

# Krise des Multilateralismus – Krise der Vereinten Nationen?

Der Multilateralismus ist in der Krise. Staaten ziehen sich aus Verträgen zurück, missachten festgelegte Regeln und entwickeln keine neuen Normen. Populistische und autokratische Bewegungen tragen genauso zur Krise bei wie internationale Institutionen selbst. Einen Hoffnungsschimmer stellt der UN-Reformgipfel im Jahr 2020 dar.



**Dr. Tanja Brühl,**  
geb. 1969, ist Professorin für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Institutionen und Friedensforschung an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

der Vereinten Nationen weiterhin ihre Tagespolitik und tragen so zu einer friedlicheren und nachhaltigeren Welt bei. Was macht also die Krise des Multilateralismus aus?

## Multilateralismus und multilaterale Organisationen

Viele beklagen derzeit die Krise des Multilateralismus: UN-Generalsekretär António Guterres sagte bei der Eröffnung der Generaldebatte der 73. Generalversammlung im letzten Jahr: »Der Multilateralismus steht genau dann unter Beschuss, wenn wir ihn am meisten brauchen.«<sup>1</sup> Universelle Werte erodierte, die Weltordnung sei unklarer und demokratische Prinzipien würden infrage gestellt. Ähnlich äußerte sich der deutsche Außenminister Heiko Maas.<sup>2</sup> Das vormals gut funktionierende liberale internationale System von Vereinten Nationen, Bretton-Woods-Institutionen und internationalen Verträgen würde derzeit von innen zerstört.<sup>3</sup>

Die These der Krise des Multilateralismus ist richtig und falsch zugleich. Einerseits steckt die Idee des multilateralen Handelns ebenso in einer Krise wie die multilaterale Organisation der Vereinten Nationen. Die Entwicklung neuer internationaler Normen gestaltet sich tatsächlich schwierig. Selbst früher Erreichtes, zum Beispiel Abrüstungsverträge oder das Klimaübereinkommen von Paris, werden infrage gestellt oder sogar aufgekündigt. Andererseits erledigen die Institutionen

Multilateralismus steht für eine Haltung, die unterschiedliche Formen annehmen kann: eine außenpolitische Orientierung eines Staates, eine Form des zwischenstaatlichen Miteinanders oder eine Zusammenarbeit in internationalen Organisationen. Die Verwendungen eint, dass stets mehrere Staaten zusammenarbeiten.

Dies entspricht der Definition von Robert Keohane: Multilateralismus ist, wenn mindestens drei Staaten ihre nationalen Politiken koordinieren.<sup>4</sup> John Ruggie hat Multilateralismus darüber hinaus über die Qualität des Miteinanders beschrieben: eine institutionalisierte Form der Koordination von drei oder mehr Staaten, die auf generalisierbaren Verhaltensgrundlagen beruht. Zentral ist dabei, dass Staaten keine Einzelinteressen vertreten. Weiterhin gelte das Prinzip der Unteilbarkeit und der diffusen Reziprozität.<sup>5</sup>

Multilateralismus baut auf dem Prinzip der Staatenwelt auf. Staatliche Souveränität ist ebenso wichtig wie die Gleichheit aller Staaten. Multilateralismus kann entweder *ad hoc* bestehen oder dauerhaft sein. Auf Langfristigkeit setzt sowohl Multilateralismus als organisierendes Prinzip

- 1 António Guterres, Address to the General Assembly, New York, 25.9.2018, [gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/73/unsg\\_en.pdf](https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/73/unsg_en.pdf)
- 2 Rede von Heiko Maas, »Deutschlands Geschichte nach 1945 ist eine Erfolgsgeschichte des Multilateralismus«, Vereinte Nationen (VN), 5/2018, S. 231–234.
- 3 Siehe G. John Ikenberry, The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive, Foreign Affairs, 96. Jg., 2/2017, S. 2–9.
- 4 Robert O. Keohane, Multilateralism: An Agenda for Research, International Journal, 45. Jg., 4/1990, S. 731.
- 5 John G. Ruggie, Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in: John G. Ruggie (Ed.), Multilateralism Matters. The Theory and Practice of an Institutional Form, New York 1993, S. 11.

