



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Multilaterale Institutionen

Neue Allianzen bilden,
globale Probleme lösen

Jürgen Stetten



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Multilaterale Institutionen

Neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen

Jürgen Stetten



Abstract	2
I. Multilaterale Institutionen unter Anpassungsdruck	3
I.1 Mehr Aufgaben – weniger Handlungsfähigkeit?	3
I.2 Boom und Rezession internationaler Organisationen	4
I.3 UNreformierbar? Die schwierige Modernisierung der Vereinten Nationen	5
I.4 „Nord vs. Süd“: alte und neue Gegenspieler	6
I.5 Paradigmenwechsel? Nach der Globalisierungswelle	8
II. Deutschland in der globalen Politik	9
II.1 Akzeptierter Akteur auf dem multilateralen Parkett	9
II.2 Neue Rolle: „Bundeswehr im Einsatz“ und kollektive Sicherheitspolitik	9
II.3 Alte Tugenden	10
II.4 Realistisches Ziel oder Abenteuer? Der ständige Sitz im Sicherheitsrat	11
II.5 „Intersecting Multilateralism“: Die Europäisierung der UN-Politik	11
III. Die Zukunft des Multilateralismus: zwei Szenarien	12
III.1 Szenarium 1 – Auf dem alten Kreuzfahrtschiff	13
III.2 Szenarium 2 – Allein auf hoher See: Zwischen Dschunken, Yachten und Flugzeugträgern	14
IV. Chancen deutscher Politikgestaltung in den multilateralen Institutionen	15
IV.1 Geburtshelfer neuer Allianzen	15
IV.2 Gründungsvater internationaler Foren	15
IV.3 Sozialarbeiter in geopolitischen Beziehungskrisen	16
IV.4 Motor europäischer UN-Politik	16
IV.5 Ideenschmiede für globale Politikinitiativen	16
IV.6 Sisyphos oder Hans im Glück?	16

Abstract

Der „globale Probleberg“, d.h. die Aufgaben, die von den Staaten nur kollektiv gelöst werden können, wächst. Gleichzeitig befinden sich die multilateralen Institutionen in einer schwierigen Umbruchphase. Diese ist geprägt von einem hohen Maß an Misstrauen und Zersplitterung in der Staatenwelt sowie von einer geringen Bereitschaft und Fähigkeit, die globalen Aufgaben im multilateralen Rahmen anzupacken. Unilaterale Reflexe nach dem Ende des Kalten Krieges, vor allem aber die Erfahrungen in der Welt nach dem 11. September haben diesen Trend ausgelöst. Besonders stark zu spüren ist er bei den Vereinten Nationen, in denen mit einem mühsamen Prozess interner Reformen auf die Krise reagiert wurde. Der wirtschaftliche und politische Aufstieg einiger Schwellenländer – allen voran Chinas und Indiens – sorgt für zusätzlichen Anpassungsdruck. Die „rising powers“ stellen die politische Arithmetik des „transatlantischen Multilateralismus“ in Frage und lähmen insbesondere die internationalen Handels- und Finanzinstitutionen – den IWF, die Weltbank und die WTO. Weitere Blockaden schafft der verstärkte Hang des „Nordens“ zu Protektionismus und Abschottung, der in der Verärgerung der Bevölkerung der „reichen Welt“ über die unerwünschten Folgen des Globalisierungsschubs begründet ist.

Deutschland ist in den multilateralen Institutionen ein geschätzter Akteur, der mit seinem konstruktiv-vermittelnden Ansatz ein erhebliches Maß an politischem Kapital und Vertrauen aufgebaut hat. Zu den Markenzeichen deutscher Politik auf dem multilateralen Parkett gehören eine international verankerte Menschenrechtspolitik, eine aktive Entwicklungszusammenarbeit sowie eine solide Bilanz als Beitragszahler. Mit der Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen hat Deutschland sein multilaterales Engagement nochmals verstärkt. Gleichzeitig strebt die Bundesregierung mit ihrem Anspruch auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat mehr politische Gestaltungsrechte an. Die Europäisierung der UN-Politik und das klare Bekenntnis der EU zu einem wirksamen Multilateralismus sind weitere Merkmale deutscher Politik.

Der Blick in die Zukunft der multilateralen Institutionen offenbart zwei denkbare Pfade. Das Trendszenario verspricht eine langsame Redynamisierung der globalen Politik. Die „rising powers“ werden integriert und der Trend zum Unilateralismus lässt nach. Etablierte Allianzen werden revitalisiert und durch neue ergänzt. Auf die drängendsten globalen Probleme – insbesondere auf die Herausforderungen des Klimawandels – werden neue Antworten gefunden. Im Krisenszenario ist dagegen eine fortschreitende Erosion des multilateralen Systems zu erwarten. An die Stelle von Multilateralismus tritt ein Flickenteppich bilateraler und regionaler Lösungen.

Deutschland sollte auf die Umbrüche und Herausforderungen in den multilateralen Institutionen aktiv antworten. Es verfügt dazu auch über das erforderliche Maß an Vertrauen und Know-how. Zentral für die Verbesserung der Problemlösungskapazität der Staatengemeinschaft ist die Bildung neuer Allianzen, an der sich Deutschland aktiv beteiligen sollte. Die Gründung neuer internationaler Foren und die Reform der Institutionen sind weitere Baustellen, an denen mitgearbeitet werden sollte. Eigene Ansprüche z.B. im Sicherheitsrat sollten dagegen moderat formuliert und als Lohn für eine ideenreiche, vorausschauende und partnerschaftliche Politik in den multilateralen Institutionen aufgefasst werden.

I. Multilaterale Institutionen unter Anpassungsdruck

I.1 Mehr Aufgaben – weniger Handlungsfähigkeit?

Die globale Politik und ihre Institutionen befinden sich in einer paradoxen Situation. Einerseits wird die Liste der „globalen öffentlichen Güter“¹, d.h. der Aufgaben, die nur kollektiv erledigt werden können, immer länger: ob es um die Herstellung von Frieden und menschlicher Sicherheit geht, um die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, die Stabilität der internationalen Finanzmärkte, die Eindämmung von Epidemien, um internationalen Umweltschutz oder die Bekämpfung von Hunger und Armut. Andererseits scheint die Staatengemeinschaft aber immer weniger bereit zu sein, in den für die kollektiven Aufgaben vorgesehenen Institutionen zusammenzuarbeiten. Auf den Fluren des UN-Gebäudes in New York, in den Verhandlungsräumen der Welthandelsorganisation (WTO) und auf den Führungstagen des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank herrscht Ernüchterung.

