskette ausgelagert. Durch das sich ohnehin einbremsende Wachstum in China, angereichert mit den Stabilitätskrisen durch den US-chinesischen Handelskrieg, dem Ausbruch des Coronavirus, der Demokratiebewegung in Hongkong und der anschließenden Verabschiedung des Sicherheitsgesetzes könnten sich Endpunkte der Produktionslinien Chinas aus Kambodscha wegbewegen. Da Kambodscha wenig in Infrastruktur und Bildung investiert hat, ist es hochgradig abhängig von China. Dabei könnte gerade in der wirtschaftlichen Integration mit ASEAN ein großes Potenzial für die Diversifizierung der kambodschanischen Wirtschaft liegen. Derzeit gehen nur etwa zehn Prozent der kambodschanischen Exporte nach ASEAN.<sup>19</sup>

Sicherheitspolitisch würde eine chinesische Militärbasis in Kambodscha ASEAN vor eine riesige Zerreißprobe stellen, die den Verbund nachhaltig verändern wird. Gerade die sich ohnehin mit China in Konflikt befindenden Länder sowie die mit den USA verbündeten Länder in Südostasien können dies nicht akzeptieren. Sollte der Plan Realität werden, bleiben ASEAN wenige Möglichkeiten. Es ist schwer abzuschätzen, ob der Verbund diese Entscheidung mit Sanktionen belegen würde – und, wenn ja, mit welchen. Der multilateralen Zusammenarbeit in der Region wäre diese Entwicklung aber mit Sicherheit abträglich.

### Wehrhafter Multilateralismus?

Ob es soweit kommt, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Zentral ist dabei aber die Frage, inwiefern ASEAN selbst dazu beitragen kann, seine internen Entscheidungsprozesse resistenter zu gestalten und sich selbst damit eine neue Stärke zu geben. Geht es nach den Politikberatern

in der Region, müssten dabei zwei Mechanismen im Zentrum stehen: *Minilaterals* und der Abschied von der Einstimmigkeit zugunsten von *ASEAN minus X*. Letzteres Konzept steht für die Möglichkeit, Resolutionen zu verfassen, die nicht die Zustimmung aller ASEAN-Mitglieder finden. Abweichende Meinungen sollen dabei sichtbar gemacht werden und die unterschiedlichen Perspektiven Eingang in die jeweilige Abschlusserklärung finden. Diese Praxis ist im wirtschaftlichen Bereich der Zusammenarbeit bereits etabliert, sollte aber auch für sicherheitsrelevante Fragen übernommen werden. Dies gilt zumindest dort, wo die Entscheidung nicht die Souveränität oder die Territorialgrenzen eines Mitgliedstaates berührt, sondern eher eine Relevanz für die ganze Region hat.<sup>20</sup>

Von ebenso großer Bedeutung für eine moderne und anpassungsfähige regionale Zusammenarbeit könnte der verstärkte Rückgriff auf *Minilaterals* im Sicherheitsbereich sein. Dieses Konzept sieht die Zusammenarbeit einer kleineren Gruppe von ASEAN-Mitgliedern vor, wenn innerhalb des Bündnisses nur sie unmittelbar von einer Thematik betroffen sind. Die Arbeit zum Südchinesischen Meer könnte dann beispielsweise nicht von Kambodscha oder Laos blockiert werden, wenn sich in der entsprechenden minilateralen Arbeitsgruppe nur die Philippinen, Malaysia, Vietnam und Brunei zusammenfinden. Wichtig wäre dabei, dass diese Gruppen nach einem festen Prozedere gebildet werden können, welches auch die offizielle Unterstützung der jeweiligen Arbeitsgruppe durch die ASEAN-Gemeinschaft beinhaltet.

### Als alternative strategische Partner zu China und den USA werden in ASEAN-Ländern oft Japan und die EU genannt.

Beide Konzepte werden spätestens seit der von Kambodscha blockierten Erklärung zum Urteil des Internationalen Schiedsgerichts in Den Haag intensiver diskutiert. Eine Einführung

scheiterte bisher aber nicht nur an der mangelnden Priorisierung der jeweiligen ASEAN-Vorsitzenden, sondern auch an der Unklarheit darüber, mit welcher Zahlenarithmetik die jeweiligen Konzepte umgesetzt werden sollten. Können *Minilaterals* nur von mindestens drei, vier oder fünf Mitgliedern eingesetzt werden? Und welche Zahl soll X sein, wenn in Zukunft Resolutionen auch entgegen dem Willen einzelner Mitgliedstaaten verabschiedet werden können? Je länger diese Fragen ungeklärt bleiben, umso mehr wird sich China ermutigt sehen, einen noch tieferen Keil in die südostasiatische Staatengemeinschaft zu treiben.

Dieser Gefahr ist man sich ASEAN-intern bewusst. In der aktuellen Ausgabe der Umfrage „The State of Southeast Asia“<sup>21</sup>, die das Institute for Southeast Asian Studies (ISEAS) jährlich mit über 1.000 Experten in der Region durchführt, zeigen sich rund 85 Prozent der Befragten besorgt über Chinas politischen und strategischen Einfluss auf den Staatenverbund. Nach bevorzugten strategischen Partnern befragt, die eine Alternative im Wettkampf zwischen China und den USA darstellen könnten, werden in der Umfrage vor allem zwei Mächte genannt: Japan (38,2 Prozent) und die EU (31,7 Prozent). Welche Hürden dafür im Falle der EU überwunden werden müssen, macht die Studie ebenfalls deutlich: Unter den EU-kritischen Befragten meint jeweils rund ein Drittel, es gebe in der EU keinen politischen Willen für globale Führung oder aber die Union sei zu sehr mit sich selbst beschäftigt, um eine derartige Führung übernehmen zu können.

### **Die EU ist am Zug**

Diese zunächst einmal schmerzhafteste Einschätzung wird sich nicht von heute auf morgen zerstreuen lassen. Doch ist es wichtig, dass die EU die Chance nutzt, um sich als strategischer Partner von größerer Bedeutung für ASEAN zu positionieren. Das gelingt – wie das Beispiel China überdeutlich zeigt – nicht zuletzt auch durch eine Stärkung der bilateralen Verbindungen mit den ASEAN-Mitgliedstaaten. Die nach langer Verzögerung erst kürzlich in Kraft getretenen

Freihandelsabkommen der EU mit Singapur und Vietnam sind hier ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

## **Der Entzug von Kambodschas Handelsprivilegien durch die EU hat das Land stärker in die Hände Chinas getrieben.**

---

Gleichzeitig schwächt sich die EU mit dem Entzug der Handelspräferenzen für Kambodscha selbst, die das Land im Rahmen des EBA-Schemas (Everything but Arms) bis dahin erhalten hat. Aus Sicht der EU ist dieser Schritt nötig geworden, weil Kambodscha schwerwiegend und systematisch gegen Menschenrechte verstößt. Obwohl dies zutrifft, ist der erste EBA-Entzug in der Geschichte des Präferenzschemas ein ungewöhnlicher Schritt. Unter den 49 Ländern, die derzeit von EBA profitieren, haben einige eine zumindest ähnlich besorgniserregende Menschenrechtssituation wie Kambodscha. Der wirtschaftliche Effekt eines Entzugs der Handelspräferenzen ist für das Land katastrophal. Am volatilen Textilsektor, der aufgrund des zollfreien Zugangs zum Binnenmarkt hauptsächlich nach Europa exportiert, hängen über eine Million Arbeitsplätze. Am 11. Februar 2020 kündigte die EU-Kommission den teilweisen Entzug des EBA-Status an. Der Entzug betrifft rund ein Fünftel oder eine Milliarde Euro der jährlichen Exporte Kambodschas in die EU. Die Rhetorik in der Pressemitteilung der EU durch den Außenbeauftragten Josep Borrell ist hart: „Die Europäische Union wird nicht tatenlos zusehen, wie die Demokratie untergraben wird, die Menschenrechte eingeschränkt werden und die freie Debatte zum Schweigen gebracht wird.“<sup>22</sup> Der Entzug trat am 12. August 2020 in Kraft.

Damit hat die EU Kambodscha bestraft und somit noch stärker in die Hände Chinas getrieben, weil es nun, zwar selbstverschuldet, fast keine Alternative für Kambodscha mehr gibt. Noch ist der Kampf für den Westen aber nicht

verloren. Die EU sollte offensiv für ihre Überzeugungen und Grundwerte werben, ohne dabei naiv zu sein. Aber eine bloße, nicht den kulturellen Gepflogenheiten angepasste „Bestrafung“ wird langfristig das Ansehen und den Einfluss des Westens mindern. Dabei kann sich durchaus an den asiatischen, demokratischen Partnern Japan, Südkorea und Indien orientiert werden, die ihre Interessen stärker durchsetzen und dennoch ein hohes Ansehen im Land haben. Ihre Strategie in Kambodscha ist geprägt von der Eindämmung des chinesischen Einflusses – und der nicht zu unterschätzenden geopolitischen Bedeutung Kambodschas, insbesondere durch die zentrale Lage am Golf von Thailand.

Die Bestrafung durch die EU führt auch dazu, dass sich die Reihen in der Regierungspartei CPP schließen und so die jüngeren, progressiveren und westlicheren Stimmen weniger laut und mutig sind, weil es in der Rhetorik von Premierminister Hun Sen nun darum geht, das Land vor der Einflussnahme durch die EU zu schützen.<sup>23</sup> Dabei ist die Partei durchaus gespalten, was die Reaktion auf die EU-Entscheidung angeht. Einige wollen unbedingt weiter verhandeln und zu einer Übereinkunft mit der EU kommen. Die Hardliner haben die EU als Partner schon abgeschrieben. Ziel muss es deshalb sein, die progressiven Kräfte zu unterstützen, denn sollten sich die Hardliner durchsetzen, kann die EU ihr außenpolitisches und entwicklungspolitisches Engagement insgesamt auf absehbare Zeit einstellen.

Die derzeitige Situation zwischen Kambodscha und der EU wirkt sich auch negativ auf den ASEM-Gipfel (Asia-Europe Meeting) aus, der Mitte 2021 in Phnom Penh stattfinden soll. Daher muss der Konflikt gelöst werden, bevor die asiatischen und europäischen Staats- und Regierungschefs in Phnom Penh eintreffen. Dieses wichtige Ereignis gibt Kambodscha die Möglichkeit, die komplizierten Beziehungen zwischen der EU und Kambodscha langfristig zu regeln.

Der Fall Kambodscha zeigt, wie China die regelbasierte Weltordnung unterminiert. Die EU sollte deshalb achtsam sein, aber nicht bestrafen,

sondern – ohne die eigenen Werte zu verraten – attraktive Angebote der sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit machen.

Bevor die Sumoringen in die nächste multilaterale Arena weiterziehen, sollte die EU von den Zuschauerrängen herunterkommen und eine aktivere Rolle im Geschehen übernehmen. Nicht als dritter Ringer, sondern vielmehr als Schiedsrichter, der die Einhaltung der Regeln überwacht – und darauf achtet, dass andere Beteiligte nicht zwischen den beiden Kämpfern zerrieben werden.

---

**Dr. Daniel Schmücking** ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kambodscha.

**Christian Echle** ist Leiter des Regionalprogramms Politikdialog Asien / Singapur der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Huang, Xilian 2019: China and ASEAN doing well on economic, trade cooperation, The Jakarta Post, 31.01.2019, in: <https://bit.ly/3gWYtXY> [01.06.2020].
- 2 Stromseth, Jonathan 2019: The testing ground: China's rising influence in Southeast Asia and regional responses, The Brookings Institution, 11/2019, in: <https://brook.gs/2QcNYUr> [21.08.2020].
- 3 Zhang, Yunling / Wang, Yuzhu 2017: ASEAN in China's Grand Strategy, The Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 08.08.2017, in: <https://bit.ly/3gUq8bN> [01.06.2020].
- 4 Crabtree, James 2019: 2020 look ahead: Chinese influence a concern as ASEAN elections arrive, Nikkei Asian Review, 31.12.2019, in: <https://s.nikkei.com/2POI7FV> [01.06.2020].
- 5 Paul, Lewe / Merkle, David 2020: The World Hand-COV'd: Navigating between Great Power Rivalry and International Stability, Minsk Dialogue Council on International Relations, 10.06.2020, in: <https://bit.ly/2XWAYqm> [21.08.2020].
- 6 Mahbubani, Kishore 2020: By Invitation - Kishore Mahbubani on the dawn of the Asian century, The Economist, 20.04.2020, <https://econ.st/2DRTbhQ> [01.06.2020].
- 7 Burgos, Sigfrido / Ear, Sophal 2010: China's Strategic Interests in Cambodia, Influence and Resources, in: Asian Survey 50: 3, S. 615, in: <https://bit.ly/2EiGCw1> [21.08.2020].
- 8 Mogato, Manuel / Michael, Martina / Blanchard, Ben 2016: ASEAN deadlocked on South China Sea, Cambodia blocks statement, Reuters, 25.07.2016, in: <https://reut.rs/3iAel2T> [28.05.2020].
- 9 Chan Tul, Prak 2012: Hu wants Cambodia help on China Sea dispute, pledges aid, Reuters, 31.03.2012, in: <https://reut.rs/2E49gkc> [28.05.2020].
- 10 Chan Tul, Prak 2013: China pledges \$548 million in aid to ally Cambodia, Reuters, 10.04.2013, in: <https://reut.rs/30Skn8X> [28.05.2020].
- 11 Panda, Ankit 2015: Why Hasn't Maritime Multilateralism Worked in Southeast Asia?, The Diplomat, 24.02.2015, in: <https://bit.ly/2POLTmj> [28.05.2020].
- 12 Associated Press 2016: China's leader visits ally Cambodia to cement strong ties, 13.10.2016, in: <https://bit.ly/31MQDtr> [28.05.2020].
- 13 Khemara, Sok 2019: Cambodia Backs China on Hong Kong Protests, Voice of America, 23.11.2019, in: <https://bit.ly/2PR9C0w> [28.05.2020].
- 14 Chan Tul, Prak / Allard, Tom 2018: Cambodia's Hun Sen has an important election backer: China, Reuters, 28.07.2018, in: <https://reut.rs/33XbJbq> [28.05.2020].
- 15 Lipes, Joshua 2018: New Chinese Ambassador to Cambodia Slams Western Criticism of Hun Sen Regime Over 'Minor Issues', Radio Free Asia, 28.12.2018, in: <https://bit.ly/30Tv5MI> [28.05.2020].
- 16 Page, Jeremy / Lubold, Gordon / Taylor, Rob 2019: Deal for Naval Outpost in Cambodia Furthers China's Quest for Military Network, The Wall Street Journal, 22.07.2019, in: <https://on.wsj.com/3anxO48> [28.05.2020].
- 17 Schroeder, Peter / Brunnstrom, David 2019: Cambodia denies deal to allow armed Chinese forces at its naval base, Reuters, 22.07.2019, in: <https://reut.rs/2DZdfi6> [28.05.2020].
- 18 Hutt, David / Crispin, Shawn 2018: Cambodia at the center of a new Cold War, Asia Times, 15.11.2018, in: <https://bit.ly/3akNt40> [28.05.2020].
- 19 ASEAN Stats 2018: Statistical Highlights 2018, ASEAN Stats, Jakarta, <https://bit.ly/3gScOVy> [28.05.2020].
- 20 Le, Hong Hiep 2016: Can ASEAN Overcome the 'Consensus Dilemma' over the South China Sea?, Institute for South East Asian Studies (ISEAS), 24.10.2016, in: <https://bit.ly/3iIk5I5> [01.06.2020].
- 21 Tang, Siew Mun et al. 2020: The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report, ISEAS, 16.01.2020, in: <https://bit.ly/30SA2oQ> [01.06.2020].
- 22 Europäische Kommission 2020: Trade/Human Rights: Commission decides to partially withdraw Cambodia's preferential access to the EU market, 12.02.2020, in: <https://bit.ly/2DFAnTe> [28.05.2020].
- 23 Sokhean, Ben 2019: Hun Sen slams EU over unacceptable EBA demands, Khmer Times, 22.11.2019, in: <https://bit.ly/3kH93EM> [28.05.2020].





Multilateralismus

# Multilateralismus als trojanisches Pferd

Warum sich autoritäre Regime zu internationaler  
Zusammenarbeit bekennen und sie dabei gleichzeitig unterminieren

Olaf Wientzek/Sebastian Enskat

Multilateralismus ist derzeit in aller Munde und Politiker fast aller Couleur beschwören die Wichtigkeit multilateraler Organisationen. Trotzdem steckt die liberale Weltordnung, die sich nicht zuletzt auf multilaterale Kooperation gründet, in ihrer vielleicht schwersten Krise. Der vorliegende Beitrag will diese Krise analysieren und aufzeigen, was zu tun ist, um das Bekenntnis zum Multilateralismus wieder mit Leben zu füllen.