staatlichen Handelns als auch das gemeinsame Arbeiten in multilateralen Organisationen.<sup>6</sup>

Eine Krise des Multilateralismus liegt dann vor, wenn seine Kriterien ausgehöhlt werden. Wenn es also keine gemeinsamen Verhaltensregeln mehr gibt, wenn Staaten nur partikularistische Ziele verfolgen oder wenn die Prinzipien der Unteilbarkeit und der diffusen Reziprozität nicht mehr gelten. Anders formuliert: Wenn sich einzelne Staaten aus multilateralen Kontexten zurückziehen, wenn sie bestehende internationale Normen bewusst miss-

## Eine Krise des Multilateralismus liegt dann vor, wenn seine Kriterien ausgehöhlt werden.

achten oder wenn es der Staatengemeinschaft nicht mehr gelingt, gemeinsam angemessen auf neue politische Herausforderungen zu reagieren, ist der Multilateralismus in der Krise.

Diese drei Ausprägungen waren in den letzten beiden Jahren allesamt auf der internationalen Bühne zu beobachten. Die bekanntesten Rückzüge vollzogen die USA. Unter anderem kündigte US-Präsident Donald Trump im Juni 2017 den Austritt aus dem Klimaübereinkommen von Paris an, weil dieses der amerikanischen Wirtschaft schade und es zur Verlagerung von Arbeitsplätzen im Kohlektor nach China führen würde.<sup>7</sup> Weiterhin verkündete er im Mai 2018 den Ausstieg aus dem Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA), weil dieser Iran ermöglichen würde, Atomwaffen zu entwickeln.<sup>8</sup> Beide Rückzüge sind Ausdruck des »Amerika zuerst«-Denkens des Präsidenten. Dieser stellte in seiner Rede vor der Generalversammlung im September 2018 fest: »Amerika wird von der amerikanischen Bevölkerung regiert. Wir lehnen

die Ideologie des Globalismus ab und wir befürworten die Doktrin des Patriotismus.«<sup>9</sup>

Ein Beispiel für die fehlende Anerkennung von zuvor vereinbarten internationalen Normen stellt die Verletzung von Menschenrechten durch Russland dar. Diese sind im Juni 2018 im Rahmen des Verfahrens der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) des Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC) diskutiert worden. Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) prangerte unter anderem Folter in Gefängnissen an, verurteilte die Einschüchterungspolitik und zum Teil auch physische Gewalt gegenüber Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten und der Presse im Nordkaukasus und verurteilte die Klassifizierung von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) als »auswärtige Agenten«.<sup>10</sup> Es forderte Russland zum wiederholten Male auf, seine Sicherheits- und die Antiterrorpolitik rechtskonform zu gestalten. Russland wies diese Kritik zurück, da Beweise fehlten oder rechtlich nicht zutreffende Annahmen zur Situation auf der Krim und in Sewastopol getroffen würden.

Wie schwer es ist, neue Normen zu etablieren, zeigt die Genese des Globalen Paktes für eine sichere, geordnete und reguläre Migration. Die Staatengemeinschaft hatte im Oktober 2016 einstimmig die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten angenommen, die die Ausarbeitung eines Migrations- und eines Flüchtlingsübereinkommens vorsieht.<sup>11</sup> Nach intensiven Verhandlungen lag im Juli 2018 der Entwurf des Migrationspakts vor.<sup>12</sup> Der Präsident der 72. Generalversammlung Miroslav Lajčák sprach von einem historischen Moment, in dem offensichtlich werde, dass der Multilateralismus sehr lebendig sei.<sup>13</sup> Doch die Euphorie hielt nicht lange an. Einige Staaten, darunter Polen, Ungarn und die USA,

<sup>6</sup> James A. Carporaso, *International Relations Theory and Multilateralism: The Search Foundations*, in: John G. Ruggie (Ed.), *Multilateralism Matters* (Anm. 5), S. 54.