Welche Faktoren sind für diesen Zustand der multilateralen Institutionen verantwortlich? In welche Richtung wird sich die globale Politik in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren entwickeln? Und welche Chancen und Risiken ergeben sich daraus für die europäische und deutsche Politik in diesen Institutionen? Vier Thesen leiten die Überlegungen:

- Erstens: Die multilateralen Institutionen, allen voran die UN, leiden unter organisatorischen Altlasten und bedürfen der institutionellen Modernisierung. Auf der Suche nach mehr Wirksamkeit und Effizienz ist zu berücksichtigen, welche Defizite durch Reformen behoben werden können und welche „systembedingt“, d.h. in den komplexen Strukturen begründet sind.
- Zweitens: Der wirtschaftliche und politische Aufstieg Chinas und Indiens hat in der globalen Politik eine neue Phase eingeleitet. Die Interessenkoalition, die den „transatlantischen Multilateralismus“ des 20. Jahrhunderts geprägt hat, verliert ihre Wirksamkeit.² Neue Allianzen zu schmieden und neue Mechanismen des Interessenausgleichs zu etablieren ist eine Zukunftsaufgabe globaler Politik.
- Drittens: In der Welt nach dem 11. September 2001 wird die globale Agenda von friedens- und sicherheitspolitischen Prioritäten bestimmt. Gleichzeitig hat die verflogene Euphorie über den Globalisierungsschub die internationale Sozial-, Handels- und Wirtschaftspolitik verunsichert. An die Stelle von mutigen Entwürfen für eine nach vorne gerichtete „Gestaltung der Globalisierung“ treten Rufe nach Abschottung und handelspolitischem Protektionismus. Für die globale Politik und ihre Institutionen hat dies langfristige Konsequenzen.
- Viertens: Da gegenwärtig in der globalen Politik der Kompass neu ausgerichtet wird, gibt es auch für die deutsche Politik in den multilateralen Institutionen Anpassungsbedarf. Deutschland kann als europäischer Akteur darauf hinarbeiten, dass die EU in den internationalen Organisationen nicht nur als Fürsprecher für einen „wirksamen Multilateralismus“ auftritt, sondern diesen zugleich durch ein klares und geschlossenes Auftreten selbst befördert. Deutschlands Wirtschaftsbeziehungen zu allen großen Schwellenländern eröffnen zudem Möglichkeiten eines verstärkten politischen Dialogs mit diesen Ländern. Mit beiden Hebeln kann Deutschland sowohl die Bildung neuer Allianzen als auch die Modernisierung der globalen Institutionen voranbringen.

1] Siehe International Task Force on Global Public Goods, *Meeting Global Challenges. International Cooperation in the National Interest*, Stockholm 2006.

2] Siehe Dirk Messner, The European Union: „Protagonist in a Multilateral World Order or Peripheral Power in the 'Asia-Pacific' Century?“, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Heft 1, 2007, S. 11-27.

I.2 Boom und Rezession internationaler Organisationen

Neu ist die „Krise des Multilateralismus“ nicht. Die Geburtsstunde des multilateralen Systems, die von den traumatischen Erlebnissen zweier Weltkriege und der Weltwirtschaftskrise geprägt war, hat die Staatenwelt nur für kurze Zeit zusammengeschweißt. In den Zeiten des Kalten Krieges, in den darauf folgenden 1990er Jahren und in der Welt nach dem 11. September 2001 erlebten die internationalen Institutionen ein stetiges Auf und Ab.

Die letzte „Hochkonjunktur“ durchlief der Multilateralismus in den 1990er Jahren. Mit einer rasch wachsenden Anzahl von Blauhelmeinsätzen in Afrika und auf dem Balkan haben die Vereinten Nationen – trotz des dramatischen Versagens in Ruanda und Srebrenica – die ihnen in der Charta zugedachte Rolle als „Welt-Friedensmacht“ neu bestimmt. Zudem konnte sich die UN mit einer Serie von Weltkonferenzen zu sozialen Fragen, zu nachhaltiger Entwicklung, zur Geschlechtergerechtigkeit und zur Diskussion über wirtschaftliche Entwicklung und Entwicklungsfinanzierung als globaler „Agenda-Setter“ etablieren. Auf anderen Feldern wurde der institutionelle Rahmen erweitert: 1994 wurde die Welthandelsorganisation (WTO) gegründet, 1997 das Kyoto-Protokoll beschlossen und 1998 der Grundstein für den Internationalen Strafgerichtshof gelegt. Die Impulse der 1990er Jahre nährten die Hoffnung, die zunehmend entgrenzte Welt könne Schritt für Schritt durch eine globale Politik gestaltet werden, welche die „Schattenseiten der Globalisierung“ einhegt.

Die Terroranschläge des 11. September brachten die nächste Zäsur. In den internationalen Organisationen haben sie eine Schockwelle ausgelöst, deren Ausläufer bis heute zu spüren sind. Das Ergebnis ist nicht mehr Kooperation, sondern ein wachsendes Misstrauen in der Staatengemeinschaft. Die Auseinandersetzung im Sicherheitsrat über den Irak im Herbst 2002 hat eine „rezessive Phase“ eingeleitet, von der sich das multilaterale System bis heute nicht erholt hat. Dabei sind die internationalen Organisationen alles andere als inaktiv. Die UN hat heute in 18 Friedensmissionen beinahe 100.000 Soldaten, Polizisten und Zivilkräfte im Einsatz, versorgt rund 30 Millionen Menschen in 50 Ländern mit humanitären Hilfsleistungen und hält von der Wahlbeobachtung bis zur Weltgesundheitspolitik ein vielseitiges Angebot an Dienstleistungen bereit. Auch die globalen Handels- und Finanzorganisationen verrichten ein facettenreiches Tagesgeschäft. Die WTO beispielsweise hat kürzlich mit Vietnam das 150. Mitgliedsland aufgenommen und wacht mit ihrem Streitschlichtungsmechanismus fortlaufend über die Einhaltung der bestehenden Verträge.

Dennoch präsentieren sich die internationalen Institutionen, die stets ein verlässlicher Spiegel der Weltsituation sind, auf der politischen Ebene mehr denn je als schwerfällige und widersprüchliche Gebilde. In der UN scheint die Weltgemeinschaft unentschlossen zuzusehen, wie der Nahost-Konflikt weiter eskaliert, sich die humanitäre Lage in Darfur verschlechtert, das Klimaregime auf der Stelle tritt und das Bedrohungspotential des Terrorismus anhält. Die WTO steckt mit der „Doha-Entwicklungsrunde“ im fünften Jahr eines quälenden Verhandlungsprozesses. Der IWF und die Weltbank wiederum werden weniger von internen Blockaden als von vergleichsweise stabilen und liquiden Finanzmärkten „geplagt“, die ihre Relevanz in Frage stellen.

I.3 UNreformierbar? Die schwierige Modernisierung der Vereinten Nationen

Kofi Annan hat mit einem breit angelegten Reformplan versucht, die Organisation wieder in die Offensive zu bringen. Der UN-Weltgipfel 2005 hat den Plan im Grundsatz unterstützt – und mit der Gründung des Menschenrechtsrats und der Peacebuilding Commission wurden zwei wichtige Neuerungen bereits umgesetzt. Der erhoffte Stimmungsumschwung ist dagegen ausgeblieben.

Ein Blick auf das Organigramm der UN genügt, um die großen Reformbaustellen offenzulegen. Weshalb sind weder der zweit- und der drittgrößte Beitragszahler (Japan und Deutschland) noch das zweitbevölkerungsreichste Mitgliedsland (Indien) im wichtigsten Entscheidungsgremium (dem Sicherheitsrat) vertreten? Warum werden weder die Arbeit der Generalversammlung noch die des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) von einer breiteren Öffentlichkeit wahrgenommen? Und woran liegt es, dass trotz aller Bekundungen der Staats- und Regierungschefs zur Armutsbekämpfung die entwicklungspolitische Arbeit der UN immer mehr an Bedeutung verliert?

Die Defizite sind seit langem bekannt und es gibt auch keinen Mangel an Vorschlägen, wie der Sicherheitsrat reformiert, die Generalversammlung „revitalisiert“, der ECOSOC „gestärkt“ und die Entwicklungsarbeit der UN „kohärenter“ gemacht werden könnte. Nicht wenige der aktuellen Diskussionen und Vorschläge sind so alt wie die Organisation selbst.³ Ursächlich für diese ernüchternde Bilanz sind die „starrten Achsen“ des UN-Systems.