---

„Let us work to foster a secure environment of peace and stability. We need to take it our aim to safeguard peace and development for all; we need to uphold fairness and justice and promote win-win results; we need to base our efforts on international law and widely recognized norms of international relations; we need to champion and put into practice multilateralism.“

Bis vor einigen Jahren hätte man ein Zitat wie das vorangestellte vermutlich ohne lange zu zögern einem US-Präsidenten, jahrzehntelang gleichzeitig Anführer der freien Welt, zugeschrieben. Aber die Zeiten haben sich geändert: Donald Trump, aktueller Präsident der Vereinigten Staaten, bricht bekanntlich mit vielen Traditionen und kündigt reihenweise die Zusammenarbeit in multilateralen Foren auf, während sich der chinesische Präsident Xi Jinping, von dem das Zitat tatsächlich stammt, als „Champion des Multilateralismus“ geriert.<sup>1</sup> Wie konnte es soweit kommen?

Der vorliegende Beitrag will einige Trends aufzeigen, die mit dazu geführt haben, dass die liberale Weltordnung heute in einer schweren Krise steckt. Er will verdeutlichen, warum die Werte, die diese Weltordnung über Jahrzehnte getragen haben, heute mehr denn je in Gefahr sind, obwohl oder gerade weil sich auch autoritäre Regime zum Multilateralismus bekennen. Und schließlich will er Ansätze für eine Trendumkehr vorschlagen und beleuchten, was insbesondere in Europa getan werden muss, um jenen Prinzipien und Werten wieder mehr Geltung zu verschaffen, die sich hinter dem vieldeutigen und unterschiedlich interpretierten Begriff „Multilateralismus“ verbergen.

### **Prolog: Die COVID-19-Krise als Katalysator bestehender Trends**

Viele sehen in der COVID-19-Pandemie eine massive Herausforderung für den globalen Westen. Die weltweite Gesundheitskrise habe das Potenzial, die internationalen Kräfteverhältnisse nachhaltig zu verändern und könne gar ein Wendepunkt sein, der zu einer stärkeren Akzeptanz autokratischer Regierungsmodelle führe.<sup>2</sup>

Richtig ist: Die Krisenreaktion vieler Länder des globalen Westens war oft nicht vorbildhaft. Viele Länder wirkten unvorbereitet, Prognosen und Handlungsanweisungen mussten wiederholt korrigiert werden. Unabgestimmte Reise- und Exportbeschränkungen ließen zunächst vermuten, mit der europäischen bzw. westlichen Solidarität könnte es in der Krise nicht allzu weit her sein. Demgegenüber schienen einige Länder mit autoritären Regierungssystemen zunächst besser durch die Krise zu kommen, nicht zuletzt, weil viele bei der Pandemiebekämpfung notwendige Praktiken (Ausgangsbeschränkungen, Kontrollen, Datenüberwachung u. ä.) eher in der „Komfortzone“ autokratischer Systeme liegen.

Diese Argumentation einer vorgeblichen Überlegenheit autokratischer Länder verlor allerdings immer mehr an Zugkraft: Zu offensichtlich war, dass die Fallzahlen schon wegen der sehr unterschiedlichen Testdichte kaum vergleichbar waren und gerade autokratische Länder (China, Iran oder Russland) bewusst intransparent mit der Kommunikation der Opferzahlen an die Weltgesundheitsorganisation (WHO) umgingen.

Schließlich deutete sich an, dass Erfolge beim Kampf gegen die Pandemie eher von anderen Faktoren (Erfahrung bei der Bewältigung früherer Epidemien) abhängig sein könnten und sich unter den Ländern, die international inzwischen als Vorbilder gelten (Südkorea, Taiwan, Japan, zu einem gewissen Grad auch Deutschland, Griechenland, Island und einige mittelosteuropäische Länder) inzwischen immer mehr Demokratien finden.

Dennoch stellt sich auch im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise die Frage nach der Zukunft des Westens und der liberalen Weltordnung. Weniger, weil die Pandemie etwas Grundsätzliches an den Kräfteverhältnissen zwischen Autokratien und Demokratien ändern würde, sondern weil die Krise ein besonders grelles Licht auf einige schon zuvor existierende Trends wirft und diese in einigen Fällen noch zusätzlich verstärkt.

### **Trend 1: Die Führungsschwäche und Uneinigkeit des Westens**

Hätte es noch eines weiteren Belegs bedurft, dass die Vereinigten Staaten nicht mehr willens oder in der Lage sind, die Führung bei der Bewältigung globaler Herausforderungen zu übernehmen, dann hat ihn die COVID-19-Krise erbracht. Was vor wenigen Jahren noch unvorstellbar gewesen wäre, ist heute nicht mal mehr eine Überraschung: Die Vereinigten Staaten stehen nicht an der Spitze der Koordinierungsbemühungen zur Bekämpfung der Krise. Zwar wurden von den USA durchaus finanzielle Mittel bereitgestellt, in den maßgeblichen internationalen Organisationen konterkarierte die US-Administration jedoch immer wieder Bemühungen globaler Kooperation. Der vorläufige Gipfel ist der mitten in einer Pandemie angekündigte Austritt der USA aus der WHO, wo sie – wie in vielen anderen Organisationen auch – größter Geldgeber sind. Geopolitische Rivalität scheint die Bewahrung globaler Güter endgültig als handlungsleitendes Motiv abgelöst zu haben – auch wenn es natürlich naiv wäre anzunehmen, das Agieren der Vereinigten Staaten in multilateralen Organisationen sei bis dato ausschließlich von altruistischen Motiven bestimmt gewesen.

Durch die Blockade des VN-Sicherheitsrats (an der auch China Anteil hat) spielt dieser im Kampf gegen die Pandemie bislang kaum eine Rolle. Das Aufkündigen jeglicher Zusammenarbeit mit der WHO und zuletzt auch die Weigerung, einen Impfstoff als öffentliches globales Gut anzuerkennen, verstärken den Eindruck, dass die USA mittlerweile eher Bremsen als Motor multilateraler Kooperation sind. Ähnliches lässt sich auch in der Welthandelsorganisation (WTO) beobachten: Neben der Blockade des Berufungsgerichts zeigen sich die USA derzeit auch bei der Suche nach einem neuen Generaldirektor als schwieriger Partner. Diese Blockaderolle ist unter der Trump-Administration nicht neu und setzt lediglich einen Trend fort, der sich bereits im Zusammenhang mit dem Streitschlichtungsverfahren der WTO und den Bemühungen im Kampf gegen den Klimawandel beobachten ließ.

### **Der EU gelingt es nicht, das von den USA hinterlassene Führungsvakuum komplett zu füllen.**

Bedauerlicherweise gelingt es der EU – wie auch in anderen internationalen Krisen – bisher nicht, das Vakuum, das die Führungsschwäche der Vereinigten Staaten hinterlässt, komplett zu füllen. In der COVID-19-Krise war die EU zunächst vor allem mit sich und den eigenen Zwistigkeiten beschäftigt. Diese Uneinigkeit innerhalb des Westens ist ein weiterer Trend, den die COVID-19-Pandemie lediglich verstärkt.

Das gilt auch für die grundsätzliche Haltung gegenüber multilateralen Organisationen. Während es bei den Vereinigten Staaten inzwischen zum Muster geworden ist, die teilweise durchaus berechtigte Kritik an den Unzulänglichkeiten multilateraler Organisationen als Vorwand zu nutzen, um diese zu blockieren (WTO, VN-Klimakonferenz) oder die Mitwirkung gleich gänzlich einzustellen (WHO und VN-Menschenrechtsrat), ist bei den meisten anderen Ländern des globalen Westens ein umgekehrter Reflex festzustellen: Allen Unzulänglichkeiten





Früher unvorstellbar, heute keine Überraschung: Die Vereinigten Staaten stehen nicht an der Spitze der Koordinierungsbemühungen zur Bekämpfung der Coronakrise. [Quelle: © Leah Millis, Reuters.](#)

zum Trotz wird das Bekenntnis zu multilateralen Problemlösungen zum Mantra. Um des lieben Friedens und der schönen Kulisse willen wird Kritik an bedenklichen Entwicklungen eher hinter verschlossenen Türen formuliert, um nicht die Autorität der Organisation infrage zu stellen – eine Haltung, die in Washington für erhebliche Irritationen sorgt, zuletzt bei der Debatte um Reformbedarf in der WTO. Auch die 2019 von Deutschland und Frankreich initiierte Allianz für den Multilateralismus plant zwar lobenswerte Initiativen<sup>3</sup>, wagt sich aber

(noch) nicht an die eigentlichen Probleme internationaler Politik oder die dringend notwendige Reform multilateraler Organisationen heran: So hat die Allianz beispielsweise bislang keinen Vorschlag zur Reform der WTO vorgelegt, deren Arbeit gerade in der Streitschlichtung zunehmend vom Gegensatz zwischen USA und China paralyisiert wird. Auch zur Reform des VN-Sicherheitsrats oder der Weltgesundheitsorganisation haben sich zwar einzelne Mitglieder der Allianz geäußert, jedoch nicht die Allianz als Ganzes.

## **Trend 2: Multilaterale Organisationen als Arenen der Systemkonkurrenz**

Wie sehr sich das Agieren der USA und Chinas in multilateralen Zusammenhängen mittlerweile unterscheidet, hat auch die letzte Weltgesundheitsversammlung (WHA) zur COVID-19-Krise in Genf wieder gezeigt: Während die USA vor allem damit beschäftigt waren, das Krisenmanagement Pekings und die WHO anzuprangern und Trump die Einladung zur Ansprache ignorierte, nutzte der chinesische Staatspräsident Xi die Gelegenheit, um Peking als verantwortungsvollen Akteur mit globalem Gestaltungsanspruch zu inszenieren, milliardenschwere Hilfen mit Schwerpunkt auf Afrika zu versprechen und zuzusichern, man werde einen Impfstoff selbstverständlich als globales Gut behandeln. Auch das bestätigt einen Trend: Autoritäre Regime haben längst gelernt, multilaterale Organisationen für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Diese sind zu Arenen geworden, in denen zunehmend auch die Systemkonkurrenz zwischen liberalen Demokratien und autoritären Regimen ausgetragen wird.

### **Autoritäre Regime sind dazu übergegangen, Parallelstrukturen in Form neuer multilateraler Organisationen zu etablieren.**

—

Festzustellen ist seit einigen Jahren vor allem eine signifikante Zunahme des chinesischen Einflusses in verschiedenen internationalen Organisationen. Dies gilt zwar nicht in allen Themenbereichen und natürlich ist Peking, was das finanzielle und politische Engagement angeht, in einigen Organisationen noch Lichtjahre von den USA, der EU oder anderen Ländern des globalen Westens entfernt<sup>4</sup>, aber gerade in internationalen Formaten mit wirtschaftlicher (WTO, WIPO, UNECE), digitalpolitischer (z. B. ITU) oder infrastruktureller Relevanz (u. a. ISO, ICAO, IRU) versucht China, seinen Einfluss systematisch auszuweiten. Gleichzeitig hat

Peking sein Engagement in VN-Missionen zur Friedenssicherung in den letzten Jahren massiv hochgefahren.

Im Menschenrechtsbereich versuchen China und vor allem auch Russland wiederum gezielt, die universelle Geltung individueller Freiheits- und Menschenrechte zu untergraben, Minderheitenrechte zu beschneiden und die Arbeit in entsprechenden Gremien zu blockieren.<sup>5</sup>

Immer häufiger kommt es darüber hinaus zur autokratischen Lagerbildung. Wenn es um Themen wie den Bürgerkrieg in Syrien, die verheerende Lage in Venezuela oder die Situation der Uiguren in Xinjiang geht, schließt die „autokratische Internationale“ immer häufiger ihre Reihen, um etwa Entscheidungen im Genfer VN-Menschenrechtsrat in ihrem Sinne zu beeinflussen<sup>6</sup>. Solche Bündnisse scheinen allerdings bislang eher taktischer als strategischer Natur zu sein. Das heißt: Es gibt zwar eine autokratische Solidarität, um gemeinsam gegen unliebsame Initiativen vorzugehen, aber seltener eine konstruktive Allianz der Autokratien, um proaktiv für die Durchsetzung bestimmter Positionen einzutreten.

Neben der Einflussnahme in bestehenden multilateralen Organisationen sind autoritäre Regime außerdem dazu übergegangen, Parallelstrukturen in Form neuer, von ihnen dominierter multilateraler Organisationen zu etablieren. Dies gilt für Chinas Seidenstraßeninitiative, die Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) und die gemeinsam von China und Russland ins Leben gerufene regionale Sicherheitsorganisation Shanghai Cooperation Organisation (SCO). Die Hoffnung, China erfahre durch die Integration in internationale Organisationen eine „normative Sozialisierung“, also eine Annäherung an Leitideen des westlichen Ordnungsmodells, hat sich jedenfalls nicht erfüllt.<sup>7</sup>

### **Ansätze für eine Trendumkehr**

Freiheitlich-demokratische Normvorstellungen und ordnungspolitische Grundsätze, die die meisten multilateralen Organisationen in den vergangenen Jahrzehnten geprägt haben, geraten



durch die skizzierten Trends immer weiter unter Druck. Hinzu kommt, dass sich ebendiese Trends durch die COVID-19-Krise noch weiter verschärfen könnten. Was also ist zu tun? Wie lässt sich jenen Prinzipien und Werten, die das Fundament der liberalen Weltordnung bilden, wieder mehr Geltung verschaffen? Und welche Rolle kann insbesondere Europa dabei spielen?

#### *Ansatz 1: Die Führungslücke im Westen schließen*

Nicht erst in der COVID-19-Krise ist deutlich geworden, dass die Vereinigten Staaten unter Donald Trump nicht mehr willens sind, die ihnen angestammte Rolle als Führungsmacht des Westens auszufüllen. Vollständig schließen können die EU und andere Länder des globalen Westens diese Lücke bislang nicht. Allerdings ist durchaus bemerkenswert, dass angesichts der Blockade zwischen den USA und China zuletzt mehrere Länder und Akteure versucht haben, mit konstruktiven Vorschlägen in multilateralen Foren zu gemeinsamen Lösungen zu kommen: So spielt die EU bei der von der WHO koordinierten, bislang beispiellosen globalen Initiative zur Beschleunigung des Kampfs gegen die Pandemie (ACT Accelerator)<sup>8</sup> eine entscheidende Rolle, nicht zuletzt mit der Ausrichtung einer erfolgreichen internationalen Geberkonferenz. An dieser nahmen zwar nicht nur, aber auch enge Verbündete des globalen Westens teil. Ein weiteres Beispiel ist die konstruktive Rolle der EU-Länder im Vorfeld der Weltgesundheitsorganisation, die einen Konsens hinter einer wegweisenden Resolution zimmern konnten, die unter anderem einen freien und gleichen Zugang zu Impfstoffen und Medikamenten vorsieht. Insgesamt wird in Genf die politische und finanzielle Unterstützung der WHO durch die EU (aber auch Deutschland) als essenziell beim Kampf gegen die Pandemie gewertet.

Und auch in der Welthandelsorganisation haben zuletzt Länder wie Kanada, die Schweiz, die Republik Korea oder Neuseeland, unterstützt von etlichen Ländern, Initiativen eingebracht, um Nahrungsmittellieferketten und den Export medizinischer Ausrüstung vor Exportbeschränkungen zu schützen. Insgesamt zeigt sich, dass

konstruktive Vorschläge zum Kampf gegen die Krise und für den Erhalt des regelbasierten multilateralen Systems nach wie vor von Ländern des globalen Westens kommen.

### **Die EU muss die Ressourcen aufbringen, um als globale Gestaltungsmacht in Erscheinung zu treten.**

---

Solche Bemühungen, die Lücke zu schließen, die der zunehmende Rückzug der USA aus der Verantwortung für die globalen Herausforderungen unserer Zeit hinterlassen hat, müssen intensiviert werden. Am stärksten wird der Westen zwar sein, wenn EU und USA an einem Strang ziehen, aber das wird auch mit einer der EU gewogeneren US-Administration nicht immer der Fall sein. Umso wichtiger wird es sein, dass auch Europa die Interessen des Westens artikuliert und jenseits von Absichtserklärungen und Resolutionen konkrete Ergebnisse liefert.

Um sich dauerhaft als globale Gestaltungsmacht zu etablieren, muss die EU die notwendigen diplomatischen, finanziellen, politischen und militärischen Ressourcen aufbringen. Das heißt zunächst, das finanzielle Engagement für multilaterale Organisationen aufzustocken. Der Finanzierungsbedarf vieler Organisationen dürfte in nächster Zeit erheblich steigen, zum einen, weil es zur Bekämpfung der vielfältigen Folgen einer Pandemie mehr globalen Steuerungsbedarf geben wird, zum anderen, weil viele Länder ihr finanzielles Engagement wegen der damit verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen kürzen werden. Bereits jetzt gehen einige dieser Organisationen – gerade in Krisenzeiten – finanziell und auch personell auf dem Zahnfleisch und haben auch deshalb Schwierigkeiten, ihren Aufgaben nachzukommen. China sowie andere autokratische Länder unter anderem aus der Golfregion deuten an, diese Lücke zumindest zum Teil füllen zu wollen. Eine Gewichtsverlagerung bei der Finanzierung globaler Initiativen könnte zu einer grundsätzlichen Einflussverschiebung in diesen Organisationen führen.