<sup>7</sup> Statement by President Trump on the Paris Climate Accord, Washington, D.C., 1.6.2017, [www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/)

<sup>8</sup> Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, Washington, D.C., 8.5.2018, [www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/)

<sup>9</sup> Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly, New York, 25.9.2018, [www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/)

<sup>10</sup> UN Doc. A/HRC/WG.6/30/RUS/2 v. 19.3.2018.

<sup>11</sup> Siehe UN-Dok. A/RES/71/1 v. 3.10.2016.

<sup>12</sup> Der unter Leitung von Mexiko und der Schweiz ausgehandelte Entwurf des Migrationspakts findet sich unter *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, 11.7.2018, [www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf](http://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf)

<sup>13</sup> Statement by H.E. Mr. Miroslav Lajčák, President of the 72nd Session of the UN General Assembly, at Final Intergovernmental Negotiations on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 13.7.2018, [www.un.org/pga/72/2018/07/13/final-intergovernmental-negotiations-on-the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration/](http://www.un.org/pga/72/2018/07/13/final-intergovernmental-negotiations-on-the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration/)

kündigten an, den Pakt nicht zu unterzeichnen. Zwar nahm die Mehrheit der Staaten den Migrationspakt im Dezember 2018 in Marrakesch an, jedoch stimmten in der UN-Generalversammlung die fünf Staaten Israel, Polen, Tschechien, Ungarn und die USA dagegen und zwölf enthielten sich, während 24 Staaten erst gar nicht an der Abstimmung in New York teilnahmen.<sup>14</sup>

Da neue Normen auch innerhalb bestehender Institutionen angelegt sein können, ist das Ausbleiben von Abschlusserklärungen ein weiteres Zeichen der Krise des Multilateralismus. Schließlich legen Staaten bei Vertragsstaaten- oder Überprüfungskonferenzen die nächsten Schritte fest. Daher ist es bemerkenswert, dass die Überprüfungskonferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – NPT) im Jahr 2015 genauso ohne Abschlusserklärung endete wie das Treffen der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftlichen Zusammenarbeit (APEC) im November 2018.

## Auslöser der Krise

Aus einer institutionen- und normentheoretischen Perspektive ist die Krise des Multilateralismus erstaunlich. Schließlich ist die internationale Zusammenarbeit schon seit Anfang der 1970er Jahre aufgrund der steigenden Interdependenz, der wechselseitigen Abhängigkeit der Staaten untereinander, aus rationalen Gründen geboten. Doch offensichtlich nehmen Staaten diese Interdependenz, die sich durch die Globalisierung noch intensiviert hat, zunehmend als etwas Negatives wahr. Populistische Bewegungen setzen sich daher für die Stärkung der staatlichen Souveränität sowie für die unilaterale Durchsetzung nationaler Interessen ein, die sie im Namen »des Volkes« vorschlagen. »Das Volk« als identitätsstiftendes Ideal ist dabei sowohl Adressat als auch ideologische Grundlage von populistischen Parteien.<sup>15</sup> Diese sind in vielen europäischen Staaten erstarkt: In Belgien, Italien, Polen und Ungarn sind sie Teil der Regierung. Auf den Philippinen ist im Mai 2016 mit Rodrigo Duterte ein Populist zum Präsidenten gewählt worden, der innenpolitisch menschenrechtliche



Wie umstritten die Verabschiedung neuer multilateraler Vereinbarungen sein kann, zeigten die abschließenden Verhandlungen zum UN-Migrationspakt, die im Dezember 2018 in Marrakesch stattfanden: UN-Generalsekretär António Guterres (Mitte) mit Louise Arbour (links), Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für internationale Migration, und Nasser Bourita (rechts), Minister für auswärtige Angelegenheiten und internationale Zusammenarbeit Marokkos. UN PHOTO: KARIM TIBARI