Die erste dieser Achsen ist die Charta der UN. Änderungen des „Grundgesetzes“ der UN bedürfen nicht nur einer Zweidrittelmehrheit aller Mitgliedsländer, sondern auch der Zustimmung aller fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (P-5). Dass die Charta de facto unveränderbar ist, wird nicht zuletzt beim Sicherheitsrat selbst deutlich, dessen Struktur bis heute die politischen Realitäten von 1945 widerspiegelt. Die Zusammensetzung des Rats steht ebenso wie das uneingeschränkte Blockaderecht der P-5 immer wieder in der Kritik. Da das Veto auch für die Ratifizierung von Charta-Änderungen gilt, ist es unverrückbar, es sei denn, China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA würden geschlossen ihrer eigenen Entmachtung zustimmen. Die „Touristen“ im Sicherheitsrat, d.h. die jeweils für zwei Jahre gewählten nichtständigen Mitglieder, sind weniger Korrektiv als vielmehr Beiwerk eines Gremiums, dessen Repräsentativität und Legitimität besonders von den Entwicklungsländern wiederholt in Frage gestellt wurde.

Ein Höchstmaß an Legitimität verschafft dagegen die Arbeit der UN-Generalversammlung. Die Entscheidungsfindung in einem Kreis von 192 Mitgliedsländern, in dem der Grundsatz „ein Land, eine Stimme“ gilt, ist mit einem langwierigen Verhandlungsprozess verbunden und bildet die zweite Achse des UN-Systems. Dass die Weltgemeinschaft immer wieder bereit ist, das Legitimitätssiegel der UN mit diplomatischen Marathonprogrammen zu bezahlen, zeigt die lange Liste von Resolutionen und Konventionen, die von der Generalversammlung fortlaufend und oftmals erst nach jahrelangen Verhandlungen verabschiedet werden.

Die dritte Achse der multilateralen Ordnung ergibt sich aus der Souveränität der Staaten. Mit Ausnahme jener Artikel der UN-Charta, die Zwangsmaßnahmen der Staatengemeinschaft ausdrücklich zulassen, setzt die nationalstaatliche Souveränität der Umsetzung internationaler Normen klare Grenzen. Die Blockaden in der Menschenrechtsarbeit der UN

3] Über die Parallelen der aktuellen Reformdiskussion zum ersten Reformanlauf von Generalsekretär Kofi Annan im Jahre 1997 siehe Ralf Lindner/Manfred Bardeleben, *Reform der Vereinten Nationen*, FES-Analyse, Bonn, September 1997.

machen diese Problematik besonders deutlich. Auch in dem neuen Menschenrechtsrat ist davon auszugehen, dass sich einzelne Mitgliedsländer und deren Verbündete häufig hinter dem Grundsatz der Souveränität zurückziehen und offensichtliche Verstöße gegen die universell gültigen Menschenrechte als „innere Angelegenheit“ deklarieren werden. Selbst bei massiven Menschenrechtsverletzungen wie in Ruanda, in Bosnien und in Darfur stand bzw. steht die UN vor der Frage, ob und wann die rote Linie der Souveränität überschritten werden darf. Dass diese rote Linie selbst schrittweise verschoben werden kann, zeigt das 2005 beim UN-Weltgipfel verabschiedete Konzept der „Responsibility to Protect“. Es führt erstmals – sowohl für einzelne Staaten als auch für die Staatengemeinschaft – eine Schutzverpflichtung im Fall von Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ein.⁴

Den Widersprüchen und systembedingten Schwächen der UN wird sich ihr neuer Generalsekretär Ban Ki Moon ebenfalls nicht entziehen können. Der Reformeifer seines Vorgängers konfrontiert ihn zusätzlich mit einem Dilemma. Wichtige Mitgliedsländer erwarten von ihm, dass er den aktuellen Reformprozess engagiert fortsetzt. Eine allzu starke Betonung der Reformnotwendigkeiten beinhaltet indessen das Risiko, dass die im UN-Sekretariat und bei vielen Entwicklungsländern bestehende „Reformaversion“ verstärkt wird und neue Blockadesituationen herbeiführt. Einige Beobachter empfehlen Ban Ki Moon deshalb eine „Politik der ruhigen Hand“. Statt eine neue große Reformrunde einzuleiten, solle er sich auf solche Projekte konzentrieren, die kurzfristig umsetzbar sind und eine hohe Aussicht auf Erfolg haben.⁵

1.4 „Nord vs. Süd“: alte und neue Gegenspieler

Der Nord-Süd-Gegensatz ist Bestandteil des Selbstverständnisses der internationalen Institutionen. Zu den ehernen Gesetzen gehört, dass die Industrieländer in der UN in New York sicherheitspolitische Interessen betonen und sich auf den Sicherheitsrat konzentrieren, während die Entwicklungsländer wirtschaftliche und soziale Belange sowie die Arbeit in der Generalversammlung und im ECOSOC in den Vordergrund stellen. Dabei wird die globale Debatte über wirtschaftliche Fragen de facto von den Bretton-Woods-Institutionen beherrscht, in denen – getreu dem Grundsatz „one dollar, one vote“ – die wirtschaftlich mächtigen Länder den Ton angeben. In der Welthandelsorganisation wiederum hat zwar jedes Land prinzipiell das gleiche Stimmrecht, doch in der Anfangsphase galt dennoch die unausgesprochene Regel, dass die wichtigen Entscheidungen im kleinen Kreis der „Green Rooms“ getroffen werden.

In der Praxis ist immer schwerer auszumachen, wer eigentlich „der Süden“ und wer „der Norden“ ist. Tradierte Verhaltensmuster verschwimmen zunehmend zu Klischees. Beim IWF beispielsweise schielen die wirtschaftlich expandierenden Schwellenländer nicht mehr auf Kredite, sondern auf eine Stimmenquote, die ihrer heutigen Wirtschaftskraft entspricht. Die Europäer, deren Anteile am Weltsozialprodukt abnehmen, bangen dagegen um ihre Privilegien. In der WTO hat sich 2003 mit der G-20, der neben dem Initiator Brasilien auch Indien und China angehören, eine handelspolitisch „offensiv“ eingestellte Gruppe von Entwicklungsländern formiert. Diese Länder verlangen nicht etwa Bevorzugung, sondern eine „faire Liberalisierungspolitik“ und ein Ende des Protektionismus und Merkantilismus. Das Selbstbewusstsein der G-20 hat nicht nur denjenigen in der WTO das Fürchten gelehrt, die einst Handelsabkommen nach Gutsherrenart abgeschlossen haben und die angesichts der neuen Unübersichtlichkeit ein Abdriften der WTO „in Richtung UN“ prophezeien. Mindestens ebenso groß ist die Verunsicherung im Kreis der

4] Siehe Peter Wittig: „Ein neues System kollektiver Sicherheit?“, in: *Internationale Politik*, Heft 3, 2006, S. 76–83.

5] Siehe Thomas Weiss/Peter Hoffmann, *A Priority Agenda for the Next UN Secretary-General*, FES Occasional Papers No. 28, New York, Dezember 2006.

armen und handelspolitisch defensiv eingestellten Entwicklungsländer. Sorgenvoll sehen sie dem Ende der „Süd-Süd-Kooperation“ entgegen und befürchten eine noch stärkere Marginalisierung.