Darüber hinaus wird es trotz aller Wichtigkeit, die dem Faktor *soft power* gerade im Zusammenhang mit der neuen Systemkonkurrenz zukommt, auch darum gehen, die *hard-power*-Komponente zu stärken. In einer Welt, in der es neben multilateralen Initiativen und VN-Resolutionen nach wie vor darauf ankommt, wer das Potenzial hat, eigenen Vorstellungen notfalls

auch militärisch Nachdruck zu verleihen, bleibt dies ein wesentlicher Faktor für globalen Einfluss. Hier muss auf europäischer Seite unbedingt mehr in die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik investiert werden, damit das transatlantische Ungleichgewicht in diesem Bereich sich nicht noch weiter vertieft.



Verantwortungsvoller Partner? Seit einigen Jahren ist eine signifikante Zunahme des chinesischen Einflusses in verschiedenen internationalen Organisationen festzustellen.  
Quelle: © Andy Wong, Reuters.

Innovationsvorsprung, den der globale Westen bisher noch innehat, auch in Zukunft erhalten bleibt.

All das ist insbesondere vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Folgen der COVID-19-Pandemie leichter gesagt als getan. Es wird innerhalb Europas vor allem auf die glaubwürdige Führung von Deutschland und Frankreich ankommen, um zu verhindern, dass einige europäische Länder durch die Krise noch stärker in Schieflage geraten. Dass die EU in diesem Zusammenhang bereits Milliardensummen bereitgestellt hat, ist auch insofern wichtig, als es nicht zuletzt darum gehen wird, einen nachhaltigen Vertrauensverlust in gemäßigte politische Kräfte und noch mehr Zulauf für populistische Vertreter und die Heilsversprechen von Dirigismus und Etatismus zu verhindern. Gelänge dies nicht, würde das nicht nur die globale Strahlkraft des westlichen Ordnungs- und Gesellschaftsmodells schwächen, sondern auch die internationale Zusammenarbeit innerhalb des prowestlichen Lagers erschweren.

#### *Ansatz 2: Allianzen schmieden*

Allein wird es weder den Vereinigten Staaten noch Europa gelingen, die liberale Weltordnung und ihre Werte und Prinzipien zu bewahren. Der Erfolg dieses Unterfangens hängt vielmehr davon ab, ob es gelingt, entsprechend breite Allianzen zu schmieden. Dabei wird es allerdings zunächst darum gehen, den Zusammenhalt und Einfluss bereits existierender Bündnisse, allen voran der Europäischen Union und NATO, zu stärken. Glücklicherweise gründet sich der Westen jenseits aller Meinungsverschiedenheiten auf eine starke Werte- und Interessengemeinschaft, die weit über das tagespolitische Kleinklein hinausgeht. Jenseits einer Vielzahl gemeinsamer Werte und Prinzipien gilt das unter anderem für das gemeinsame Interesse an

Das gilt im gleichen Maße für den Bereich Forschung und Entwicklung. Dass die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) in Genf im April erstmals meldete, dass China die Vereinigten Staaten bei der Zahl der eingereichten Patente überholt habe, kann durchaus als Warnsignal gelten. Es kommt nicht zuletzt auf Europa an, seinen Teil dazu beizutragen, dass der

einer stabilen internationalen Sicherheitsarchitektur und einem *level playing field* im globalen Unternehmenswettbewerb.

Der in diesem Zusammenhang häufig konstruierte Gegensatz zwischen vermeintlich harten Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen auf der einen und Werten und Prinzipien auf der anderen Seite ist dabei übrigens reichlich irreführend. Schließlich zeigen unzählige Beispiele – zuletzt etwa die Diskussion um die Beteiligung der chinesischen Firma Huawei am Ausbau des deutschen Mobilfunknetzes –, dass sich Werte und Interessen in der außenpolitischen Praxis so gut wie nie voneinander trennen lassen und die Verwirklichung bestimmter Wertvorstellungen selbstverständlich ebenfalls ein außenpolitisches Interesse sein kann.<sup>9</sup>

### **Vieles deutet darauf hin, dass klassische multilaterale Lösungen in Zukunft noch mehr zur Ausnahme werden.**

---

Auch deshalb gilt: Gerade wenn sich die USA zunehmend aus der Verantwortung für eine liberale Weltordnung zurückziehen und die EU mit ihren Mitgliedstaaten allein nicht in der Lage ist, die sich daraus ergebenden Lücken zu schließen, muss der Blick bei der Suche nach Gleichgesinnten auch über den Tellerrand hinausgehen: nach Australien, nach Kanada, nach Japan, nach Korea oder in die Ukraine. Die bereits schon bestehende Zusammenarbeit kann noch ausgebaut werden. Jenseits solcher „klassischer Verbündeter“ muss der Blick aber auch nach Nord- und Subsahara-Afrika, nach Lateinamerika, in den Nahen Osten und nicht zuletzt auch zu einigen Schlüsselakteuren in Südostasien gehen. Überall auf der Welt finden sich Bündnispartner, die die Werte der liberalen Weltordnung – oder zumindest einige wesentliche Interessen in spezifischen Themenbereichen – teilen. Viele dieser Akteure haben wenig Interesse daran, dass künftig globale rechtliche wie technische Normen von China oder einer China-geführten Allianz vorgegeben werden.

Allianzen mit entsprechend „kritischer Masse“ zu bilden, ist insbesondere beim Agieren in multilateralen Organisationen wichtig. Das gilt sowohl für die liberalen Demokratien des Westens auf der einen wie China und seine Verbündeten auf der anderen Seite. Nur wem es gelingt, mit zentralen Akteuren oder Gruppen taktische Allianzen zu schmieden, hat am Ende Chancen, sich durchzusetzen. In der Vergangenheit hat China dies immer wieder geschickt zu nutzen gewusst.<sup>10</sup> Längst zeigt etwa die Gruppe afrikanischer Staaten in multilateralen Organisationen, dass sie, wenn sie geeint auftritt, ein entscheidender Machtfaktor sein kann, was sich zunehmend auch im Spitzenpersonal zentraler Organisationen niederschlägt.

Insgesamt deutet vieles darauf hin, dass klassische multilaterale Lösungen, im Konsens aller getroffen, in Zukunft noch mehr die Ausnahme sein werden. Das heißt nicht, dass multilaterale Organisationen obsolet werden. Sie bleiben nicht nur wichtige, sondern geradezu unverzichtbare Foren internationalen Dialogs, selbst wenn sie künftig oft eher Plattform plurilateraler Lösungen sein werden, also ein Rahmen, in dem sich Allianzen der Willigen schließen, um konkrete Herausforderungen anzugehen. Von den Ländern des globalen Westens wird das eine noch aktivere Rolle bei der Reform internationaler Organisationen erfordern. Der im August 2020 vorgelegte deutsch-französische Vorschlag zur Reform der WHO ist hierfür ein vielversprechendes Beispiel.

Allen Bemühungen zum Trotz wird es allerdings kaum möglich sein, den Einfluss Chinas und anderer autokratischer Länder in multilateralen Formaten wesentlich zu beschneiden. Selbst wenn es den liberalen Demokratien gelänge, dauerhaft an einem Strang zu ziehen, hätten sie in der Weltgemeinschaft keine Mehrheit.<sup>11</sup> Das führt beispielsweise auch dazu, dass im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen nicht nur Demokratien und hybride Regime, sondern auch Autokratien den Ton angeben, denen selbst massive Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden. Gerade China gelingt es nach wie vor (obgleich es seit diesem Jahr keinen eigenen Sitz



mehr im Menschenrechtsrat hat), Resolutionen einzubringen, die Definitionen von Menschenrechten aufweichen<sup>12</sup>. Man kann diesen Umstand mit guten Gründen beklagen, aber ändern lässt sich daran in absehbarer Zeit wohl nichts. Das gilt auch für die Tatsache, dass multilaterale Organisationen immer wieder Vertreter aus autoritären Ländern an ihre Spitze wählen.

## Die EU sollte eine gemeinsame Auffassung darüber entwickeln, wie eine künftige globale Ordnung aussehen könnte.

Bei aller Rivalität und allem berechtigten Argwohn wird es in einigen Politikfeldern, in denen es keine Alternative zu globalen Lösungen gibt, nicht nur darum gehen, Allianzen gegen, sondern wenn nötig auch Allianzen mit China und anderen autoritären Regimen zu bilden. Eine Reform der Welthandelsorganisation ist ohne China genauso wenig möglich wie ohne die USA. Gleiches gilt in der Umweltpolitik oder für die globale Gesundheit. Eine Politik, die auf die komplette Entkopplung von China setzt, wäre mit enorm hohen Kosten verbunden – und ist deshalb kaum realistisch.

Dies wird – insbesondere solange die US-Regierung ihre grundsätzlich skeptische Haltung gegenüber multilateralen Organisationen aufrechterhält – immer wieder dazu führen, dass sich die Länder des globalen Westens und auch die EU bei der Suche nach pragmatischen Lösungen mitunter in einem Boot mit China, dafür aber ohne die USA wiederfinden. Die gemeinsame Teilnahme Chinas und der EU an der von 19 WTO-Mitgliedern vereinbarten Interimslösung für die WTO-Streitschlichtung Ende April 2020 ist hierfür ein Beispiel.

Dass Chinas Einfluss in internationalen Organisationen durchaus Grenzen hat, zeigt nicht zuletzt die Wahl für die Leitung der WIPO in Genf Anfang März 2020. Hier konnte sich letztlich der von den USA, der EU und anderen westlichen Ländern favorisierte Kandidat aus Singapur

klar gegen die durchaus qualifizierte chinesische Kandidatin durchsetzen. Dies gelang allerdings auch deshalb, weil die USA sich im Vorfeld stark engagiert hatten und der Westen hier an einem Strang zog.

Auch dieser Fall zeigt also, wie wichtig es ist, dass der Westen die eigenen Reihen geschlossen hält und darüber hinausgehende Allianzen schmiedet. Des Weiteren wäre es sinnvoll, wenn zumindest die EU (am besten mit einigen weiteren engen Verbündeten wie der Schweiz, Island, Norwegen, Ukraine, Australien, Neuseeland oder Kanada) grundsätzlich eine gemeinsame Auffassung dazu entwickelt, wie eine künftige globale Ordnung aussehen könnte und welche Rolle internationale Organisationen und multilaterale Formate dabei spielen sollen. Viele Kritikpunkte an der Funktionsweise internationaler Organisationen (wie zum Beispiel der WTO) werden nämlich – wenn auch in unterschiedlichem Grad – in den Ländern des globalen Westens geteilt.

### *Ansatz 3: Das trojanische Pferd enttarnen*

Geht man der Frage nach, wie es eigentlich sein kann, dass der Multilateralismus in einer tiefen Krise steckt, obwohl er allenthalben beschworen wird, drängt sich neben den bereits erläuterten Zusammenhängen der Verdacht auf, Wladimir Putin und Xi Jinping könnten möglicherweise etwas anderes meinen, wenn sie von Multilateralismus sprechen, als Angela Merkel und Emmanuel Macron. Tatsächlich hat zuletzt der Politikwissenschaftler Hanns W. Maull darauf aufmerksam gemacht, wie unterschiedlich die Vorstellungen sind, die sich hinter dem inflationär gebrauchten Begriff Multilateralismus mitunter verbergen. Während es für die einen beim Multilateralismus lediglich darum geht, dass drei oder mehr Akteure in irgendeiner Form zusammenarbeiten, sind oder zumindest waren mit dem Begriff im Westen lange Zeit all jene Prinzipien und Werte verbunden, die der liberalen Weltordnung seit inzwischen sieben Jahrzehnten zugrunde liegen.<sup>13</sup>

Bedauerlicherweise haben die Länder des globalen Westens in den letzten Jahren mit dazu



beigetragen, solche Unterschiede einzuebnen. Wo die liberalen Werte und Prinzipien der Weltordnung nach 1945 vor einigen Jahren noch hochgehalten wurden, ist heute häufig – sei es von diplomatischen Vertretern, Experten oder selbst im offiziellen Diskurs von VN-Organisationen – nur noch von einer regelbasierten Ordnung oder eben Multilateralismus die Rede, so als sei die Kooperation von mehr als zwei Akteuren oder die Existenz irgendwelcher Regeln bereits eine hinreichende Bedingung für Frieden und Freiheit weltweit. Deutlich zu sehr in den Hintergrund getreten ist demgegenüber die Frage, welche Regeln und Werte (!) unsere internationale Ordnung begründen sollten. Auch die Frage, ob Multilateralismus tatsächlich schon für sich genommen ein Mehrwert ist oder es nicht viel mehr darauf ankommen sollte, mit wem man zusammenarbeitet, sollte durchaus häufiger gestellt werden.

Indem die Länder des globalen Westens in dieser Weise argumentativ abgerüstet haben, haben sie ein Einfallstor für autoritäre Regime wie China geöffnet, die den Multilateralismus wie ein trojanisches Pferd nutzen, ihren Einfluss in multilateralen Organisationen ausdehnen und so die Werte und Prinzipien, auf denen diese Organisationen einst gegründet wurden, von innen heraus unterminieren. In internationalen Organisationen spielen sicherlich Machtpolitik und finanzielle Instrumente eine Rolle; mindestens ebenso wichtig ist aber auch die normative Argumentation. Kommt es zu einer Verschiebung der Definitionen, wie Menschenrechte und Souveränität aufzufassen sind, verändern sich grundlegende Spielregeln. Möglicherweise hätten Verteidiger der westlichen Werte u. a. im Menschenrechtsrat und im humanitären Völkerrecht früher und energischer Widerstand gegen problematische Diskursverschiebungen leisten müssen.

Um den Prinzipien und Werten der liberalen Weltordnung – Menschenwürde, Individualismus, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaat, soziale Marktwirtschaft, kurz: den Grundlagen einer offenen Gesellschaft – wieder mehr Geltung zu verschaffen, wird es für die Staaten des globalen

Westens deshalb in Zukunft darauf ankommen, dieses trojanische Pferd als solches zu enttarnen. Sie müssen wieder deutlicher herausstellen, wo sich die ordnungspolitischen Vorstellungen liberaler Demokratien von denen autoritärer Regime unterscheiden, statt sie mit dem *catch-all*-Begriff Multilateralismus und Jeder-darf-mitmachen-Initiativen immer weiter zu verwässern.

## Schlussbemerkungen

Noch ist die liberale Weltordnung nicht verloren. Der Druck auf das Ordnungsmodell und die Deutungshoheit des Westens hat sich allerdings deutlich erhöht. Das offen zur Schau gestellte Bekenntnis zum Multilateralismus wird von autoritären Regimen in diesem Zusammenhang vor allem genutzt, um den eigenen Einfluss in multilateralen Organisationen auszudehnen und dabei die Werte und Prinzipien, auf denen diese Organisationen einst gegründet wurden, systematisch zu unterminieren.

Will man diesen Werten und Prinzipien wieder mehr Geltung verschaffen, wird man nicht umhinkommen, auch bei schwierigen Themen klarer Position zu beziehen. Das gilt, um hier zum Schluss zwei aktuelle Beispiele zu erwähnen, etwa für den unsäglichen Ausschluss Taiwans aus der Weltgesundheitsversammlung oder Chinas Umgang mit Honkong. Es waren und sind nach wie vor die USA, gemeinsam mit Partnern wie Neuseeland, Australien, Kanada und Japan, die in solchen Fällen deutliche Kritik äußern, während sich Deutschland und die EU in Zurückhaltung üben. Das bestätigt dann leider wieder einmal das oft bemühte und sicherlich überzogene Vorurteil von Europa als im Zweifelsfall unzuverlässigem Softie.

Deutschland wird seine in vielen Fällen wichtige Rolle als internationaler Mittler und Brückenbauer häufiger verlassen müssen, um klarer Stellung für jene Werte und Prinzipien zu beziehen, auf denen sich der klassische Multilateralismus der Nachkriegsordnung gründet. Die Vorstellung, international eine Führungsrolle zu übernehmen, ohne dabei auch mal jemandem wehtun zu müssen, ist jedenfalls illusorisch.

Deutschland und die EU sollten bei allen Schwierigkeiten mit Washington und dem oft betörend pragmatisch klingenden Sirenen gesang aus Peking nicht der Versuchung erliegen, eine Äquidistanz-Politik zwischen den USA und China zu betreiben. Entsprechend sollte auch ein Instrument wie die „Allianz für den Multilateralismus“ mehr sein als nur ein „flexibles Netzwerk“. Sie ließe sich schließlich auch dazu nutzen, um gerade bei schwierigen Themen mit großer Aufmerksamkeit klar im Sinne westlicher Werte Position zu beziehen.

Eine Entkopplung von China oder auch anderen autokratischen Ländern ist aus vielerlei Gründen keine Option. Das Entstehen für die Werte des globalen Westens sollte aber nicht allzu häufig zum Wohle wirtschaftlicher Interessen geopfert werden. Schließlich sind es nicht zuletzt die normative Strahlkraft und Glaubwürdigkeit des Westens, von denen dessen Wohl und Wehe auch in Zukunft abhängen wird.