Eine paradoxe Situation ist bei den Vereinten Nationen zu verzeichnen. Entgegen dem allgemeinen Trend zur Differenzierung legt die 130 Entwicklungsländer umfassende G-77, die zu den schon häufig totgesagten Strukturen gehört, ein erstaunliches Maß an Disziplin und Einfluss an den Tag. Als Gegenspieler der USA, der EU und Japans lehnt die G-77 die aktuelle Reformagenda als einseitig und gegen die Interessen der Entwicklungsländer gerichtet ab. In der Stärkung des UN-Sekretariats sieht die G-77 eine Schwächung der – von ihr dominierten – Generalversammlung. Eine Verbesserung des menschenrechtspolitischen Instrumentariums wird als Angriff auf die staatliche Souveränität interpretiert. Gleiches gilt für die Einbindung der Zivilgesellschaft, der in der G-77 der Stempel „vom Norden dominiert“ aufgedrückt wird. Die vordergründige Einigkeit und Solidarität ist jedoch trügerisch. Hinter den Kulissen treten wirtschaftlich prosperierende Länder wie Indien, Brasilien und Südafrika als regionale Führungsmächte auf. Sie dominieren den politischen Prozess und reklamieren bei der Besetzung von Gremien herausgehobene Positionen. Dies wiederum fordert andere Länder heraus – darunter Ägypten, Pakistan, Iran, Venezuela und traditionell auch Kuba –, die ebenfalls eine aktive multilaterale Politik betreiben. Dass diese Divergenzen langfristig zu einem offenen Bruch der G-77 führen könnten, hat nicht zuletzt die G-4-Initiative zur Reform des Sicherheitsrats deutlich gemacht, in der sich Brasilien und Indien mit Deutschland und Japan in ein Boot begeben hatten.

China nimmt in allen internationalen Organisationen eine Sonderrolle ein. Formal bekennt es sich zur Solidarität mit dem Süden, agiert jedoch traditionell zurückhaltend und enigmatisch. Es mag ein kleines Detail sein, ist aber bestimmt kein Zufall, dass China, dem – wie allen anderen permanenten Mitgliedern im Sicherheitsrat – eine hochrangige Position im UN-Sekretariat „zusteht“, bis vor kurzem den für Konferenzdienste verantwortlichen Untergeneralsekretär stellte. Die Zurückhaltung Chinas könnte schon bald der Vergangenheit angehören. Bereits heute ist der chinesische UN-Botschafter hinter den Kulissen aktiver als jeder seiner Vorgänger.⁶ In der Auseinandersetzung über die Nuklearprogramme im Iran und in Nordkorea sowie bei der Resolution zu Darfur kam China nicht daran vorbei, auf dem multilateralen Parkett „Farbe zu bekennen“ und eine Güterabwägung zwischen seinen wirtschaftlichen, außen- und sicherheitspolitischen Interessen vorzunehmen. Auch im personalpolitischen Karussell hat China seine passive Haltung aufgegeben, wie die Besetzung des Chefpostens in der Weltgesundheitsorganisation zeigt.

Zu den Profiteuren der zunehmend komplexen Entscheidungsfindungsprozesse in den multilateralen Institutionen gehört die Gruppe der „Nischendiplomaten“. Dazu zählen tendenziell kleinere Länder, die mangels regionaler oder anderer Gruppenzwänge für eine Vermittlerrolle besonders geeignet sind und sich auf diese Weise eigene Mitwirkungs- und Gestaltungsspielräume sichern. Beispielsweise geht das UN-Konzept der „Responsibility to Protect“ auf eine Initiative Kanadas zurück. Den Impuls für die Gründung des Menschenrechtsrats gab die neutrale Schweiz. Geradezu „hyperaktiv“ ist das Nicht-EU-Mitglied Norwegen, das 2006 den Vizevorsitz der Peacebuilding Commission übernahm und bei der Vermittlung im Nahost-Konflikt und bei der UN-Reformdebatte Schlüsselpositionen besetzt.

6] Siehe James Traub, „The World According to China“, in: *New York Times Magazine*, 3. September 2006.

1.5 Paradigmenwechsel? Nach der Globalisierungswelle

Nach dem Ende des Kalten Krieges ist es zu einer Welle wirtschaftlicher, politischer und technologischer Veränderungen gekommen, für die Mitte der 1990er Jahre mit dem Begriff „Globalisierung“ eine gleichsam einprägsame wie wenig präzise Überschrift gefunden wurde. Eine der politischen Antworten auf diesen Prozess ist die „Gestaltung der Globalisierung“. Das Leitbild ist eine internationale Ordnung („Global Governance“), in der die früher nur von den Nationalstaaten umgesetzten Werte, insbesondere soziale Gerechtigkeit, aber auch politische Werte wie Demokratie und Partizipation auf die internationale Ebene gehoben werden.

Als Fernziel bleibt die Gestaltung der Globalisierung – zumindest aus europäischer Perspektive – intakt. Die politischen Entwicklungen nach dem 11. September 2001 haben die internationale Dynamik jedoch in eine andere Richtung gelenkt. Jene Stimmen, die zuvor die Chancen der internationalen Verflechtung betont haben, räumen heute auch die Gefahren ein, die freier Reiseverkehr und moderne Kommunikationsmittel für die Verbreitung von internationalem Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität mit sich bringen.⁷ Globale Politik wird immer mehr durch die Brille der Sicherheitspolitik und immer weniger im wirtschaftlichen und sozialen Kontext betrachtet.

Unter sozioökonomischen Gesichtspunkten hat sich der Wind der Globalisierung ebenfalls gedreht. Nicht nur die unüberbrückbar erscheinenden Interessengegensätze zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern, auch der wieder erstarkende handelspolitische Protektionismus, vor allem in den USA, erschweren den Verhandlungsprozess in der WTO.⁸ In Europa haben Franzosen und Niederländer mit ihrer Ablehnung der Europäischen Verfassung zum einen ihr Misstrauen gegenüber Brüssel, zum anderen ihre Skepsis gegenüber einem Mehr an Internationalisierung und Globalisierung zum Ausdruck gebracht.

Ebenfalls unter Druck stehen die internationalen Finanzinstitutionen. Zahlreiche Schwellenländer, darunter China und Indien, haben ein dickes Polster an Devisenreserven aufgebaut und setzen für die nächste Finanzmarktkrise auf Selbsthilfe. „Klassische Kunden“ des IWF, darunter Argentinien und Brasilien, zahlen ihre Kredite zurück. Während einige Beobachter diese Entwicklung gelassen sehen – nach dem Motto „die nächste Krise kommt bestimmt“ –, wird im IWF eine Diskussion darüber geführt, wie die angebotenen Leistungen und die Beteiligungsrechte von Schwellenländern verbessert werden können.

Noch ist nicht absehbar, welche Langzeitfolgen diese Entwicklung für die multilateralen Institutionen haben wird. Kurzfristig sind weder eine dramatische „Renationalisierung“ von Politik noch Austritte aus oder sogar die Auflösung von internationalen Institutionen vorstellbar. Für das Überleben der internationalen Institutionen reicht es jedoch nicht aus, den Status Quo zu halten. Eine Welthandelsorganisation, die keine Handelsverträge abschließt, und internationale Finanzinstitutionen, die keine Kreditverträge unterschreiben, wären wie ein Parlament, das keine Gesetze mehr verabschiedet.

7] Siehe Steven Weber/Naazneen Barma et al., „How Globalization Went Bad“, in: *Foreign Policy*, Januar/Februar 2007, S. 48–54.

8] Siehe Rawi Abdelal/Adam Segal, „Has Globalization Passed Its Peak?“, in: *Foreign Affairs*, Januar/Februar 2007, S. 103–114.

II. Deutschland in der globalen Politik

II.1 Akzeptierter Akteur auf dem multilateralen Parkett

Mehr noch als in anderen europäischen Ländern gehört es zum Selbstverständnis und den Notwendigkeiten deutscher Politik, dass die Ziele und Interessen des Landes im Geflecht multilateraler Beziehungen abgesichert werden. Die positive Weiterentwicklung des Multilateralismus ist als Leitbild deutscher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik unumstritten. Der multilaterale Ansatz ist eng mit der europäischen Integrationserfahrung verbunden und zunehmend global ausgerichtet. Die Bundesregierung setzt bei ihrer Politik in den Vereinten Nationen, aber auch in den internationalen Handels- und Finanzinstitutionen traditionell auf Ausgleich und Vermittlung und konnte mit diesem Ansatz ein hohes Maß an politischem Kapital und Vertrauen aufbauen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Deutschland ein multilateraler Spätstarter war, dem die vollständige Rückkehr in die Völkergemeinschaft erst 1973 gelang – mit dem Beitritt der beiden deutschen Staaten zu den Vereinten Nationen und der Rede von Bundeskanzler Willy Brandt vor der UN-Generalversammlung in New York. Als Gerhard Schröder im September 2003 – fast genau dreißig Jahre später – vor die UN trat, war es erst das zweite Mal, dass ein deutscher Bundeskanzler an einer regulären Eröffnungssitzung der Generalversammlung teilnahm.⁹ In seiner Rede erinnerte Schröder an die historische Verantwortung Deutschlands und beschrieb das Land als eine „souveräne Nation, eine zivile Macht im Herzen des geeinten Europas“. Er spielte damit auf die Bedeutung an, die der Prozess der europäischen Integration für die Politik Deutschlands in der multilateralen Politik hat, aber auch auf das „deutsche Nein“ in den Auseinandersetzungen über den Irak.

Nach dem Ende des Kalten Krieges haben die multilateralen Institutionen im Geflecht der deutschen Außenbeziehungen einen Bedeutungszuwachs erfahren. Zum einen ist nun die „deutsche Sicherheitspolitik multilateral angelegt“, wie es im Weißbuch 2006 des Bundesministeriums für Verteidigung heißt.¹⁰ Zum anderen erhält die deutsche Außenpolitik seit Ende der 1990er Jahre eine stärker multilaterale Note, wie beispielsweise die Koalitionsverträge seit 1998 zeigen. Mit einem entwicklungspolitischen Ansatz, der sich als Teil einer „Globalen Strukturpolitik“ versteht, und mit einem verstärkten Engagement in der internationalen Umweltpolitik hat Deutschland auch auf anderen Feldern das multilaterale Moment der 1990er Jahre offensiv aufgegriffen.

II.2 Neue Rolle: „Bundeswehr im Einsatz“ und kollektive Sicherheitspolitik

Der Bedeutungszuwachs multilateraler Politik ergibt sich zudem aus den Verpflichtungen, die Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre im Rahmen der kollektiven Friedenspolitik eingegangen ist. Weil deutsche Soldaten, Polizisten und Zivilpersonal – in Friedensmissionen auf dem Balkan, in Afghanistan, im Libanon, am Horn von Afrika und im Kongo – „weltweit im Einsatz“ sind, erhalten die politischen Prozesse, in denen über solche Einsätze entschieden wird, eine neue Relevanz. Deutschland hat wiederholt deutlich gemacht, dass es auch deshalb im UN-Sicherheitsrat „mehr Verantwortung übernehmen“ möchte.

9] Gerhard Schröder, Rede vor der 58. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 24.9.2003 (<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/rede/38/531138/multi.htm>)

10] Bundesministerium für Verteidigung (Hg.), *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006, S. 9.

Die Mehrzahl der deutschen Verpflichtungen erfolgt unter dem normativen Dach der UN und im Verbund der NATO und der EU. Mit dem Einsatz im Libanon, für den der Bundestag ein Truppenkontingent von bis zu 2.400 Soldaten autorisiert hat, beteiligt sich die Bundeswehr erstmals in größerem Umfang an einer so genannten „UN-geführten“ Friedensmission. In der Länderrangliste der UN-Truppensteller belegt Deutschland inzwischen den 18. Platz¹¹ und gehört dabei zur Gruppe der „Enabler“, die sich u.a. auf die Bereitstellung moderner Infrastrukturleistungen im Transport- und Kommunikationsbereich konzentrieren. Nur knapp vor Deutschland liegen Frankreich und China (Plätze 10 und 12). Mit Großbritannien, den USA und Russland (Plätze 40, 43 und 45) signalisieren die restlichen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, dass sie zwar Einsätze autorisieren, selber aber nicht bereit sind, ihre Soldaten dem Kommando der UN zu unterstellen. Die meisten „boots on the ground“ stellen die „klassischen Truppensteller aus der Dritten Welt“¹², allen voran Pakistan, Bangladesh, Indien und Jordanien.

Die weltpolitischen Entwicklungen und die Entscheidungen des Sicherheitsrats dürften dafür sorgen, dass das New Yorker „Department for Peacekeeping Operations“ seine Blicke nicht so schnell von Berlin abwenden wird. Ob im Libanon, in Darfur, in Osttimor oder in Somalia: Experten schätzen, dass sowohl der Umfang als auch die Kosten für globale Friedenseinsätze weiter zunehmen werden.¹³

II.3 Alte Tugenden

Bei den Vereinten Nationen stellt Deutschland nach den USA und Japan mit einem Pflichtanteil von 8,6% den drittgrößten Teil der Haushaltsmittel bereit. Dies entspricht einem Jahresbeitrag zum regulären Budget der UN von rund 155 Millionen US-Dollar. Gemeinsam mit dem deutschen Pflichtbeitrag zu den – in den letzten Jahren wieder stark ansteigenden – Kosten für die UN-Friedenseinsätze sowie den Beiträgen für Gerichtshöfe und andere Leistungen betragen die deutschen Pflichtbeiträge ca. 570 Millionen US-Dollar pro Jahr. Anders als die Länder der P-5 hält Deutschland keine Zahlungen aus politischen Gründen zurück und gilt daher als guter, weil verlässlicher Beitragszahler.

Zuverlässigkeit ist nicht mit Generosität gleichzusetzen. Bei den freiwilligen Beiträgen zu den verschiedenen Programmen der UN belegt Deutschland – anders als Norwegen, die Niederlande und Dänemark – keine vorderen Ränge. Eine Ausnahme ist das UN-Umweltprogramm UNEP, bei dem Deutschland mit Achim Steiner nicht nur zum zweiten Mal den Chef stellt, sondern auch beständig auf dem ersten oder zweiten Platz der Finanzbeiträge liegt.

Trotz der relativ geringen freiwilligen Beiträge, die Deutschland z.B. zu dem United Nations Development Programme (UNDP) leistet, verfügt es als drittgrößte Gebernation über ein entwicklungspolitisches Pfund, mit dem sich in den multilateralen Institutionen durchaus wuchern lässt. Deutschland wurde 2006 – über die Liste der Geberländer – zum Gründungsmitglied der Peacebuilding Commission gewählt.

Ein weiteres Standbein ist der wirtschaftliche und entwicklungspolitische Dialog bei den Vereinten Nationen. An dem UN-Prozess „Financing for Development“ hat die Bundesregierung aktiv mitgewirkt. Ebenfalls mit Fragen der Entwicklungsfinanzierung beschäftigt sich die „Initiative gegen Hunger und Armut“, die u.a. von dem brasilianischen Präsidenten Lula da Silva initiiert wurde und der sich Deutschland wenig später angeschlossen

11] United Nations, Department for Peacekeeping Operations, *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations*, 31. Dezember 2006.

12] Bundesministerium für Verteidigung (Hg.), *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschland und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006, S. 53.

13] Siehe Security Council Report, *Twenty Days in August. The Security Council Sets Massive New Challenges for UN Peacekeeping*, Special Research Report No. 5, New York, 8. September 2006.

hat. Die „Lula-Initiative“ hat sich zum Ziel gesetzt, innovative Quellen der Entwicklungsfinanzierung zu erschließen und befürwortet in einem ersten Schritt die Einführung von entwicklungspolitischen Abgaben auf Flugtickets. Die Große Koalition in Berlin hat deutlich gemacht, dass sie dem Vorbild Frankreichs und Chiles, die eine Flugticketabgabe bereits einführen, nicht folgen wird und konzentriert sich stattdessen auf den Themenkomplex der internationalen Steuerflucht.