---

**Dr. Olaf Wientzek** ist Leiter des Multilateralen Dialogs Genf der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Sebastian Enskat** ist Leiter der Abteilung Demokratie, Recht und Parteien der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2019: Xi Jinping Attends the 11<sup>th</sup> BRICS Summit and Delivers an Important Speech, 15.11.2019, in: <https://bit.ly/3av2QHf> [17.08.2020].
- 2 Dempsey, Judy 2020: The Coronavirus Is a Test for the West, Carnegie Europe, 17.03.2020, in: <https://bit.ly/314dwcU> [17.08.2020].
- 3 Ein Überblick über die Ziele und die sechs Initiativen der Allianz für den Multilateralismus findet sich hier: Auswärtiges Amt, Alliance for Multilateralism, <https://bit.ly/2YanAip> [17.08.2020].
- 4 Das gilt unter anderem für das VN-Flüchtlingshilfswerk in Genf: Die USA gaben 2019 über 1,7 Milliarden, die EU und ihre Mitgliedstaaten über 1,3 Milliarden und China 1,9 Millionen US-Dollar.
- 5 Benner, Thorsten 2017: Die autoritäre Herausforderung und die Selbstbehauptung liberaler Demokratien, in: Ischinger, Wolfgang / Messner, Dirk (Hrsg.): Deutschlands neue Verantwortung: Die Zukunft der deutschen und europäischen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik, S. 42–45, einsehbar in: Global Public Policy Institute (GPPi), 17.02.2017, in: <https://bit.ly/3gaXOkw> [17.08.2020].
- 6 Wientzek, Olaf / Ultes, Sarah 2020: Abstimmungsverhalten im UN-Menschenrechtsrat 2019. Map of the Month 01/2020, Konrad-Adenauer-Stiftung, 27.01.2020, in: <https://bit.ly/3l2qFeq> [17.08.2020].
- 7 Benner 2017, N. 5.
- 8 Ren, Grace 2020: WHO & European Commission Announce Plan To Raise 7.5 Billion Euros To Ensure Equitable Access To COVID-19 Diagnostics, Drugs & Vaccines, Health Policy Watch, 24.04.2020, in: <https://bit.ly/2FxgyOR> [17.08.2020].
- 9 Enskat, Sebastian / Fischer-Bollin, Peter 2020: Die Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung, Neue Weltordnung, neue Partner? Ein Partner-Atlas für die deutsche Außenpolitik, Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 12–17.
- 10 Wientzek, Olaf 2019: Genfer Großwetterlage: Entwicklungen in den Genfer Internationalen Organisationen Mai bis Juli 2019, KAS-Länderberichte, 15.08.2019, in: <https://bit.ly/3kR5EmB> [17.08.2020].
- 11 Freedom House 2020: Global Freedom Status Map, in: <https://bit.ly/2DZIav8> [17.08.2020].
- 12 Ein aktuelles Beispiel ist die beim Menschenrechtsrat im Juni 2020 von China eingebrachte Resolution zur „mutually beneficial cooperation in the field of human rights“. Sie sucht Menschenrechte im VN-System v. a. durch freiwilligen Austausch von Best Practices zwischen Staaten, anstatt durch Rechenschaftspflicht für Menschenrechtsverletzungen zu fördern.
- 13 Maull, Hanns W. 2020: Multilateralismus. Varianten, Möglichkeiten, Grenzen, Erfolgsbedingungen, SWP-Aktuell 11, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 02/2020, in: <https://swp-berlin.org/publikation/multilateralismus> [04.09.2020].



Quelle: © Jason Lee, Reuters.

Multilateralismus

# Multilaterale Ansätze im Cyberspace

Welche Chancen hat ein *Internet Governance*-Regime?

Christina Bellmann

Mit zunehmender Digitalisierung wächst der Bedarf nach Regulierung im Internet, um Menschenrechte und demokratische Prinzipien zu schützen. Angesichts wachsender Einschränkungen des digitalen Raums durch autoritäre Staaten müssen globale Anstrengungen unterstützt werden, die seinen freien und offenen Ursprungscharakter wahren und gleichzeitig der Fragmentierung und Einschränkung von Grundrechten entgegenwirken.

---

Seit der Erfindung des Internets dringt der digitale Raum immer weiter in alle Bereiche des Lebens vor und ist aus dem Alltag nicht mehr wegzudenken. Während einerseits das Internet damit zu einer vitalen Infrastruktur geworden ist, ist andererseits nicht hinlänglich bekannt, wie die politische Gestaltung des Internets als vielschichtigem digitalen Raum mit unterschiedlichen Ebenen organisiert ist.

Die Diskussion über die Struktur und Regulierung des Internets hat sich deshalb in den letzten Jahren grundlegend gewandelt: Neben der technischen Betrachtung der Infrastruktur müssen zunehmend Fragen der Rechtsstaatlichkeit, der Strafverfolgung und der Wahrung der Menschenrechte auch für den digitalen Raum diskutiert werden. Aufgrund der globalen Beschaffenheit des Internets kann dies nicht ausschließlich auf nationaler Ebene passieren, sondern muss global geschehen – doch Instrumente des internationalen Rechts, das primär die Beziehungen zwischen Staaten regelt, greifen für das Internet zu kurz. Als dezentrales Netzwerk macht es keinen Halt an den Grenzen des Nationalstaats. Die das Internet gestaltenden Akteursgruppen – beispielsweise Anbieter von Telekommunikationsinfrastruktur, Plattformbetreiber wie Amazon oder Alibaba sowie Gerätehersteller – sind sehr viel diverser und heterogener als die in anderen multilateralen Ordnungssystemen.

Damit das Internet auch in Zukunft ein Raum und Motor für Innovation, Austausch und Begegnung bleibt, bedarf es wachsender Abstimmung und einer Ausweitung internationaler Rechtsgrundlagen in den Bereich der *Internet Governance* – ein

Regime bzw. ein Ordnungssystem für das Internet. Die Coronapandemie könnte diesen Trend noch verstärken, wenn Bereiche, die ad hoc ins Digitale verlagert werden mussten, wie z. B. Unterricht, große Teile des Dienstleistungssektors oder Verwaltungsvorgänge, künftig im digitalen Raum bleiben sollten. Deutschland sollte deshalb seine Anstrengungen zur Stärkung eines auf liberalen Normen und Werten basierenden *Internet Governance*-Regimes ausweiten.

### Ein Regime für das Internet

In den letzten Jahren gab es zahlreiche Fälle, in denen durch Whistleblower auf die Gefahren von Nichtregulierung einzelner Bereiche des Internets hingewiesen wurde. Ein prominentes Beispiel war die von Edward Snowden 2013 aufgedeckte globale Überwachungs- und Spionageaffäre: In großem Umfang wurden Telekommunikation und insbesondere das Internet global und verdachtsunabhängig durch die US-amerikanische National Security Agency (NSA) und andere Geheimdienste überwacht.<sup>1</sup> Trotzdem finden Diskussionen über den Aufbau, die Funktionsweisen oder die tonangebenden Akteure dieses „Netzwerks der Netzwerke“<sup>2</sup> eher in Fachkreisen und nicht in der breiten Öffentlichkeit statt.

Die Komplexität des Systems Internet führt dazu, dass sich Konflikte nicht klar auf einer (Lösungs-)Ebene einordnen lassen. Zwar handelt es sich um globale Herausforderungen, die nicht an den Grenzen von Nationalstaaten haltmachen. Deshalb werden sie vermeintlich zu Recht zunächst auf der Ebene bestehender



Konfliktlösungsmechanismen internationaler Organisationen verortet. Allerdings sitzen hier nicht alle relevanten, das Internet maßgeblich gestaltenden Entscheidungsträger am sprichwörtlichen Verhandlungstisch – denn die wichtigsten sind nichtstaatliche Akteure. Lösungen für Regulationsfragen des Internets müssen deshalb mit einer breiter aufgestellten Akteursgruppe gefunden werden, als es bei anderen multilateralen und globalen Herausforderungen der analogen Welt der Fall ist.

Der Blick in die Wissenschaft kann dabei helfen, über die komplexe Thematik der *Internet Governance* nachzudenken: Ähnlich komplexe Probleme wie etwa die Bekämpfung des globalen Klimawandels oder Abstimmungen für einen faireren Welthandel werden in der Politikwissenschaft als „Verflechtungsproblem sektoraler Art“<sup>3</sup> betrachtet. Mit zunehmender Globalisierung hat sich in den Internationalen Beziehungen, einer politikwissenschaftlichen Teildisziplin, diese Analyse von Regimen herausgebildet, die sich mit eben jenen sektoralen Verflechtungsproblematiken beschäftigt und „also Probleme und Konflikte in bestimmten Teilbereichen der internationalen Beziehungen (Politikfelder)“<sup>4</sup> bearbeitet. Regime bearbeiten Konflikte zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren (z.B. multinationalen Unternehmen), wie dies etwa beim Klimawandel oder in globalen Handelsfragen der Fall ist.

Zwar scheinen die Herausforderungen in diesen Bereichen immer größer zu werden – dies liegt teilweise an der enormen Komplexität und Größe der Problemfelder, sodass Teilerfolge medial oft in den Hintergrund treten. Allerdings lässt sich im Nachhinein schlecht beweisen, dass es ohne Einigungen im Rahmen des Klima- oder Welthandelsregimes global zu ähnlich ambitionierten Klimazielen oder einer vergleichbaren wirtschaftlichen Wertschöpfung gekommen wäre.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich der steigende Bedarf an Konfliktlösungsmechanismen und Institutionen als Teil eines Internetregimes ab, welches als Ziel die Aufrechterhaltung des Systems mit allen seinen Vorteilen bei gleichzeitiger Wahrung demokratischer Strukturen und



Errungenschaften hat. Eine kurze Übersicht über den Aufbau und die Grundlagen des Internets scheint für Überlegungen zur komplexen Frage der Regulierungsmöglichkeiten deshalb zunächst hilfreich.

### **Aufbau und Organisation des Internets – Am Anfang stand die technische Koordinierung**

Das Internet, wie wir es heute kennen, entwickelte sich maßgeblich zu Beginn der 1990er Jahre.<sup>5</sup> Als Begründer wird der britische Physiker und Informatiker Tim Berners-Lee genannt, der Ende der 1980er Jahre an der Schweizer Kernforschungseinrichtung CERN eine Lösung für den Informationsaustausch zwischen zwei unabhängigen Universitätsnetzwerken in der





Kontroverse Stimme: In den letzten Jahren gab es zahlreiche Fälle, in denen durch Whistleblower auf die Gefahren von Nichtregulierung einzelner Bereiche des Internets hingewiesen wurde. [Quelle: © Rafael Marchante, Reuters.](#)

Schweiz und in Frankreich suchte. Sein Konzept für die Lösung dieses Problems eignete sich dazu, unterschiedliche bereits bestehende Netzwerke miteinander zu verbinden und so Informationen global vernetzt über elektronische Kommunikation auszutauschen. Die offene Struktur und der freie Zugang zu den geschaffenen Internetprotokollen ermöglichte es dem Netzwerk, so rapide zu wachsen und weltweit verschiedenste Netzwerke einzubinden.

Vereinfacht gesagt kann man sich das Internet als bestehend aus unterschiedlichen Schichten vorstellen, von der die unterste die physische Infrastruktur ist (Kabel und elektromagnetische Wellen zur Datenübertragung).<sup>6</sup> Darüber liegt die mittlere Schicht der Internetprotokolle, die die Datenübertragung zwischen Sender und

Empfänger über Schnittstellen gewährleisten. Die oberste Schicht ist die, die der Benutzer wahrnimmt: Applikationen, Webseiten oder E-Mail-Programme.

Die ersten das Internet betreffenden Regulierungsinstitutionen befassten sich im Kern mit der untersten Schicht und den technischen Standards seiner Funktionalität. In diesem Aufbau folgten sie der Entwicklung früherer Telekommunikationstechnologien wie Funk oder Telefon; sie gingen teilweise aus denselben Strukturen hervor oder wurden in diese integriert. Eine der ältesten Sonderorganisationen der Vereinten Nationen mit dem Mandat der globalen Koordinierung technischer Standards ist beispielsweise die Internationale Fernmeldeunion (International Telecommunication Union, ITU).<sup>7</sup> Ursprünglich

1865 mit dem Ziel gegründet, damals existierende internationale Telegrafennetzwerke zu verbinden, gehen viele Standardisierungen im Bereich der Tele- und Funkkommunikation auf die ITU zurück. Sie hat heute 193 Mitgliedstaaten.

## Die ICANN war eine von den USA dominierte Institution, die eigentlich vollkommen privatisiert und unabhängig werden sollte.

---

Eine der ersten ausschließlich das Internet betreffenden Institutionen, die 1988 gegründete Internet Assigned Numbers Authority (IANA), befasste sich – vereinfacht ausgedrückt – mit der Vergabe von IP-Adressen, also der mittleren Schicht.<sup>8</sup> Sie wurde in die 1998 gegründete Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) integriert, welche die Aufgabe hat, das Zentralregister für die Vergabe einmaliger Namen und Adressen im Internet zu koordinieren.<sup>9</sup> Im Unterschied zur ITU mit ihren VN-Mitgliedstaaten wurde ICANN von der US-Regierung der Clinton-Administration unter Beteiligung von Führungskräften damals maßgeblicher US-Informationstechnologiefirmen wie IBM und AOL als privatwirtschaftliche Regulierungsbehörde ins Leben gerufen, um einem internationalen Flickenteppich unterschiedlicher nationaler Standards und Gesetzgebungen entgegenzuwirken. Aus heutiger Sicht vielleicht ein Paradoxon, befürworteten die führenden Telekommunikationsunternehmen der 1990er Jahre ein internationales Organisationsregime außerhalb der ITU, was dem damaligen Neoliberalismus der USA und der Abneigung gegen (zwischen-)staatliche Bürokratie und lange Aushandlungsprozesse des VN-Systems entsprach.

Die ICANN war also eine von den USA dominierte Institution, die eigentlich innerhalb von zwei Jahren vollkommen privatisiert und unabhängig werden sollte. Dieser Schritt wurde allerdings aufgrund US-amerikanischer Interessen immer

wieder hinausgezögert. Solange es nur wenige Akteure im Internet gab und die Organisation funktionierte, war die Position der ICANN relativ unbestritten und es gab wenig Anlass, das laufende System zu verändern. Neben IANA und ICANN entstanden eine Reihe weiterer technischer Koordinierungsinstitutionen, die dem Ansatz des freien und offenen Multistakeholder-Internets – also eines Internets gestaltet von vielen verschiedenen Beteiligten – folgten und so wenig staatliche Regulierung wie möglich befürworteten.<sup>10</sup> Gerade dieser Ansatz eines freien und offenen Internets außerhalb von durch Staaten dominierten Institutionen wie den VN trug zu seiner beispiellosen globalen Entwicklung bei. Die effektive technische Koordinierung begründete die lange Erfolgsgeschichte von ICANN und ihre Legitimität wurde zunächst nicht infrage gestellt. Die meisten privaten Akteure hatten kein Interesse an einer Umstellung des Systems, solange Telefonnummern und IP-Adressen so ausgegeben wurden, dass die Zuordnung funktionierte.

### Von „frei und offen für alle“ zu mehr staatlicher Beteiligung

Von Anfang an gab es jedoch bei der ICANN-Gründung Widerstand von staatlicher Seite: Aus Angst, keinen Einfluss auf die wichtigen Entscheidungen zu haben, setzten sich eine Reihe europäischer Regierungen für die Einbeziehung von Staaten und internationalen Institutionen ein. Aus diesem Grund wurde der ICANN-Struktur ein staatlicher Beirat (Governmental Advisory Committee, GAC) hinzugefügt. Beim ersten Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (World Summit on the Information Society, WSIS) 2003 äußerten China, Brasilien, Russland, Südafrika sowie eine Reihe Länder des Globalen Südens mit Unterstützung der ITU Kritik an der gegenwärtigen *Internet Governance*-Struktur. Der Streit war entbrannt zwischen zwei Lagern: Staaten und Akteuren, die die Dominanz der USA im gegenwärtigen Entscheidungssystem kritisierten und sich eine multilaterale Institution wünschten auf der einen Seite und Vertretern des Privatsektors, den USA und weiteren Organisationen, die den Status quo unterstützten und die Notwendigkeit

für *Governance*-Strukturen im Internet negierten, auf der anderen Seite.

Ergebnis des WSIS war die Gründung einer Arbeitsgruppe für *Internet Governance* (Working Group on Internet Governance, WGIG). Diese hatte verschiedene Aufgaben, unter anderem die Formulierung einer Arbeitsdefinition von *Internet Governance*, die Identifizierung von Fragen öffentlicher, das Internet betreffender Politik sowie die Auflistung der im Internet vertretenen Akteure, deren Rollen und Verantwortungen.

### **Die Hauptempfehlung der Arbeitsgruppe für *Internet Governance* war die Gründung eines neuen Multistakeholder-Forums, woraus das Internet Governance Forum hervorging.**

---

Die WGIG trug dazu bei, ein breiteres Verständnis von *Internet Governance* zu etablieren; sie definierte sie als „Entwicklung und Anwendung gemeinsamer Prinzipien, Normen, Regeln, Entscheidungsverfahren und Programme durch Regierungen, den Privatsektor und Zivilgesellschaft in ihren jeweiligen Rollen, die die Entwicklung und Nutzung des Internets prägen“.<sup>11</sup>

Die Hauptempfehlung der Arbeitsgruppe war die Gründung eines neuen Multistakeholder-Forums, welches sich mit Fragen rund ums Internet auseinandersetzen sollte.