Die Menschenrechtsarbeit ist neben dem friedens- und entwicklungspolitischen Engagement die dritte Säule der multilateralen Politik Deutschlands. Mit dem bzw. der Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe sowie der Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat die Bundesregierung ihr Instrumentarium auf diesem Gebiet in den letzten Jahren erweitert. Die Unterstützung Deutschlands für den Internationalen Strafgerichtshof hat ebenfalls eine starke menschenrechtspolitische Dimension. Dass dieses Engagement von der Staatengemeinschaft anerkannt wird, kam beispielsweise zum Ausdruck, als Deutschland Mitte 2006 mit dem besten Ergebnis seiner Regionalgruppe zum Gründungsmitglied des UN-Menschenrechtsrats gewählt wurde.

II.4 Realistisches Ziel oder Abenteuer? Der ständige Sitz im Sicherheitsrat

Der bislang riskanteste Schritt deutscher UN-Politik ist die Bewerbung um einen ständigen Sitz in einem erweiterten UN-Sicherheitsrat. Die Bundesregierung hat erhebliches politisches Kapital aufs Spiel gesetzt, um im Verbund mit Brasilien, Indien und Japan (G-4) den Einzug in die „Königsklasse“ der UN zu erreichen. Mehr noch als einen Zuwachs an politischem Prestige würde der permanente Sitz im Sicherheitsrat zusätzliche politische Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte eröffnen.

Angesichts der Verschiebungen der wirtschaftlichen, politischen und militärischen Kräfteverhältnisse erscheint der Sicherheitsrat reif für Reformen. Dies spiegelt sich auch im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 wider, in dem sich die UN-Mitgliedsländer wortwörtlich „für eine frühe Reform des Sicherheitsrats“ ausgesprochen haben. Gemeint war jedoch das genaue Gegenteil. Auf eine frühe Reform und damit auf die Frage, wer in einen erweiterten Rat einziehen soll, hat sich die Völkergemeinschaft eben gerade nicht einigen können. Trotz intensiver diplomatischer Bemühungen verlief die Initiative der G-4 im Sande und wurde nicht einmal in der UN-Generalversammlung zur Abstimmung gestellt. Einmal mehr haben regionale Rivalitäten und die Sorge der bestehenden permanenten Mitglieder, eine Erweiterung des Gremiums könnte ihre Macht schmälern, alle Reformbemühungen gebremst. Die nächste „historische Chance“ ist noch nicht in Sicht.

Eine „einfache“ Lösung wäre ein europäischer Sitz im Sicherheitsrat. Der Vorschlag ist zwar elegant, aber letztlich chancenlos, da er von Großbritannien und Frankreich vehement abgelehnt wird.

II.5 „Intersecting Multilateralism“: Die Europäisierung der UN-Politik

Mit der Europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahre 2003 hat sich die EU deutlich für einen „wirksamen Multilateralismus“ und für eine Stärkung der Vereinten Nationen ausgesprochen. Weniger häufig wahrgenommen wird, dass die EU im Verhandlungs- und Abstimmungsprozess der UN zunehmend als politische Einheit auftritt. Im Gegensatz zur WTO wird in der UN die Souveränität der Nationalstaaten von dieser Kooperation nicht berührt, d.h. der Status der EU bei der UN entspricht dem anderer regionaler Blöcke. Anders als etwa im Fall der afrikanischen oder lateinamerikanischen Gruppe ist die

europäische Kooperation in den politischen Kohäsionsprozess der EU und das Geflecht der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eingebettet.

Die „Sollbruchstelle“ dieser Kooperation ist der UN-Sicherheitsrat. So schöpfen Frankreich und Großbritannien die Möglichkeiten, die sich aus ihrem privilegierten Status ergeben, voll und ganz aus. Aber auch diejenigen EU-Länder, die für zwei Jahre als nicht-ständige Mitglieder im Sicherheitsrat sitzen, verstehen sich während dieser Zeit nicht als Katalysator der EU, sondern stellen ihre souveränen Entscheidungsrechte in den Mittelpunkt. Die politische Auseinandersetzung über den Irak Ende 2002 hat dies nur zu deutlich gemacht.

Die Alleingänge im Sicherheitsrat sollten nicht den Blick auf die durchaus beachtlichen Kohäsionsfortschritte verstellen, die es auf anderen Politikfeldern gibt. In der Generalversammlung, im ECOSOC und bei den großen UN-Konferenzen zeichnet sich die EU mittlerweile durch ein weitgehend homogenes Abstimmungsverhalten aus. Das gilt ebenso für Deutschland, das in mehr als 90% der Abstimmungen mit der EU-Mehrheitsposition stimmt.¹⁴ Beachtlich ist außerdem, dass die Erweiterung der EU in der UN reibungslos verlaufen ist. Geräuschlos haben die Beitrittsländer aus Osteuropa die „erzwungene Kohäsion der Soviet-Ära gegen die verhandelte Kohäsion der EU eingetauscht“¹⁵. Wenn überhaupt, dann sind es die alten Mitgliedsländer, die die Unübersichtlichkeit der EU-27 zum Ausscheren nutzen.

Abgesehen von den aus europäischer Sicht begrüßenswerten Harmonisierungsschritten und der Vorbildfunktion, die die EU als ein weitgehend funktionsfähiges multilaterales System für die UN hat, stellt sich die Frage, ob der „intersecting multilateralism“ auch das gewünschte Resultat hervorbringt, d.h. zu effektiveren internationalen Organisationen beiträgt. Die Bilanz fällt gemischt aus. Zwar kann die EU, wenn sie geschlossen auftritt, einen enormen Einfluss auf den politischen Prozess in der UN und anderen multilateralen Foren ausüben und ist, wie es ein undiplomatischer Diplomat einmal formuliert hat, „nicht zu schlagen“. Andererseits befördert die Politik der EU, nur noch mit einer Stimme – nämlich mit der Stimme der jeweiligen EU-Präsidentschaft – zu sprechen, eine ohnehin bei der UN schon stark verbreitete Kultur diplomatischer Kompromissformeln. Ist ein Kompromiss im Kreis der EU einmal gefunden, wird er nach außen verteidigt. In der Folge erweist sich die EU-Position oft als inflexibel und birgt zudem die Gefahr der Blockade. Letzteres zeigt das Beispiel der agrarpolitischen EU-Verhandlungsposition in der WTO: Eine relativ kleine Anzahl von Passagieren, die die Größe und Disziplin der eigenen Gruppe ausnutzt, bringt den gesamten multilateralen Zug zum Stillstand.

III. Die Zukunft des Multilateralismus: zwei Szenarien

Die folgenden Szenarien entwerfen zwei denkbare Entwicklungswege des multilateralen Systems und skizzieren zugleich den Rahmen, in dem sich die europäische und deutsche Politik in den nächsten 10 bis 15 Jahren bewegen wird, um das multilaterale Geschehen im eigenen Sinne zu beeinflussen.

¹⁴ Siehe Katie Verlin Laatikainen/Karen E. Smith (ed.), *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralism*, New York 2006, S. 11.

¹⁵ Ebd., S. 15.

III.1 Szenarium 1 – Auf dem alten Kreuzfahrtschiff

Die Trends der Welt nach dem 11. September setzen sich fort: Internationaler Terrorismus, die Spannungen zwischen islamischer und westlicher Welt, Klimawandel und knappe Energieressourcen, Armut und soziale Ausgrenzung, Aids und Polio, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, der schwierige Prozess der Demokratisierung und die Missachtung von Menschenrechten bleiben die zentralen Strömungen und Wellenbewegungen, mit denen globale Politik konfrontiert ist.

Die politischen Akteure der Staatenwelt sitzen in einem Boot, das immer wieder Phasen hoher See durchfährt. Die USA sind auf die Kommandobrücke globaler Politik zurückgekehrt. Auslöser für die Rückkehr der amerikanischen Diplomatie (und Realpolitik) ist die Einsicht Washingtons, dass die Kosten für eine „idealistische“ und größtenteils unilaterale Politik auf Dauer zu hoch sind. Sollte sich die Hoffnung bestätigen, dass weitere terroristische Anschläge auf amerikanischem Boden ausbleiben, verliert der „Krieg gegen den Terror“ als Universallegitimation für die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik an Bedeutung. Die Rückkehr der USA an den multilateralen Verhandlungstisch wird von einer deutlichen Betonung der eigenen Interessen begleitet und von dem Anspruch, die Sitzordnung am „Kapitänstisch“ zu bestimmen. Das Recht auf ausgiebige „Landausflüge“ wird ebenfalls weiterhin reklamiert.

China und Indien, aber auch andere, weniger große Ankerländer im Süden können sich der politischen Dynamik in den internationalen Institutionen nicht entziehen. Insbesondere China würde gerne dem „Schönheitswettbewerb“ in den multilateralen Organisationen ausweichen, kommt aber aus reinem Interessekalkül nicht daran vorbei, „soft power“ zu entwickeln.

Europa kämpft mit dem internen Einigungsprozess. Das Wiederaufleben der multilateralen Diplomatie schafft Handlungsdruck. Angesichts dieser neuen Macht des Faktischen versucht Deutschland im Verbund mit anderen EU-Mitgliedsländern, das transatlantische Verhältnis zu revitalisieren. In der EU wird jedoch auch erkannt, dass ein Bedeutungsverlust nur abgewendet werden kann, wenn zusätzlich zum alten „transatlantischen Multilateralismus“ neue Allianzen und Foren gebildet werden. Auf europäische Initiative hin wird der alte Kapitänstisch (G-8) auf 20 Plätze erweitert (L-20).

Die multilateralen Institutionen bleiben ein labiles Gebilde. Nur zögerlich sorgt die Gruppe der alten und neuen „Großaktionäre“ dafür, dass die in die Jahre gekommene „M.S. Multilateralismus“ eine Generalüberholung erhält. Mit der Gründung einer globalen Umweltorganisation, die für ein Post-Kyoto-Regime verantwortlich ist, wird ein neuer „Stabilisator“ eingebaut. Angesichts großer Untiefen im Nahen Osten werden neue „Navigationsinstrumente“ entwickelt: Unter der Schirmherrschaft der UN treiben die USA, die EU und zunehmend auch China neue Nahost-Initiativen voran, die eine Phase der Entspannung einleiten. Als Reaktion auf den anhaltenden „Peacekeeping Overstretch“ wird die Architektur der globalen Friedenseinsätze reformiert. Statt der vielen kleinen „Feuerlöschboote“, die bislang im Brandfall „auf Zuruf“ ausrücken, werden die nationalen und regionalen Kapazitäten für Friedenseinsätze wirksamer verzahnt. Insgesamt ist aus dem alten Kreuzfahrtschiff bis zum Jahre 2020 zwar kein Luxusliner, wohl aber ein Gefährt geworden, das eine rauere See bewältigen und unerwartete Eisberge umschiffen kann.

III.2 Szenarium 2 – Allein auf hoher See: Zwischen Dschunken, Yachten und Flugzeugträgern

Die Weltpolitik ist durch einen anhaltend hohen Wellengang und eine periodische Ausbreitung von „Seekrankheiten“ gekennzeichnet – mit unterschiedlich ausgeprägten Symptomen und Krankheitsempfindungen. Für die Menschen in der „reichen Welt“ bleiben Terrorismus, Migration, Energiekrisen und Klimawandel sowie der vom Globalisierungsprozess verursachte Strukturwandel die größten Bedrohungen. In der „armen Welt“ dominiert die Furcht vor Armut und Krankheiten sowie vor gewaltsamen Konflikten.

Die Politik reagiert auf das Unsicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger mit Abschottungspolitik. Statt weitere Souveränitätsrechte auf internationale Gremien zu übertragen, entziehen sich die Nationalstaaten in einem schleichenden Prozess den kollektiven Verpflichtungen. Während jeder „in sein eigenes Boot“ einsteigt, verlässt die „M.S. Multilateralismus“ nur noch selten den Hafen.

Die USA schreiten bei dieser Entwicklung mit schlechtem Vorbild voran – unabhängig von Regierungswechseln in Washington. Dabei spielt zum einen der unilaterale Reflex einer Supermacht eine wichtige Rolle, zum anderen die Evolution einer neuen, multipolaren globalen Ordnung. In Washington wird erkannt, dass China und zunehmend auch Indien für den einst einsamen „Weltpolizisten“ nicht nur lästige Konkurrenten, sondern auch eine willkommene Entlastung sein können. Die Entwicklung neuer Kooperationsformen und das Entstehen einer „G-2“ bzw. „G-3“ bleibt dennoch punktuell und konfliktiv.

China und Indien etablieren zur Absicherung ihrer expansiven wirtschaftlichen Interessen ein globales Netzwerk von politischen und militärischen Beziehungen. Eine neue Rüstungsspirale setzt ein. Multilaterale Foren empfinden die neuen Wirtschaftsmächte mehr als Fesseln denn als stabilisierenden Anker. Sie nutzen ihren gewachsenen politischen Einfluss nicht in den multilateralen Gremien, sondern ziehen es vor, ihre Interessen bilateral und regional zu verfolgen.

Europa und Deutschland bleiben auf der rhetorischen Ebene Befürworter von „Global Governance“. Aufgrund der anhaltenden Uneinigkeit im eigenen Lager tritt die EU nach außen geschwächt auf. Hinzu kommt eine relative Abwertung im geopolitischen Koordinatensystem. Europa macht die Erfahrung, dass es als periphere Macht von den neuen machtpolitischen Polen links liegen gelassen oder sogar „zerrieben“ werden kann. Trotz des öffentlich von Deutschland, Frankreich und Großbritannien geäußerten Interesses an einem Wiederaufleben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik scheitert das Projekt an nationalen Eitelkeiten und Rivalitäten. Partiiell kommt es zur „Renationalisierung“.

In einer ähnlichen Dynamik wie Europa befinden sich die regionalen Führungsmächte im globalen Süden. Sie streben eine Rolle als regionale Ankerländer mit globalem Gestaltungsanspruch an. Angesichts regionaler Konflikte und Konkurrenzverhältnisse stoßen ihre Ambitionen aber rasch an Grenzen.

Unklar bleibt die Rolle Russlands. Weder ist es in der Lage, eine Renaissance als globale Supermacht zu vollziehen, noch ist es bereit, sich auf die Einflussmöglichkeiten einer regionalen Ordnungsmacht zu beschränken.

Am Ende der Reaktionskette steht die Gruppe der wirtschaftlich marginalisierten Länder. Zur Sicherung ihrer Interessen sehen sie keine andere Wahl, als in der UN und anderen Institutionen ihre numerische Überzahl auszunutzen und eine Blockade- und Protestpolitik zu betreiben.

In der Summe kommt es zu einer Erosion der multilateralen Institutionen. Die antagonistischen Beziehungen von zwei, drei oder sogar vier großen globalen Spielern erzeugen in der UN – wie zu Zeiten des Kalten Krieges – eine Mischung aus Blockade und Irrelevanz.