Daraus ging 2005 das Internet Governance Forum (IGF) hervor, dessen Teilnehmer in vier grobe Akteursgruppen eingeteilt werden können: Staaten, Wirtschaftsunternehmen, zivilgesellschaftliche Gruppen sowie die sogenannte Wissensgemeinschaft von technischen Experten („epistemic community“)<sup>12</sup>.

Hier wird der Übergang von technokratischen Kooperationsfragen zu einem breiten *Internet Governance*-Begriff mit immer komplexer wer-

denden Koordinierungsfragen deutlich. Zu den Interessen der technischen Wissensgemeinschaft gesellen sich Vertreter wirtschaftlicher Interessen,<sup>13</sup> deren Profitabilität von den Internetstandards der Zukunft abhängt. Diese technischen und wirtschaftlichen Fragen dürfen aber nicht davon ablenken, dass die Wahrung von Normen und Gesetzen im Internet sowie die Achtung der Menschenrechte und des freien Zugangs zum Netz immer wichtiger werden. Beide Sphären können deshalb nicht mehr losgelöst voneinander betrachtet werden: Einschränkungen in den technischen Voraussetzungen können zu Mono- oder Oligopolbildung und der Chancenverzerrung zulasten von kleineren Unternehmen und Start-ups führen. Darüber hinaus kann die Kontrolle technischer Knotenpunkte oder neuer Standards wie der 5G-Technologie zu Machtmissbrauch durch autoritäre Regierungen und zu Einschränkungen der demokratischen Rechte von Gesellschaften führen. All diese Fragen sollen im Rahmen des Internet Governance Forums diskutiert werden, um den größtmöglichen Konsens für die Weiterentwicklung des Internets herzustellen. Dies sind sehr hohe Erwartungen an ein einzelnes Forum, das von Kritikern als zu selbstreferenziell und zu wenig outputorientiert beschrieben wird.

#### **Neue Herausforderungen – E-Währungen, IoT, KI und Corona**

Die Geschwindigkeit des technologischen Wandels hat in einem erheblichen Maße auch das gesellschaftliche Leben beeinflusst und dazu beigetragen, dass Generationen von Digital Natives gemeinsam mit Digital Immigrants in sich rasch wandelnden mediatisierten Welten<sup>14</sup> zusammenleben. Das Internet trägt zur Bildung der öffentlichen Meinung bei, beeinflusst, wie Politik gemacht wird und wie Staaten miteinander kommunizieren. Technischer Streit über Details, wie zum Beispiel die Verfügbarkeit von Domains oder IP-Adressen im aktuellen Internetprotokoll oder den Übergang vom IPv4-Internetprotokoll zum IPv6-System, steht dabei Fragen nach dem Schutz von Daten und der Würde des Menschen gegenüber.

Ein paar Beispiele zeigen, wie neue Technologien bestehende *Governance*-Systeme möglicherweise grundlegend verändern werden:

### *E-Währungen*

Von kommerziellen Unternehmen entwickelte digitale Zahlungsmittel stellen das gegenwärtige, auf staatlichen Akteuren und Zentralbanken basierende System infrage. Potenzielle Vorteile wie Transparenz, Schutz und Effizienz aufgrund von Blockchain-Technologie stehen Fragen der Normsetzung, Sicherheit und Stabilität gegenüber.<sup>15</sup> Im Bereich der Terrorismusbekämpfung

und organisierter Kriminalität spielen Kryptowährungen bereits jetzt eine entscheidende Rolle: Uneinheitliche internationale Standards mit Blick auf das Einfrieren oder Beschlagnahmen von Mitteln zur Finanzierung illegaler Aktivitäten machen die Regulierung schwer. Um nutzbar gemacht zu werden, müssen Kryptowährungen in ein bestehendes Zahlungsmittel konvertiert werden. Hier kann Strafverfolgung ansetzen. Bei zunehmenden Möglichkeiten, E-Geld außerhalb des staatlich regulierten Bankensystems einzusetzen, könnte dies zu einem Problem der Strafverfolgung und damit einem wichtigen Pfeiler in demokratischen Systemen kommen.



Chance und Risiko zugleich: Die Vorteile automatisierter Fahrzeuge stehen den Gefahren durch Hackerangriffe gegenüber. Quelle: © Thomas Peter, Reuters.



Selbstfahrende Autos sind sozusagen „Datenzentren auf Rädern“<sup>16</sup> mit Hardware, Software, Sensoren usw. Auch hier stehen die Vorteile automatisierter Fahrzeuge den Gefahren durch Hackerangriffe gegenüber: Nicht nur könnte durch einen Hackerangriff direkter Einfluss auf den Straßenverkehr und damit auf Menschenleben genommen werden, es könnte auch über beeinträchtigte Fahrzeuge Zugriff auf Firmennetzwerke von Autoherstellern erlangt werden.

### Die nationalen Unterschiede im Beweisrecht machen eine Einigung darüber, wie Daten von Geräten gespeichert werden sollen, nicht einfacher.

#### Schutz der Privatsphäre – Internet der Dinge und KI

Das massenhafte Sammeln von persönlichen Daten ist in sogenannten Smarthome-Hubs nicht das Resultat von Hacking, sondern Daseinszweck dieser Systeme: Es soll die Funktionalität des Systems erhöhen.<sup>17</sup> Viele von diesen smarten Haushaltsgeräten kommunizieren nicht nur mit ihrem Hersteller, sondern auch mit Dritten und in manchen Fällen ohne das Wissen oder die Einwilligung der Nutzer. Aufgrund des transnationalen Agierens der Gerätehersteller sind unterschiedliche nationale Rechtskontexte berührt. Die nationalen Unterschiede zum Beispiel im Beweisrecht machen eine Einigung darüber, wie Daten von Geräten aus dem Internet der Dinge (*Internet of Things*) gesammelt von Herstellern und Informationsvermittlern gespeichert werden sollen, nicht einfacher.

Die Coronapandemie hat darüber hinaus – zumindest temporär – zu einer weiteren Beschleunigung dieser Entwicklung weltweit gesorgt: Physische Abstandsgebote rücken die Pflege sozialer Kontakte über digitale Netzwerke noch weiter als bisher in den Vordergrund; internetbasierte

Dienstleistungen über Plattformen wie Amazon oder Netflix erreichen nie dagewesene Zuwachsraten.<sup>18</sup> Anbieter von Videotechnologie wie Zoom oder Microsoft erleben rasanten Absatz – und selbst Teile von Gerichtsverhandlungen können in Zeiten von Corona in einigen Ländern per Videokonferenz durchgeführt werden.<sup>19</sup> Große Teile der nationalen und internationalen parlamentarischen Arbeit werden ins Internet verlegt: Um arbeitsfähig zu bleiben und gleichzeitig die gebotenen Mindestabstände für den Gesundheitsschutz einzuhalten, verlagerten beispielsweise der Bundestag oder das Europäische Parlament viele Sitzungen ins Internet. Damit sind zentrale Prozesse unserer Demokratie noch unmittelbarer digitalen Angriffen, von Störattacken zur Behinderung der Arbeit bis hin zum Diebstahl vertraulicher Dokumente durch Hacker, ausgesetzt als zuvor.

#### Klimaregime, Weltwirtschaftsregime, Internetregime?

All diese Beispiele zeigen, dass der Bedarf an Kooperation im Bereich *Internet Governance* steigt und dass intensiv über neue Konfliktlösungsmechanismen nachgedacht werden muss. Die Verflechtung unterschiedlicher Sektoren im Bereich des Internets wird zusätzlich durch die Vielzahl an Akteuren erschwert. Ähnlich wie zuvor bei der Entwicklung von Regimen der Weltwirtschaftsbeziehungen (Weltwährungsregime mit IWF etc., Welthandelsregime mit GATT und dann WTO etc., Entwicklungsregime mit der Weltbankgruppe usw.) oder des Klimaregimes wird deutlich, dass ohne ein solches Regime Akteure im Internetbereich, die sich kooperativ verhalten, von anderen Akteuren möglicherweise ausgebeutet werden. Zugespitzt gesagt: Wenn es zu keiner Einigung darüber kommt, wie das Internet weiterentwickelt werden soll, ist das System als Ganzes in Gefahr.

Bisherige internationale Regime ließen sich in irgendeiner Form eingrenzen: Die Regime der Weltwirtschaftsbeziehungen basieren momentan maßgeblich auf den Entscheidungen von Nationalstaaten und Zentralbanken. Das Klimaregime wird zwar global betrachtet, aber – bis auf wenige

Ausnahmen wie dem Emissionshandel – regional bis lokal geregelt und umgesetzt. Das Menschenrechtsregime ist verankert im internationalen Recht, wird aber durchgesetzt von nationalen Exekutiven. Dem Internet sind keine solchen Grenzen gesetzt.

## Der Contract for the Web ist eine Verpflichtung, um die Grundideen des Internets für die Zukunft sicherzustellen.

Hinzu kommt beim Thema *Internet Governance*, dass es sich, wie oben dargestellt, um einen Komplex mit einer wachsenden Anzahl unterschiedlicher Politikbereiche handelt, die mitgedacht werden müssen. Die Komplexität der unterschiedlichen Politikfelder und deren Verflechtungsgrad bei gleichzeitiger organisatorischer und personeller Vielfältigkeit der beteiligten Akteure, die nicht alle in bestehenden Regimen organisiert sind, macht die Verhandlungen über *Internet Governance* zu einer sehr schwierigen Angelegenheit. Dieser Komplexität ist man sich durchaus bewusst – weshalb das Internet Governance Forum dementsprechend angepasst und weiterentwickelt werden soll.

### Multistakeholder-Initiativen vs. Multilateralismus im Internet

Mit der Unterzeichnung des Contract for the Web<sup>20</sup> von Tim Berners-Lee, der im Rahmen des Internet Governance Forums 2019 in Berlin vorgestellt wurde, unterstützt die deutsche Bundesregierung eine ehrgeizige Initiative, die einem *Internet Governance*-Regime einen Schritt näher kommen würde. Der Contract for the Web ist eine Verpflichtung, die von Regierungen, Unternehmen und der Zivilgesellschaft entworfen und unterschrieben wurde, um die Grundideen des Internets für die Zukunft sicherzustellen. Jede der unterzeichnenden Gruppen dieser Multistakeholder-Initiative soll unterschiedlichen Pflichten nachkommen: Staaten sollen sicherstellen, dass alle Menschen Zugang zum Internet haben,

Netzsperrern verhindern und sich für Datenschutz und digitale Grundrechte einsetzen. Unternehmen werden verpflichtet, das Netz bezahlbar und zugänglich zu machen, die Privatsphäre und Menschenrechte zu respektieren und offene Technologien zu entwickeln, die Nutzer statt Profit in den Vordergrund stellen. Die Zivilgesellschaft soll für die Weiterentwicklung des Netzwerks zusammenarbeiten, einen starken, menschenwürdigen Diskurs unterstützen sowie sich für ein freies, offenes und liberales Internet einsetzen.

Damit greift die Initiative die viergliedrige Struktur auf, die laut Harald Müller, einem Politikwissenschaftler und führenden Regime-Theoretiker, für die Etablierung eines Regimes notwendig ist: Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren.<sup>21</sup> Außerdem bringt sie alle oben als relevant identifizierten Akteursgruppen in einen gemeinsamen Beratungsprozess. Sie berücksichtigt sowohl die technische Kooperationskomponente als auch die fundamentalen Grundrechte, die Menschen in der analogen Welt genießen.

Theoretisch scheint damit ein guter Ausgangspunkt für die erfolgreiche Etablierung des Internetregimes gegeben. Für den Erfolg benötigt es laut Müller eine Zusammenarbeit über einen längeren Zeitraum hinweg, um das nötige Vertrauen und die Zuversicht der Akteure in die Wirksamkeit des Regimes zu schaffen.

Für eine Unterstützung von staatlicher Seite setzt sich die deutsche Bundesregierung beispielsweise im Rahmen der Allianz für den Multilateralismus ein. Dieses informelle Bündnis hat sich im April 2019 gegründet aus Ländern, „die davon überzeugt sind, dass nur eine multilaterale Ordnung, die auf der Achtung des Völkerrechts basiert, ein glaubwürdiger Garant für internationale Stabilität und Frieden sein kann, und dass die Herausforderungen, denen wir gegenüberstehen, nur in Zusammenarbeit angegangen werden können“<sup>22</sup>. Eine der Initiativen dieser Allianz ist der Paris Call for Trust and Security in Cyberspace.<sup>23</sup> Gleichzeitig muss im Rahmen dieser multilateralen Aufrufe für ein *Internet Governance*-Regime aufgepasst werden, dass nicht dieselbe Sprache für



Vertrauen schaffen: Plattformen wie das Internet Governance Forum setzen sich für ein freies, offenes und liberales Internet ein. Quelle: © Ludovic Marin, Reuters.

unterschiedliche Forderungen genutzt wird. China und andere Staaten setzten sich beispielsweise beim Gipfel der Shanghai Cooperation Organisation 2014 für ein *Internet Governance*-System des „Multilateralismus, der Demokratie und der Transparenz“ und einen „Cyberspace des Friedens, der Sicherheit, der Offenheit und der Kooperation“<sup>24</sup> ein. Dieses Lippenbekenntnis zu multilateralen Grundsätzen darf nicht davon ablenken, dass Staaten wie Russland oder China die Forderung nach mehr staatlicher Souveränität im Bereich des Internets nutzen, um zu *Gatekeepern* für den Zugang ihrer Bevölkerungen zu eingeschränkten Teilen des Internets zu werden. Durch das Abtrennen nationaler Netze tragen sie darüber hinaus zur Fragmentierung des Internets bei.

### **Chancen auf ein *Internet Governance*-Regime**

Angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Akteure und der schon bestehenden Fragmentierung des Internets scheint es naiv, nach globalen Initiativen zur Regulierung dieses komplexen Raums zu rufen. Andere Regime zur Durchsetzung globaler Umwelt-, Wirtschafts- oder Menschenrechtsstandards zeigen trotz ihrer langen Geschichte nur gemischte Erfolge in der Bearbeitung komplexer Probleme. Trotzdem scheint es angesichts der Omnipräsenz digitaler Veränderungen notwendig, über vielversprechende Initiativen für ein *Internet Governance*-Regime nachzudenken. Mit zunehmender Digitalisierung

der Kommunikation müssen Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit und Persönlichkeitsrechte im Internet genauso geschützt werden wie im analogen Leben. Sie sind essenziell für das Funktionieren von Demokratien und geraten unter Druck durch autoritäre Staaten, die immer mehr Grundrechte im digitalen Raum einschränken.

Die tiefgreifenden Auswirkungen auf unser tägliches Leben machen es umso dringlicher, Initiativen wie das Internet Governance Forum zu unterstützen und im Zusammenhang mit allen Bereichen der Politik zu denken. Wichtig ist dabei, einen möglichst breiten Konsens gleichgesinnter Staaten, Unternehmen, zivilgesellschaftlicher Gruppen und Wissenschaftlern zu finden, um sich autoritären Tendenzen entgegenzustellen. Diskussionen über vermeintlich technische Fragen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei der Weiterentwicklung des Internets um Entscheidungen mit weitreichenden politischen Auswirkungen handelt. Multilaterale Strukturen und Institutionen müssen der Multi-stakeholder-Struktur des Internets Rechnung tragen, um eine Balance herzustellen zwischen einem offenen, freien Raum für Innovation und der Wahrung von Grundrechten.

---

**Christina Bellmann** ist Referentin für Europapolitik / Multilateralen Dialog der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Beuth, Patrick 2013: Alles Wichtige zum NSA-Skandal, ZEIT Online, 28.10.2013, in: <https://bit.ly/3kMeamQ> [10.08.2020].
- 2 Weise, Sebastian 2019: World Wide Web oder doch Wild Wild West?, Konrad-Adenauer-Stiftung, 12.03.2019, in: <https://bit.ly/3h8ek5K> [01.06.2020].
- 3 Zürn, Michael 1992: Interesse und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen.
- 4 Ebd.
- 5 World Wide Web Foundation 2020: History of the Web, in: <https://bit.ly/3ijjWEf> [09.08.2020].
- 6 Hohmann, Mirko / Benner, Thorsten 2018: Getting „Free and Open“ Right: How European Internet Foreign Policy Can Compete in a Fragmented World, Global Public Policy Institute (GPPi), 06/2018, in: <https://bit.ly/31S29Uw> [09.08.2020].
- 7 International Telecommunication Union (ITU) 2020: About International Telecommunication Union, in: <https://bit.ly/33XyJHd> [01.06.2020].
- 8 Digital Guide Ionos 2019: IANA: Verwaltungseinheit des Internets, 21.06.2019, in: <https://bit.ly/3ixLQTw> [01.06.2020].
- 9 Mueller, Milton / Mathiason, John / Klein, Hans 2007: The Internet and Global Governance: Principles and Norms for a New Regime, Global Governance 13: 2, S. 237–254, in: <https://bit.ly/3azRqBR> [18.08.2020].
- 10 Für eine kurze Übersicht der Geschichte der *Internet Governance* sowie die heute das Internet maßgeblich gestaltenden Institutionen und Akteure, siehe: Hoxtell, Wade / Nonhoff, David 2019: Internet Governance: Past, Present, and Future, GPPi, 22.11.2019, in: <https://bit.ly/2PSVx2A> [10.08.2020].
- 11 United Nations Department of Economic and Social Affairs 2005: What is Internet Governance?, in: <https://bit.ly/3gW7Vup> [09.08.2020].
- 12 An, Jungbae / Yoo, In Tae 2019: Internet Governance Regimes by Epistemic Community – Formation and Diffusion in Asia, Global Governance 25: 1, S.123–148.
- 13 Ebd.
- 14 Dazu, wie sich digitale Medien auf gesellschaftliche Prozesse auswirken, ist parallel zu deren schneller Verbreitung in den 1990er Jahren eine systematische Mediatisierungsforschung entstanden, siehe: Krotz, Friedrich 2010: Mediatisierte Welten – ein Schwerpunktprogramm (SPP) der DFG, in: <https://bit.ly/3fTgCV3> [01.06.2020].
- 15 Chumtong, Jason 2020: E-Währung – Das digitale Geld für den digitalen Staat, in: *Auslandsinformationen* 36: 1, 03/2020, in: <https://bit.ly/2FwQfrv> [20.08.2020].
- 16 Rähm, Jan 2020: Hacker an Bord: Fachleute besorgt um IT-Sicherheit vernetzter Pkw, Deutschlandfunk, *Forschung aktuell*, 29.05.2020, in: <https://bit.ly/3gRf1At> [10.08.2020].



- 17 Rens, Andrew 2019: Who is in Charge Here? The Internet of Things, Governance and the Global Intellectual Property Regime, in: UCLA Journal of Law & Technology 23: 2, in: <https://bit.ly/3hraIvO> [20.08.2020].
- 18 Barkhausen, Barbara 2020: Corona verhilft Netflix zu gewaltigem Nutzerzuwachs, Gründerszene, 22.04.2020, in: <https://bit.ly/31PUvCv> [10.08.2020].
- 19 Law, Paulitsch 2020: Der Einsatz von Videotechnologie im Gerichtssaal – neue Regeln zu Videokonferenzen in zivilgerichtlichen Verfahren, Linde Media, 07.05.2020, in: <https://bit.ly/31T4Nt0> 10.08.2020].
- 20 Contract for the Web 2019: Contract for the Web – A global plan of action to make our online world safe and empowering for everyone, in: <https://bit.ly/30VnVYd> [01.06.2020].
- 21 Müller, Harald 1993: Die Chance der Kooperation: Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt, S.26.
- 22 Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 2019: Allianz für den Multilateralismus, in: <https://bit.ly/3iDcNoP> [01.06.2020].
- 23 Auswärtiges Amt 2019: Sechs Initiativen für den Multilateralismus, 26.09.2019, in: <https://auswaertiges-amt.de/2250204> [25.08.2020].
- 24 Bradshaw, Samantha / DeNardis, Laura / Hampson, Fen Osler / Jardine, Eric / Raymond, Marc 2015: The Emergence of Contention in Global Internet Governance, CIGI Paper Series 17, Centre for International Governance Innovation (CIGI) / Chatham House, in: <https://bit.ly/31QGMmj> [14.08.2020].



[Weitere Themen](#)

# Jugendrevolte oder identitätsstiftende Bewegung?

Eine Anatomie der Massenproteste im Irak

[Gregor Jaecke / David Labude / Regina Frieser](#)

Die Entstehung einer gemeinsamen irakischen Identität wird seit jeher durch die große Heterogenität der Bevölkerung erschwert. Nun aber vereinten sich Hunderttausende Iraker zu wiederholten Protestaktionen, den größten seit dem Sturz Saddam Husseins im Jahr 2003. Die Eliten versuchen derweil, ihre Macht zu bewahren – soweit es ihnen möglich ist.

---

### **Repression und Regierungskrise folgen auf Proteste**

In einem von Krisen geplagten Land wie dem Irak sind Proteste der Bevölkerung gegen die herrschende Elite keine Seltenheit. In den letzten Jahren ging es den Demonstranten dabei vor allem um bessere staatliche Dienstleistungen (insbesondere Wasser-, Gesundheits- und Stromversorgung), aber in vielen Landesteilen besonders um Korruption. Auslöser für die am 1. Oktober 2019 begonnenen Unruhen war die Degradierung des in der Bevölkerung hoch angesehenen irakischen Generals Abdel-Wahab al-Saedi, der im Krieg gegen den sogenannten Islamischen Staat (IS) zum Helden geworden war. Für viele Iraker ist er eine Symbolfigur im Kampf gegen Bestechlichkeit und Nepotismus. Die staatliche Demütigung einer integren Persönlichkeit wie al-Saedi war für eine Mehrheit der Iraker sinnbildlich für die korrupte Führungsschicht des Landes, die Ressourcen rücksichtslos unter sich aufteilt und dabei längst das Gemeinwohl aus den Augen verloren hat. Zudem mutmaßten viele Iraker, dass Iran hinter dem Vorgang steht.<sup>1</sup>

Sajad Jiyad, langjähriger Kooperationspartner der Konrad-Adenauer-Stiftung und renommierter irakischer Politikexperte, beschreibt den Auftakt der Protestwelle wie folgt: „Die Atmosphäre war teils karnevalistisch, teils trotzig, als sich Tausende von Jugendlichen versammelten, um Veränderungen zu fordern. Für viele, die daran teilnahmen, war es eine Gelegenheit, sich mit Gleichgesinnten zu treffen und das Gefühl zu haben, einer älteren politischen Klasse, mit der sie sich nicht identifizieren und von der sie sich

nicht repräsentiert sehen, etwas Macht zu entreißen. Die Forderungen der Demonstranten umfassten anfangs überwiegend wirtschaftliche Fragen, entwickelten sich aber weiter – hin zu einem Maximalismus, der einen vollständigen Systemwechsel einschloss.“<sup>2</sup> Die Proteste sind – nach Teilnehmerzahl (täglich waren landesweit Hunderttausende auf der Straße) und Ausbreitung – die größten seit dem Sturz Saddam Husseins 2003 und stehen in der Tradition vorheriger Protestbewegungen der Jahre 2015 und 2018.<sup>3</sup>

Über Monate hielten Demonstranten zentrale Plätze und Verkehrswege besetzt. Im Herzen Bagdads, am Tahrir-Platz, errichteten sie eine Zeltstadt und blockierten die Brücken über den Tigris. Die Protestler versuchten wiederholt, zur sogenannten Grünen Zone, dem Regierungsviertel der Hauptstadt, vorzudringen und wurden dabei von Sicherheitskräften gewaltsam zurückgedrängt: Landesweit lieferten sich Demonstranten Straßenschlachten mit der Polizei. Tuk-Tuks wurden zu einem Symbol der Revolte und ihre Fahrer zu heimlichen Helden der Protestbewegung. Sie transportierten Material und Demonstranten in das dichte Gedränge an den Brennpunkten, oder aber halfen bei der Flucht. Auch die gemeinschaftsstiftenden Symbole der Popkultur gewannen an Beliebtheit: So wurde der Anfang Oktober 2019 erschienene US-amerikanische Kinohit „Joker“ zu einer Analogie für die aufbegehrende irakische Jugend.

Der Staatsapparat reagierte – neben einigen Reformankündigungen – vor allem repressiv: Sicherheitskräfte attackierten Teilnehmer der

Massenkundgebungen und setzten dabei, neben Tränengas und Gummigeschossen, auch scharfe Munition ein. Viele Demonstranten sind der Meinung, dass es nicht alleine irakische Sicherheitskräfte waren, die sich ihnen entgegenstellten hatten, sondern auch Bewaffnete aus Iran. Die Unterstützungsmission der Vereinten Nationen im Irak (United Nations Assistance Mission for Iraq, UNAMI) zählte nach acht Monaten 490

Tote und 7.783 Verletzte.<sup>4</sup> Andere Berichte sprechen sogar von etwa 600 Getöteten und rund 20.000 Verletzten.<sup>5</sup>

Die Proteste gegen die Machthaber erzielten aus Sicht der Demonstranten einen Teilerfolg: Im November 2019 wurde der bis dahin erst seit gut einem Jahr amtierende Premierminister Adel Abdul-Mahdi zum Rücktritt gedrängt. Allerdings



Mittendrין: Tuk-Tuks wurden zu einem Symbol der Revolte und ihre Fahrer zu heimlichen Helden der Protestbewegung. Quelle: © Thaier al-Sudani, Reuters.



stürzte dieser Schritt das Land in eine sechs Monate lang andauernde Regierungskrise. Der irakische Präsident Barham Saleh beauftragte nacheinander drei Kandidaten mit der Regierungsbildung. Nachdem die beiden ersten Anwärter an der Zustimmung des irakischen Parlaments scheiterten, wählte eine Mehrheit schließlich im Mai 2020 Mustafa al-Kadhimi zum neuen Premierminister.

Auch nach der Regierungsbildung setzten sich die Proteste fort. Sie fielen allerdings durch die COVID-19-Pandemie und die bald veranlassten strikten Ausgangssperren zunächst kleiner aus. Aufgrund der Auswirkungen der Pandemie, der fallenden Ölpreise und der desaströsen staatlichen Finanzen hat sich die Lage im Irak seitdem weiter verschärft. Im Sommer 2020 flammten die Proteste wieder auf – trotz der



Reformversprechungen der neuen Regierung und der weiter herrschenden Angst vor dem Virus.<sup>6</sup>

Der vorliegende Bericht erklärt die Triebkräfte der Protestwelle und nennt die entscheidenden Personen und Gruppen. Zentral sind sicher Armut, fehlende Perspektiven, mangelnde staatliche Dienstleistungen und Korruption. Aber wie relevant und breit angelegt ist der Protest? Handelt es sich vor allem um eine Jugendrevolte oder ist der fast landesweite Aufruhr Ausdruck eines größeren, neuen irakischen Selbstverständnisses? Und könnte dieser Aufruhr einen nachhaltigen Wandel bewirken?

## Durch die Zugehörigkeit zu einer Bevölkerungsgruppe entstehen Privilegien, die sich im politischen System widerspiegeln.

### Das irakische Mosaik

Die Entstehung einer gemeinsamen irakischen Identität wird seit jeher durch die große Heterogenität der Bevölkerung erschwert. So konstatierte schon König Faisal, der erste Herrscher des Irak, 1917: „Es gibt immer noch – und ich sage das mit einem Herzen voller Trauer – kein irakisches Volk, sondern unvorstellbare Massen von Menschen, ohne jede patriotische Idee, durchdrungen von religiösen Traditionen [...] und ohne einen gemeinsamen Nenner, [...] anfällig für Anarchie und immer bereit, sich gegen jede Regierung zu erheben.“<sup>7</sup>

Die verschiedenen ethnischen und religiösen Identitäten sind im Irak von herausragender Bedeutung. Mit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Bevölkerungsgruppe gehen für den einzelnen Bürger oftmals bestimmte Privilegien einher, die sich im politischen System des Landes widerspiegeln.

Die Mehrheit der Iraker sieht sich als Araber (etwa 70 Prozent). Daneben gibt es unter anderem eine kurdische (17 Prozent) und eine turkmenische Minderheit (drei Prozent). Vielleicht noch entscheidender ist die Ausdifferenzierung nach Konfessionen. Die muslimische Mehrheit (95 Prozent) teilt sich in Schiiten (65 Prozent) und Sunniten (35 Prozent), hinzu kommen Minderheiten wie beispielsweise Christen und Jesiden. Nicht zuletzt sind weite Teile der Gesellschaft nach wie vor in Stammesstrukturen organisiert.<sup>8</sup> Ein kompliziertes Mosaik.

### *Hybride Identitäten zwischen Konfession, Ethnie und Milieu*

Durch die Zugehörigkeiten zu unterschiedlichen Konfessionen und Ethnien ergibt sich eine Vielzahl von Milieus, Gemeinschaften und hybriden Identitäten.

Die Begriffe „konfessionelle“ oder „ethnische“ Identität beschreiben nicht etwa bloß den Glauben oder die kulturellen Traditionen einer Bevölkerungsgruppe, sondern sollen vor allem der Abgrenzung dienen. Im irakischen Kontext werden diese Kategorien zur Verfolgung politischer Interessen oft instrumentalisiert und politisiert.

Die Milieus sind keineswegs hermetisch voneinander getrennt, sondern überlagern sich vielfach regional und sozial. Schließlich begegnen sich Menschen nicht nur in ihren ethnisch-konfessionellen Gemeinschaften, sondern immer und überall auch in vielen anderen Bereichen des Lebens – sei es bei der Arbeit, in Vereinen und Gewerkschaften oder im Café. Zudem sind die konfessionellen Gruppen auch intern nicht homogen, wenn es etwa um innen- und außenpolitische Fragestellungen geht.

### **Das politische System, ein *Perpetuum Immobile***

Das politische System des Irak basiert seit 2005 auf einem ethnisch-konfessionellen Proporz: Politische Ämter werden verfassungsgemäß anhand eines Quotensystems (*muḥāsaṣa*) an

bestimmte Parteien und Konfessionsgruppen vergeben. Der irakische Präsident ist laut Verfassung immer ein Kurde, der Premierminister muss ein Schiit sein und der Parlamentssprecher ein Sunnit, zudem ist Christen und Turkmenen jeweils ein Ministeramt vorbehalten. Das Quotensystem erstreckt sich über alle Ebenen der öffentlichen Ämter, vom oberen Ministerialbeamten (*Director General*) bis zum unteren Funktionär im Sicherheitsapparat. Die Zugehörigkeit zu einer ethnisch beziehungsweise konfessionell definierten Gruppe bildet somit das Grundprinzip der politischen Ordnung.<sup>9</sup>

### **Das Konfessionssystem zementiert den Status quo und verhindert Konkurrenz sowie Entscheidungen im Sinne der Bevölkerungsmehrheit.**

---

Die politische Realität im Irak unterscheidet sich von einem demokratischen Politikverständnis, demzufolge sich der Wählerwille im Parlament und damit im Regierungssystem abbilden soll. Das Konfessionssystem haben sich einzelne ethnische bzw. konfessionelle Gruppen so zunutze gemacht, dass sie die Ämter, auch bereits vor dem eigentlich vorgesehenen Auswahlprozess, unter sich aufteilen. Das zementiert den Status quo, verhindert Konkurrenz und Entscheidungen im Sinne der Bevölkerung beziehungsweise der Bevölkerungsmehrheit. Die Frustration der Iraker äußerte sich beispielsweise in einer niedrigen Wahlbeteiligung von lediglich 44,5 Prozent bei den Parlamentswahlen 2018.<sup>10</sup>

Selbstverständlich wird nicht nur die Besetzung von Ämtern und Posten ausgekugelt, sondern damit stets auch der Zugang zu Ressourcen. Außerdem wird jegliche Rechenschaftspflicht dadurch umgangen, dass Politiker und Regierungsbeamte im Rahmen ihrer erlangten Verantwortung Stellen an politische Unterstützer oder Angehörige vergeben – nicht selten auch unabhängig von ihrer Qualifikation. Mitglieder

einer bestimmten Gruppe versuchen, so viel wie möglich von dem ihrer Gemeinschaft zugeordneten Teil des Systems abzubekommen (staatliche Dienstleistungen, soziale Absicherung und Arbeitsplätze usw.), anstatt sich gesamtgesellschaftlich einzubringen. Die institutionalisierte Gespaltenheit des Systems begünstigt Klientelismus, Nepotismus und Korruption. Dieses Muster setzt sich in der – ebenso nicht freien – Wirtschaft fort.

Die Mehrheit der Bevölkerung leidet, die Mitglieder der politischen Elite und ihre Unterstützer aber profitieren von den omnipräsenten Absprachen, werden sie so doch vor juristischer Aufklärung geschützt. Dadurch wird nicht nur Transparenz, sondern werden auch Reformen nachhaltig verhindert. Jungen Irakern, die sich politisch engagieren möchten, ist der Zugang zu wichtigen Positionen in der Regel verwehrt. Das Quotensystem schafft folglich ein politisch-gesellschaftliches *Perpetuum immobile*.

Naturgemäß führt das ethnisch-konfessionelle System zu starken zentrifugalen Kräften, die die Herausbildung einer gemeinsamen irakischen Identität entscheidend erschweren. Viele Iraker sehen nicht im Staat ihren Souverän, sondern vor allem in den Führern ihrer eigenen Community.