Die Vereinten Nationen entwickeln sich zu einem Forum, das nur noch von den ärmsten Entwicklungsländern und den klassischen Geberländern ernst genommen wird. Der Eifer zur Reform der internationalen Institutionen erlahmt. Resignativ nehmen viele Mitglieds-länder zur Kenntnis, dass ein Boot, in dem die wichtigsten Spieler nicht Platz nehmen, seine Seetüchtigkeit verliert. Die UN konzentriert sich auf die Bereitstellung der „Seekarte“, in der die Zielmarken für Frieden, Entwicklung und Menschenrechte festgelegt werden. Den Weg dorthin bestimmen die Länder weitgehend autonom. Die Aufgaben „Sicherung der Weltmeere“ und „Seenotrettung“ werden von einem Netzwerk regionaler Flottenverbände sowie von den nationalen „Küstenwachen“ übernommen.

IV. Chancen deutscher Politikgestaltung in den multilateralen Institutionen

Die bisherige deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, die auf dem multilateralen Parkett traditionell am „Mainstream“ ausgerichtet war, hat bei den internationalen Partnern Vertrauen geschaffen und bildet eine solide Grundlage. Gleichwohl ist angesichts der zu erwartenden globalen Umbrüche künftig eine aktivere Rolle notwendig und möglich. Europa und Deutschland sollten sich stärker als globale Gestaltungsmächte und Problemlöser profilieren. Die transatlantische Partnerschaft muss neu definiert und neue Allianzen müssen gebildet werden.

IV.1 Geburtshelfer neuer Allianzen

Bislang werden bei der deutschen Zusammenarbeit mit den aufsteigenden Wirtschafts- und Regionalmächten die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen in den Mittelpunkt gestellt. Europa und Deutschland sollten künftig mit China und Indien, aber auch mit Ländern wie Brasilien und Südafrika stärker in einen Dialog über Fragen globaler Politik eintreten. Die Klima- und Energiepolitik, Armutsbekämpfung und internationale Gesundheitspolitik bieten hierfür geeignete Ansatzpunkte. Dabei sind Ländereinkommens- und Regionalgruppen übergreifende Foren bilateralen Foren vorzuziehen. Die „Lula-Initiative“ zur Entwicklungsfinanzierung (anfangs eine brasilianische und französische Idee) und etablierte Institutionen wie die G-20 der Finanzminister könnten hier als Vorbilder dienen. Innovative Formen der bilateralen Kooperation – wie sie z.B. das Ankerländer-Konzept des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vorschlägt – sollten den Politik-Mix ergänzen. Der Dialog mit und zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren könnte wichtige Impulse geben und zwischenstaatliche Initiativen untermauern, wie z.B. das Asia Europe Meeting (ASEM) zeigt. Es sollte überlegt werden, wie diese Dialoge und Initiativen künftig stärker vernetzt und mit den politischen Prozessen in den multilateralen Institutionen verbunden werden können.

IV.2 Gründungsvater internationaler Foren

Ein guter Ansatzpunkt für eine bessere Koordination globaler Politik wäre die Gründung eines neuen permanenten Initiativ- und Abstimmungsmechanismus. Nicht nur der Sicherheitsrat, auch die G-8 ist erweiterungsbedürftig. Deutschland sollte, gemeinsam mit seinen europäischen Partnern, die bestehenden Vorschläge zu diesem Thema prüfen und anschließend für eine dieser Optionen werben. Der ehemalige kanadische Premierminister Paul Martin hat beispielsweise ins Gespräch gebracht, eine Gruppe von 20 führenden Industrie- und Schwellenländern zu gründen, die sich regelmäßig auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs treffen (so genannte „L-20“).

IV.3 Sozialarbeiter in geopolitischen Beziehungskrisen

Auch wenn das Bild der „transatlantischen Weltordnung“ der Vergangenheit angehört: Das Ziel neuer Allianzen sollte nicht sein, die USA bei der kollektiven Lösung globaler Probleme zu isolieren. Im Idealfall ergänzen sich die Bildung neuer Allianzen und die Wiederbelebung der transatlantischen Partnerschaft. Deutschland sollte zusammen mit seinen europäischen Partnern Projekte identifizieren, bei denen die historischen Bande jenseits des Atlantiks und die Beziehungen zum asiatisch-pazifischen Raum zusammengeführt werden. Europäische Initiativen sollten als Katalysator auf dem Weg zu einem neuen geopolitischen Machtgleichgewicht wirken.

IV.4 Motor europäischer UN-Politik

Deutsche Politikgestaltung hat auf der globalen Bühne die besten Chancen, wenn sie in europäische Kooperation eingebettet ist. Die Blockade der Europäischen Verfassung und die unsichere Zukunft der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erfordern auf der Ebene der UN einen pragmatischen Ansatz. Deutschland sollte darauf hinwirken, dass die EU in der UN-Reformdebatte vermehrt mit eigenen Projekten und Vorschlägen präsent ist.

IV.5 Ideenschmiede für globale Politikinitiativen

Trotz der aktiven Beteiligung an den diplomatischen Großbaustellen – z.B. im Nahen Osten – sollte Deutschland seine Anstrengungen als Initiator und Gestalter des internationalen Systems weiter verstärken. Im Vergleich zu den klassischen Nischendiplomaten, aber auch in Relation zu Großbritannien und Frankreich erscheint die Anzahl der Initiativen, mit denen Deutschland auf den verschiedenen Feldern globaler Politik eigene Akzente setzt, noch ausbaufähig zu sein. Ein Indiz sind die deutschen Mitglieder in hochrangigen multilateralen Expertengremien. Deutschland war z.B. weder bei dem „High-Level Panel on Threats, Challenges and Change“ noch bei dem „High-Level Panel on UN System-Wide Coherence“ vertreten. Das Reservoir international anerkannter deutscher Experten zu globalen Fragen sollte unbedingt erweitert werden. Einen weiteren Ansatzpunkt bietet die deutsche Forschungs- und Beratungslandschaft zu Fragen globaler Politik, die – trotz einiger Fortschritte – ebenfalls weiter ausgebaut werden sollte. Außerdem ist zu überlegen, wie Ideen und Konzepte, die im Vorfeld des Parlaments und der Ministerien entstehen, systematischer als bisher in den Prozess globaler Politik eingespeist werden können.

IV.6 Sisyphos oder Hans im Glück?

Deutschlands Streben nach einer Position, die den Interessen und Möglichkeiten des Landes entspricht, ist nirgendwo so schwer zu verwirklichen wie bei den Vereinten Nationen. Das Ziel einer dauerhaften Beteiligung an der Arbeit im UN-Sicherheitsrat ist dennoch richtig und sollte weiter verfolgt werden. In Frage steht jedoch der richtige Weg. Nach der (vorläufig) gescheiterten G-4-Initiative erscheint ein rascher zweiter Anlauf wenig Erfolg versprechend. Sobald sich eine neue Chance eröffnet, sollte Deutschland seinen Anspruch nicht als „etwas, das uns als drittgrößtem Beitragszahler zusteht“ formulieren, sondern als Belohnung verdienstvollen Engagements. Letzteres kann Deutschland unter Beweis stellen, wenn es dauerhaft eine ideenreiche, vorausschauende und partnerschaftliche Politik in den multilateralen Institutionen betreibt.

Über den Autor: Jürgen Stetten ist Direktor des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in New York.

Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
- Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
- Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
- Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
- Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
- Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007

- Auslandseinsätze
- China
- Demografie und Migration
- Demokratieförderung
- Energiesicherheit
- Europäische Integration
- Indien
- Friedensförderung
- Gestaltung der Globalisierung
- Lateinamerika
- Menschenrechte und soziale Frage
- Organisierte Kriminalität
- Postkommunistischer Raum
- Religion und Politik
- Russland
- Sub-Sahara-Afrika
- Südostasien
- Terrorismus
- Transatlantisches Verhältnis
- Umwelt
- Weltwirtschaft