### **Sozioökonomische Schief lagen**

Die irakische Wirtschaft ist durch Misswirtschaft, Ineffizienz, starke Einkommensungleichheit und strukturelle Innovationsunfähigkeit gekennzeichnet. Zudem leidet sie unter einem stark aufgeblähten öffentlichen Sektor, der erheblicher staatlicher Subventionen bedarf. Der Irak wendete 2019 47,5 Prozent des Haushalts zur Zahlung der staatlichen Angestellten auf.<sup>11</sup> Zum Vergleich: In der Europäischen Union waren es 2017 lediglich 9,9 Prozent.<sup>12</sup> Gerade weil der privatwirtschaftliche Sektor im Irak mit 37,5 Prozent gemessen am Bruttoinlandsprodukt vergleichsweise klein ist, suchen viele Bürger eine Anstellung und ein Auskommen im öffentlichen Dienst. 60 Prozent der irakischen Arbeitskräfte sind dort beschäftigt.<sup>13</sup> Das Unternehmertum wird im Irak durch





Misswirtschaft und Politikversagen: Eines der ölreichsten Länder der Welt ist außerstande, für weite Teile seiner Bevölkerung zu sorgen. [Quelle: © Essam al-Sudani, Reuters.](#)

hohe bürokratische und juristische Hürden ausgebremst. Im Ease of Doing Business Index zweier Weltbank-Ökonomen belegte der Irak 2019 Platz 171 von 190.<sup>14</sup>

Neben der Finanzierung des öffentlichen Sektors wendet die irakische Regierung große Summen dafür auf, die Staatsschulden von etwa 125 Milliarden US-Dollar (58,5 Prozent des BIP) zu begleichen.<sup>15</sup> Die grassierende Korruption verschärft das Defizit noch, da dem Staat dadurch wichtige Einnahmen entgehen. Hinzu kommt Iraks extreme Abhängigkeit vom Öl, das über 85 Prozent der Staatseinnahmen ausmacht.<sup>16</sup> Anstatt zu diversifizieren und beispielsweise den Privatsektor, vor allem das Bau- und Dienstleistungsgewerbe zu fördern, hält die Regierung an der Konzentration auf die Ölwirtschaft fest.

Schulden und Misswirtschaft führen zu einem enormen Budgetdefizit: Bildungs- und Gesundheitssektor sind genauso unterfinanziert wie die Wasser- und Stromversorgung, die in weiten Landesteilen nicht mehr ausreichend gewährleistet werden kann. Mangelnde Investitionen in die Elektrizitätsinfrastruktur führen zu häufigen Stromausfällen, vielerorts ist das Trinkwasser verschmutzt oder noch nicht einmal ausreichend vorhanden.<sup>17</sup>

Die Arbeitslosenquote liegt offiziell bei 12,8 Prozent (2019), ist aber nach Schätzungen sehr viel höher.<sup>18</sup> Sicher ist, dass 33 Prozent der unter 30-Jährigen bereits 2019 ohne Arbeit waren, obwohl vergleichsweise viele junge Iraker gut ausgebildet sind und in der Lage wären, anspruchsvolle Tätigkeiten auszuführen.<sup>19</sup> Es fehlen





allerdings adäquate Beschäftigungsmöglichkeiten für sie. Dies führt zu einem anhaltenden Brain-drain und zur Erosion der Mittelschicht.<sup>20</sup>

Der Druck auf den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem steigt auch durch das enorme Bevölkerungswachstum – jährlich etwa eine Million. Im Irak leben heute 40,1 Millionen Menschen – 40 Prozent sind jünger als 16 Jahre, somit nach dem Sturz Saddam Husseins zur Welt gekommen. Diese demografische Entwicklung verstärkt ebenfalls die Ressourcenknappheit: 22,5 Prozent der Iraker leben unter der Armutsgrenze. Eines der ölreichsten Länder der Welt ist somit außerstande, für weite Teile seiner Bevölkerung zu sorgen.

Mitglieder aller ethnisch-konfessionellen Gruppen leiden unter diesem Staatsversagen, was wiederum fast zu einem verbindenden Element im Irak geworden ist. Bereits seit den Massenprotesten 2015 richten sich Reformforderungen nicht mehr nur an die jeweiligen *zu‘amā‘* (arab. Führer bestimmter ethnisch-konfessioneller Gruppen bzw. Parteien), sondern gegen die gesamte Herrscherklasse und das System.

### Es geht ums Ganze

Die Massenproteste 2019/20 haben zwei entscheidende Charakteristika. Erstens handelt es sich, vor allem in den schiitischen und urbanen Ballungsgebieten des Zentral- und Südiraks, um eine echte Graswurzelbewegung, die sich politisch von keiner etablierten Gruppe vereinnahmen lässt.<sup>21</sup> Zweitens ist die Mitwirkung junger Demonstrantinnen überaus groß, vor allem vor dem Hintergrund der geringen politischen Partizipation von Frauen im Irak.

## Kernforderung ist eine staatliche Aufklärung und Gerechtigkeit für Opfer der Proteste.

Die Kundgebungen und Aktionen werden vor allem über soziale Medien (Twitter und Facebook) organisiert, aber auch Vereine und

Gewerkschaften spielen bei der Durchführung eine wichtige Rolle. Sie helfen unter anderem bei der Lebensmittelversorgung und der Erstbehandlung von Verwundeten.<sup>22</sup>

Die Forderungen der Demonstranten sind divers, lassen sich aber in folgende zwei Hauptkategorien zusammenfassen: Sicherheit und Politik.

### Sicherheit

Die Härte des Vorgehens der Sicherheitskräfte und pro-iranischen Milizen überraschte die Demonstranten. Die Forderung nach staatlicher Aufklärung und Gerechtigkeit für die Toten und Verletzten wurde zu einer wesentlichen Forderung der Aufstandsbewegung. Daran muss sich die neue Regierung messen lassen, denn die Glaubwürdigkeit des Premierministers hängt entscheidend daran.

Ursprünglich hatten die Demonstranten – neben wirtschaftlich-politischen Forderungen – eine Reform des Sicherheitsapparats verlangt. Dabei ging es ihnen vor allem um das Gewaltmonopol des Staates sowie die Rolle der sogenannten Volksmobilisierungseinheiten (arab. *al-ḥašd aš-ša‘bī* oder engl. Popular Mobilisation Forces, PMF).<sup>23</sup> Die irakische Exekutive kontrolliert die PMF nicht gänzlich. Während der Proteste agierten besonders die Iran-nahen Einheiten der PMF mit großer Gewalt gegen die Demonstranten. Sie mischten sich unter die Sicherheitskräfte und schossen teils scharf.<sup>24</sup> Wer dafür verantwortlich war, also den Befehl gab, ist noch immer nicht abschließend geklärt. Die Demonstranten fordern deshalb, dass sich die PMF vollständig in die Struktur der irakischen Sicherheitskräfte einfügen und sich damit der formalen staatlichen Autorität unterordnen.

### Politik

Wie eingangs geschildert, ist die Korruption im Irak allgegenwärtig, weil sie gleichsam im System verankert ist.<sup>25</sup> Nach dem für die Demonstranten als Teilerfolg zu verbuchenden Rücktritt von Premierminister Abdul-Mahdi im November 2019 konzentrierten sich die Forderungen auf eine Reform

der Provinzregierungen.<sup>26</sup> In der Wahrnehmung vieler Iraker wirken die regionalen Strukturen der Macht des Zentralsystems nicht positiv entgegen, sondern bilden vielmehr eine weitere Ebene der Misswirtschaft und Korruption.<sup>27</sup>

Die Demonstranten fordern eine Neuordnung des gesamten politischen Systems: Sie verlangen rasche Neuwahlen und eine Reform des Wahlrechts, damit in Zukunft unabhängige Kandidaten bessere Wahlchancen bekommen. In einem ersten Schritt wurde dieser Forderung Ende Dezember 2019 vom irakischen Parlament entsprochen. Zum einen soll von einer Listen- auf eine Personenwahl umgestellt werden, was dem Wähler die gezieltere Auswahl bestimmter Kandidaten ermöglichen würde. Zum anderen soll es zu einer Neustrukturierung der Wahlkreise kommen. Allerdings wird auch über ein halbes Jahr nach der Parlamentsentscheidung unter den politischen Parteien noch immer über deren konkreten Zuschnitt und die genaue Anzahl der Wahlkreise verhandelt.<sup>28</sup>

## Die Demonstranten verlangen die Einschränkung der politischen und wirtschaftlichen Einflussnahme durch die USA und Iran.

Ende Juli 2020 setzte der Premierminister in einer öffentlichen Erklärung den Termin für vorgezogene Wahlen auf den 6. Juni 2021 fest. Damit sind nun die politischen Parteien gefordert, bezüglich der oben genannten ungeklärten Punkte rasch Einigung zu erzielen sowie ein Datum für die Selbstauflösung des Parlaments zu bestimmen. Darüber hinaus muss eine Wahlkommission eingerichtet werden, die die Durchführung freier, fairer und transparenter Wahlen gewährleistet. Es ist aber noch ein langer Weg dahin, denn zuvor müssen rechtliche, logistisch-technische sowie finanzielle Rahmenbedingungen geklärt beziehungsweise geschaffen werden.

Schließlich verlangen die Demonstranten, die politische und wirtschaftliche Einflussnahme der USA und Irans im Land deutlich zu verringern. Ihre Forderung ist die nach „einem Irak der Iraker für Iraker“.<sup>29</sup>

Die Wucht der Protestwelle führte zur Umsetzung einiger Ansinnen. Voraussetzung für die Erfüllung weiterer Forderungen dürfte neben dem Druck der Straße die Überwindung des konfessionell-ethnischen Proporzsystems sein. Es geht ums Ganze.

### Mittelweg im Zweistromland?

Die ethnisch-konfessionellen Eliten sind freilich gegen zu weitreichende Veränderungen, denn diese könnten – wie beschrieben – ihren Status, ihre Macht und ihre Einnahmequellen gefährden. Die massive Gewalt gegen die Demonstranten war wohl bereits Ausdruck der Abwehrbereitschaft der Systemvertreter. Erkennen lässt sich dies ferner an der Einschränkung der Arbeit von Akteuren der Zivilgesellschaft und von Journalisten. So sorgte beispielsweise die Entführung der Menschenrechtsaktivistin Saba al-Mahdawi im November 2019 für großes Aufsehen. Al-Mahdawi kam einige Tage später wieder frei, dutzende Protestler wurden jedoch von Vermummten – vermutlich Angehörige Iran-naher Milizen – ermordet. Die gezielte Tötung des Politikanalysten Hisham al-Hashemi am 6. Juli 2020 in Bagdad ist ein weiterer Beleg für die Brutalität, mit der diese Milizen kritische Stimmen zum Schweigen bringen wollen.<sup>30</sup> Weiterhin wurde insbesondere zu Anfang der Proteste eine freie Berichterstattung massiv behindert: Die Schließung von Nachrichten- und Fernsehsendern sowie zeitweise Internetblackouts im ganzen Land zeigen dies.<sup>31</sup>

Jung und desillusioniert: Die Beteiligung junger Irakerinnen an den Protesten ist außergewöhnlich groß. Quelle: © Essam al-Sudani, Reuters.



Einige politische Kräfte könnten allerdings langfristig, aus strategischem Kalkül, schrittweise den Weg für Reformen freimachen. Irakische Experten betonen, dass die Ereignisse der letzten Monate die politischen Eliten zweifellos erschüttert haben und die Resilienz der Protestbewegung den Status quo möglicherweise langfristig verändern könnte.<sup>32</sup>

Dass auch Vertreter der traditionellen Eliten ambivalent handeln können, zeigt der einflussreiche Kleriker und Politiker Muqtada al-Sadr, der auch die Sairoon-Bewegung (Iraks größter politischer Block) anführt: Die seiner Bewegung angehörige unbewaffnete Eingreiftruppe Blaumützen (arab. *al-qubba'āt az-zarqā'*) stand zunächst zum Schutz der Demonstranten an vorderster Front, doch Sadr selbst zog diese dann Ende Januar 2020 ab und forderte seine Anhänger auf, die Protestcamps zu verlassen.

Die Blaumützen wendeten sich nun teils gegen die Demonstranten – andere Anhänger der Bewegung blieben jedoch entgegen den Anweisungen in den Reihen des Protests. Schließlich orderte Sadr die Blaumützen sogar wieder zurück auf die Seite der Demonstranten.<sup>33</sup>

#### *Der neue Premier als Mittler*

Premierminister Al-Kadhimi selbst erhob Ende Juni 2020 die irakische Staatsbürgerschaft zum neuen Standard und betonte, dass die Zugehörigkeit zu einer ethnisch-konfessionellen Gruppe kein Kriterium mehr sei.<sup>34</sup> Damit solidarisiert er sich zumindest verbal mit der Protestbewegung. Ob seinen Worten Taten folgen, werden die nächsten Monate zeigen. Der neue Premier umgibt sich außerdem mit Beratern, die der Protestbewegung nahestehen. Seine Regierung hat bei ihrem Antritt einige ehrgeizige Vorhaben



angekündigt, insbesondere die Aufklärung der Gewaltexzesse gegen die Demonstranten sowie die finanzielle Entschädigung von Familien der Opfer. Zudem wurden seit Mai 2020 bereits zahlreiche Protestler aus dem Polizeigewahrsam entlassen. Als symbolische Geste setzte Al-Kadhimi des Weiteren den beliebten General Abdel-Wahab al-Saedi zurück auf seinen Posten. Inwieweit dies Al-Kadhimis Ansehen in den Protestzelten geholfen hat, ist noch nicht genau einzuschätzen. Große Teile der Protestbewegung sehen ihn dennoch als Teil der herrschenden Elite und lehnen seine Wahl ab. Auch als parteiloser Regierungschef ist er wie sein erfolgloser Vorgänger von der Unterstützung der politischen Blöcke abhängig.<sup>35</sup>

Allen Beteiligten dürfte klar sein, dass ein Aufblenden der Massenproteste und im Zuge dessen ein weiteres Blutvergießen nur verhindert werden kann, wenn sich die verschiedenen Seiten kompromissbereit zeigen. Einen Mittelweg deutete Muqtada al-Sadr in einem Tweet vom Februar 2020 an. Bezugnehmend auf eine Forderung vergangener Proteste, bei denen die Demonstranten eine liberale irakische Gesellschaft nach amerikanischem Vorbild forderten, erwiderte der Prediger, der Irak werde „weder zu einem Kandahar noch zu einem Chicago“.<sup>36</sup> Die Eliten werden versuchen, ihre Macht, soweit es ihnen möglich ist, zu bewahren und dazu gegebenenfalls einen irakischen Weg zwischen westlichem Liberalismus und religiösem Autoritarismus einschlagen.

### **Fazit: Die irakische Gesellschaft in Bewegung**

Die Proteste gehen ohne Zweifel weit über eine bloße Jugendbewegung hinaus. Die Nachdrücklichkeit und Verzweiflung der jungen Generation, die das Gros der Protestbewegung ausmacht, sind zwar eine entscheidende Triebkraft für deren Stärke und Resilienz. Fakt ist aber auch: Mit den grundlegenden Forderungen der Bewegung kann sich eine Mehrheit aller Bevölkerungsschichten, Konfessionen und Ethnien identifizieren. Auch viele Menschen, die aus Furcht vor Repressalien politischer Führungspersonlichkeiten – also etwa

aus Angst um ihre Jobs und Privilegien oder aus Furcht vor Gewalt von Seiten der Sicherheitskräfte und pro-iranischer Milizen – den Protesten fernbleiben, stimmen im Grundsatz den Zielen mehrheitlich zu.

Richtig ist, dass sich die überwiegend jungen Demonstranten von den politischen Eliten entfremdet haben. Nicht zuletzt aber fühlen sich auch wesentlich breitere Teile der Bevölkerung nicht mehr von diesen repräsentiert. Eine Mehrheit ist desillusioniert und hat das Vertrauen in die Politiker, deren Reformwillen und Problemlösungskompetenz verloren. Deswegen ist davon auszugehen, dass die Protestbewegung von Dauer ist. Es könnte solange Demonstrationen geben, bis Reformen der Regierung erste positive Wirkungen zeigen, sich also die Lebenssituation der Menschen merklich verbessert oder zumindest glaubhafte Schritte der Systemveränderung erfolgen. Bis es einen Wandel gibt, von dem die Masse der Iraker profitiert, ist demnach mit Aufbruch zu rechnen.

Die Proteste haben bereits zur Umsetzung erster Reformen beigetragen und weitere angestoßen. Ob alle Forderungen verwirklicht werden, hängt auch von Faktoren ab, die der Irak nicht unmittelbar beeinflussen kann: Die anhaltende Wirtschaftskrise verstärkt sich etwa durch den drastischen Verfall des Ölpreises und die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Dazu kommt der größtenteils auf irakischem Boden ausgetragene Konflikt zwischen den USA und Iran. Die sich überlappenden regionalen und globalen Krisen kann man nicht isoliert voneinander betrachten. Wie sich diese vielfältigen Problemlagen daher auf die Protestbewegung und ihre Forderungen auswirken, bleibt abzuwarten.

Dagegen dürfte der demografische Faktor sicher ein Vorteil für die Protestbewegung sein. Denn die Rebellion ist auch ein Jugendprotest. Die meisten jungen Iraker identifizieren sich mit dem Aufstand und dürften dessen Ziele auch zukünftig einfordern. Der Einfluss der älteren Generation und Eliten wird umgekehrt graduell abnehmen.



Zweifellos haben die Proteste das Gefühl einer gemeinsamen nationalen Identität gestärkt und damit zur Entwicklung eines irakischen Selbstverständnisses beigetragen, welches herrschende ethnisch-konfessionelle Trennlinien überwinden möchte. Deshalb sind sie mehr als eine bloße Jugendrevolte. Zwar ist die Mehrheit der Protestler auf den Straßen unter 30 Jahre alt, doch die formulierten Forderungen dürften die Gesellschaft insgesamt nachhaltig und über alle Altersgrenzen sowie ethnisch-konfessionelle Gegensätze hinweg verändern. Allerdings hat dieser Wandel gerade erst begonnen und verschiedene Interessen und politische Akteure können bisher Errungenes wieder rückgängig machen.

Der Irak ist noch keine wirklich geeinte Nation und die nationale Identität ist noch nicht vollständig ausgebildet. Die Protestbewegung zeigt jedoch, dass die Summe der einzelnen Forderungen eine mögliche identitätsstiftende Grundlage dafür schafft, auf die sich in Zukunft weiter aufbauen lässt. Sicher ist: Die irakische Zivilgesellschaft steht erst am Anfang eines schweren und langen Weges.

---

**Gregor Jaecke** ist Leiter des Auslandsbüros Syrien / Irak der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Beirut, Libanon.

**David Labude** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Auslandsbüro Syrien / Irak der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Regina Frieser** war bis Ende Juli 2020 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Auslandsbüro Syrien / Irak der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Die Versetzung des Generals am 27. September 2019 erfolgte ohne Angabe von Gründen. Damit gehen Vermutungen einher, dass die iranische Regierung daran beteiligt gewesen sei. Al-Saedi wird eine pro-amerikanische Haltung zugeschrieben. Saadoun, Mustafa 2019: Iran's Influence Seen in Transfer of Iraqi War Hero, Al-Monitor, 04.10.2019, in: <https://bit.ly/3fXsJ8J> [09.08.2020]; Frieser, Regina / Jaecke, Gregor 2019: Lagebericht Irak. Proteste der Bevölkerung eskalieren, Länderberichte, Konrad-Adenauer-Stiftung, 09.10.2019, in: <https://bit.ly/3iA6vGA> [09.08.2020].
- 2 So Sajad Jiyad in einer für das Auslandsbüro Syrien/Irak der Konrad-Adenauer-Stiftung im Mai 2020 angefertigten Analyse der derzeitigen irakischen Protestbewegung.
- 3 Die großen Proteste 2015 und 2018 markieren einen Wendepunkt: Verlangten die Demonstranten zuvor meist partikuläre Veränderungen, weiteten sich die Forderungen ab 2015 auf gesamtgesellschaftliche Aspekte aus und umfassten alle ethnisch-konfessionellen Gruppen. Jabar, Faleh A. 2018: The Iraqi Protest Movement. From Identity Politics to Issue Politics, LSE Middle East Centre Paper Series 25, London School of Economics and Political Science (LSE), 06/2018, in: <https://bit.ly/3itDrAg> [09.08.2020].
- 4 United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI) 2020: Human Rights Special Report. Abductions, Torture and Enforced Disappearances in the Context of ongoing Demonstrations in Iraq, 3<sup>rd</sup> update, 23.05.2020, in: <https://bit.ly/2DNYChZ> [09.08.2020].
- 5 Amnesty International 2020: Iraq. Protest Death Toll Surges as Security Forces Resume Brutal Repression, 23.01.2020, in: <https://bit.ly/3gPUg89> [09.08.2020]. Ende September 2019 hatten weite Teile politischer Beobachter im Irak bereits nicht mehr mit einem Ausbruch von Massenprotesten in naher Zukunft gerechnet. Dies belegen viele Aussagen aus Gesprächen mit dem Autor Gregor Jaecke am Rande der Al-Rafidain-Konferenz in Bagdad am Vorabend der Proteste.
- 6 Aldroubi, Mina 2020: Iraqi Prime Minister Must Move Fast or Risk Public Resentment, The National, 01.08.2020, in: <https://bit.ly/2XVh2UL> [09.08.2020].
- 7 König Faisal resümiert in einem Gespräch, an das sich T.E. Lawrence in seinen Memoiren erinnert. Zitiert in Eriksson, Jacob / Khaleel, Ahmed 2019: Iraq after ISIS: The Challenges of Post-War Recovery, York, S.13.
- 8 World Population Review 2020: Iraq Population 2020, in: <https://bit.ly/3gR61ve> [09.08.2020].
- 9 Die Aufteilung politischer Macht und eine Quasi-Balance ministerialer Posten war nach den Erfahrungen der Diktatur Saddam Husseins bewusst vorgenommen worden, um die Herrschaft einer einzigen ethnischen bzw. konfessionellen Gruppe, wie unter Saddam Hussein die Sunniten, zu verhindern.
- 10 Handelsblatt 2018: Wahlbeteiligung bei erster Wahl im Irak nach Sieg über IS eingebrochen, 13.05.2018, in: <https://bit.ly/2XPqsRG> [09.08.2020].

- 11 Hasan, Harith 2018: Beyond Security. Stabilization, Governance, and Socioeconomic Challenges in Iraq, Atlantic Council, 07/2018, S.7, in: <https://bit.ly/3aiCdoD> [09.08.2020].
- 12 Europäisches Parlament 2019: Composition of Public Expenditures in the EU, Economic Governance Support Unit, 06/2019, S.3, in: <https://bit.ly/3gUYITE> [09.08.2020].
- 13 Jamal, Mohammed et al. 2020: Surviving the Covid-19 Crisis. Preliminary Findings of the Economic Impact on Iraq, KAPITA, 02.06.2020, S.19, in: <https://bit.ly/2DSJMxg> [09.08.2020]; Hasan 2018, N.11.
- 14 Weltbank 2019: Doing Business 2019, Training for Reform, 16<sup>th</sup> Edition, in: <https://bit.ly/30MB2uy> [09.08.2020]. Der Irak belegte 2019 Rang 171 (von 190) und erhielt einen Score von 44,72 von 100 Punkten. Dies war eine leichte Verbesserung um 0,04 Punkte im Vergleich zum Vorjahr.
- 15 Rawabet Center 2019: The 2020 Budget – Setback for the Iraqi Economic Reality, 25.09.2019, in: <https://bit.ly/3gRdjz8> [09.08.2020]; Weltbank 2020: Republic of Iraq, 02.04.2020, in: <https://bit.ly/30QjNbg> [09.08.2020].
- 16 Jamal et al. 2020, N.13, S.46.
- 17 Konrad-Adenauer-Stiftung 2020: Irak, Partner-Atlas, in: <https://bit.ly/330p8Ct> [09.08.2020].
- 18 The Global Economy 2019: Iraq. Unemployment Rate, in: <https://bit.ly/3fQcDsr> [09.08.2020].
- 19 Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 2020: Iraq, in: <https://bit.ly/2DSJeAH> [09.08.2020].
- 20 Morris, Loveday 2015: Iraq Fears a ‚Brain Drain‘ as Educated Young People Head to Europe, The Washington Post, 05.10.2015, in: <https://wapo.st/2DNKbu9> [09.08.2020]; Abdurazaq, Tallha 2015: Brain-dead Iraq, Middle East Eye, 14.09.2015, in: <https://bit.ly/33Tu9tC> [09.08.2020].
- 21 Aus einem Gespräch mit irakischen Politikwissenschaftlern und Demonstranten bei einer von Carnegie initiierten Konferenz in Beirut am 6. Februar 2020. Weiterführend dazu: Robin-D’Cruz, Benedikt 2020: Live Mapping Iraq’s February 2020 Protests Across the South, Iraq After Occupation, 02.02.2020, in: <https://bit.ly/3fNH9S> [09.08.2020].
- 22 Diese Informationen stammen aus einem Webinar-Austausch mit Demonstranten, organisiert durch Crisis Action am 15. Mai 2020.
- 23 Die PMF sind ein heterogener Zusammenschluss von etwa 40 überwiegend schiitischen, aber auch sunnitischen Milizen. Entstanden ist das Bündnis im Juni 2014, nachdem der IS große Teile des westlichen Irak erobert hatte. Die PMF haben sich insbesondere im Kampf gegen die Terrororganisation großen Respekt in der Bevölkerung erworben. Die Milizen wurden zunächst vom irakischen Staat gefördert und im Juli 2019 sogar in die irakischen Streitkräfte integriert. Der irakische Staat kontrolliert sie aber bis heute nicht vollständig. Weiterführend dazu: Rudolf, Inna 2020: The Future of the Popular Mobilization Forces After the Assassination of Abu Mahdi al-Muhandis, Foreign Policy Research Institute, 04/2020, in: <https://bit.ly/30M3TiK> [09.08.2020].
- 24 So töteten vermeintliche Angehörige der PMF Dutzende Demonstranten im Oktober 2019. Als Reaktion darauf stürmten Demonstranten unter anderem die Parteizentrale der Dawa-Partei in Najaf und das Büro der PMF-Einheit Asa’ib Ahl al-Haq in Amara. Al-Arabiya 2019: Irak. 40 Tote und Kerbala erhebt sich gegen Khamenei und Soleimani, 25.10.2019, in: <https://bit.ly/3ix0x9m> [09.08.2020].
- 25 Der Irak belegte im Jahr 2019 Rang 162 von 180 Staaten im Korruptionsindex. Transparency International 2019: Corruption Perceptions Index Irak, in: <https://bit.ly/2PL6mDJ> [09.08.2020].
- 26 Der Irak ist in 19 Governorate bzw. Provinzen aufgeteilt, die laut Verfassung von 2005 „breite finanzielle und organisatorische Macht“ besitzen, um die administrativen Aufgaben auf lokaler Ebene zu lösen. Constitute Project 2020: Iraq’s Constitution of 2005, S.36, in: <https://bit.ly/31EHKSI> [09.08.2020]. Das Zentralparlament verabschiedete im Oktober 2019 eine Verordnung, die die Provinzregierungen bis zu deren Neuwahl auflösen sollte. Gegen das Vorgehen wurde allerdings vor dem Verfassungsgericht eine Klage angestrebt, weshalb der Status der Provinzregierungen bis Juni 2020 ungeklärt ist. Al-Mawlawi, Ali 2019: Is the Decentralisation Process in Iraq being Reversed?, LSE Blogs, 02.12.2019, in: <https://bit.ly/2DJ6r8s> [09.08.2020].
- 27 Ala’Aldeen, Dlawer 2020: Decentralisation in Iraq. Process, Progress and a New Tailor-Made Model, Middle East Research Institute, 05/2020, in: <https://bit.ly/31N3nQD> [09.08.2020]; Informationen einer Stakeholder-Diskussion mit KAS-Vertreterin Regina Frieser im Panel „Efficient Decentralization and Good Governance“ im Rahmen des Middle East Peace and Security Forum an der American University of Dohuk, 19.11.2019.
- 28 Sattar, Omar 2020: New Electoral Law Raises Controversy in Iraq, Al-Monitor, 03.01.2020, in: <https://bit.ly/3fQSoLc> [09.08.2020]; Al-Hurra 2019: Irakisches Parlament ratifiziert Wahlgesetz, 24.12.2019, in: <https://arbne.ws/3kDizbN> [09.08.2020]; Utacal Risk Services 2019: Inside Iraqi Politics 205, 10.12.2019; Utacal Risk Services 2020: Kathimi’s First Month. From Photo-Ops to Parliamentary Wall, Inside Iraqi Politics 211, 06/2020, S.4–6, hier: S.6.

- 29 Fontenrose, Kirsten 2020: US strategy in Iraq and the coronavirus plot twist, Atlantic Council, 26.03.2020, in: <https://bit.ly/33TadH2> [09.08.2020]; Jaecke, Gregor 2020: Nach Tötung von Irans Top-General. Der Irak auf dem Weg zum Schlachtfeld fremder Mächte, Focus, 13.01.2020, in: <https://bit.ly/2PICDLN> [09.08.2020]; Irakische Demonstranten skandierten bereits zu Anfang der Proteste Parolen gegen die iranische Präsenz im Land. Der Ausruf „Bagdad hurra, hurra! Iran barra, barra!“ (Bagdad ist frei! Iran raus!) wurde zu einem bekannten Protestruf; AlHadath 2019: Demonstranten in Bagdad skandieren – Iran raus, Bagdad ist frei, via YouTube, 02.10.2019, in: [https://youtu.be/sTii\\_4pG87Y](https://youtu.be/sTii_4pG87Y) [09.08.2020].
- 30 Ibrahim, Arwa 2020: Assassination of Iraq Security Analyst to Silence Free Voices, Al-Jazeera, 09.07.2020, in: <https://bit.ly/3fPuFeg> [09.08.2020].
- 31 Frieser, Regina 2019: Dramatische Entwicklungen im Irak, Konrad-Adenauer-Stiftung, kurzum, 16.12.2019, in: <https://bit.ly/2DEuCVQ> [09.08.2020].
- 32 Siehe N.2.
- 33 Robin-D’Cruz, Benedict / Mansour, Renad 2020: Iraq in Transition: Competing Actors and Complicated Politics, Foreign Policy Research Institute, 03/2020, in: <https://bit.ly/3gQCr8V> [09.08.2020].
- 34 Mustafa al-Kadhimi in einer Rede mit Medienvertretern am 25. Juni 2020. Zitiert in Mahdi, Usama 2020: Irakische Sicherheitskräfte stürmen Hauptquartier der Kataib-Hisbollah und schließen die Grüne Zone, Elaph, 26.06.2020, in: <https://bit.ly/33TbDRO> [09.08.2020].
- 35 Am 30. Juni 2020 formte sich ein neues Bündnis, die „Allianz der Iraker“, die Al-Kadhimi ausdrücklich unterstützt. Der Allianz gehören 32 Abgeordnete verschiedener politischer Blöcke an (Nasr-Koalition, Block des Nationalen Weges, Block der Entschlossenheit, Hikma-Strömung). Utacal Risk Services 2020, N.28, S.5–6.
- 36 Al-Sadr, Muqtada 2020: Der Irak wird nicht Kandahar und es wird nicht Chicago sein, via Twitter, 13.02.2020, in: <https://bit.ly/2XSKgUl> [09.08.2020]. Der Kleriker macht darin deutlich, dass er weder einen liberalen Staat nach westlichem Vorbild – versinnbildlicht an der Möglichkeit zur gleichgeschlechtlichen Partnerschaft – noch einen religiösen Fanatismus nach dem Vorbild Kandahars oder des IS dulden wird.

ISSN 0177-7521  
36. Jahrgang  
Ausgabe 3|2020



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Klingelhöferstraße 23  
10785 Berlin  
Telefon (030) 269 96-38 18  
Telefax (030) 269 96-53 383  
[www.auslandsinformationen.de](http://www.auslandsinformationen.de)  
[www.fb.com/internationalreports](http://www.fb.com/internationalreports)  
[www.twitter.com/auslandsinfo](http://www.twitter.com/auslandsinfo)  
[www.instagram.com/auslandsinfo](http://www.instagram.com/auslandsinfo)  
[auslandsinformationen@kas.de](mailto:auslandsinformationen@kas.de)

Herausgeber:  
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:  
Dr. Samuel Krug

Redaktion:  
Dr. Canan Atilgan  
Thomas Birringer  
Dr. Stefan Friedrich  
Dr. Lars Hänsel  
Dr. Peter Hefe  
Frank Priess  
Sabina Wölkner  
Nils Wörmer  
Dr. Jan Woischnik

Redaktionelle Betreuung:  
Fabian Wagener

Unter Mitwirkung von:  
Valentin Carl, Gregory Meyer, Sarah Müller  
und Leontine Päßler

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt  
die Meinung der Redaktion wieder.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement  
günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein  
Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informa-  
tionen und Bestellungen wenden Sie sich bitte  
an: [auslandsinformationen@kas.de](mailto:auslandsinformationen@kas.de)

Bankverbindung:  
Commerzbank Bonn  
IBAN DE43 3804 0007 0103 3331 00  
BIC COBADEFFXXX

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den  
Auslandsinformationen (Ai).

Titelillustration:  
© Karl-Michael Constien.  
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Lektorat:  
Dr. Benedikt Helfer  
Oliver Seifert

Gestaltung/Satz:  
racken GmbH, Berlin



Was Sie schon immer  
über die Welt wissen wollten...



... erfahren Sie in den  
Auslandsinformationen (Ai)

Foto: © Nacho Doce, Reuters.

Ai

Als Printausgabe bestellen unter [ai@kas.de](mailto:ai@kas.de)  
und im Netz:

[auslandsinformationen.de](http://auslandsinformationen.de)

[facebook.com/internationalreports](https://www.facebook.com/internationalreports)

[twitter.com/auslandsinfo](https://twitter.com/auslandsinfo)

[instagr.am/auslandsinfo](https://www.instagram.com/auslandsinfo)



Ai

[auslandsinformationen.de](http://auslandsinformationen.de)  
[fb.com/internationalreports](https://fb.com/internationalreports)  
[twitter.com/auslandsinfo](https://twitter.com/auslandsinfo)  
[instagr.am/auslandsinfo](https://instagr.am/auslandsinfo)