Standards missachtet, sodass es zu einem kleineren Handlungsraum (shrinking space) für die Zivilgesellschaft kommt. Außenpolitisch kritisiert er die Vereinten Nationen und orientiert sich in Richtung China und Russland.<sup>16</sup>

Ein weiterer Populist ist US-Präsident Donald Trump. Sein Slogan »Amerika zuerst« stammt ursprünglich aus den 1930er Jahren von einer Bewegung, die gegen ein amerikanisches Engagement in Europa eintrat.<sup>17</sup> Die USA haben sich mehrfach vom multilateralen UN-System zurückgezogen. Im Jahr 1984 traten sie das erste Mal aus der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) aus, um gegen eine in Verhandlungen befindliche neue Weltinformations- und Kommunikationsordnung zu protestieren. Die USA haben immer dann weniger in internationalen Institutionen kooperiert, wenn sie einen Rückgang ihrer Hegemonialmacht gefühlt haben.<sup>18</sup> Bedenklich ist hierbei, dass die USA derzeit fast durchgängig als »Norm Antipreneur« auftreten, also als ein Staat, dessen Ziel höchstens die Verteidigung des normativen Status quo ist.<sup>19</sup> Im Gegensatz dazu tritt ein »Norm

<sup>14</sup> General Assembly Officially Adopts Roadmap For Migrants to Improve Safety, Ease Suffering, 19.12.2018, news.un.org/en/story/2018/12/1028941

<sup>15</sup> Frank Decker, Populismus und Extremismus in Europa – eine Gefahr für die Demokratie?, in: Winfried Brömmel/Helmut König/Manfred Sikkink (Hrsg.), Populismus und Extremismus in Europa: Gesellschaftswissenschaftliche und psychologische Perspektiven, Bielefeld 2017, S. 45.

<sup>16</sup> Siehe Johannes Plagemann/Andreas Ufen, Spielarten des Populismus in Asien, GIGA Focus Asien Nr. 7, Hamburg 2017, S. 6.

<sup>17</sup> Bruce Jentleson, Global Governance, the United Nations, and the Challenge of Trumping Trump, Global Governance, 23. Jg., 2/2017, S. 143.

<sup>18</sup> Lora Anne Viola, US-Amerikanische Außenpolitik unter Trump und die Krise der Globalisierung, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZfAS), 10. Jg., 3/2017, S. 335.

<sup>19</sup> Alan Bloomfield, Norm Antipreneurs and Theorizing Resistance to Normative Change, Review of International Studies, 42. Jg., 2/2016, S. 311.

Entrepreneur« (Normunternehmer) für normative (Weiter-)Entwicklungen ein.

Weiterhin trägt der Aufschwung von Autokratien zur Krise des Multilateralismus bei. Der Bertelsmann-Transformationsindex, der die Demokratiequalität der Welt beschreibt, weist seit zehn Jahren sich verschlechternde Demokratiewerte auf. Dazu haben im Jahr 2017 die Regimewechsel in Bangladesch, Libanon, Mosambik, Nicaragua und Uganda beigetragen.<sup>20</sup> Autokratische Führung geht häufig mit Populismus einher. Zum Teil sind es aber auch einfach machtfixierte Politikerinnen und Politiker, die, kaum in die Regierung gekommen, demokratische Errungenschaften zurücknehmen. Beispiele hierfür sind die Türkei unter Präsident Recep Erdogan oder Russland unter Präsident Wladimir Putin. Es steht zu befürchten, dass der neue brasilianische Präsident Jair Bolsonaro sein Land in eine ähnliche Richtung führen wird. Die

## Die Krise des Multilateralismus ist auch durch internationale Institutionen herbeigeführt.

autokratischen Staaten ein, dass sie dem Multilateralismus kritisch gegenüberstehen.

Die Krise des Multilateralismus wurde auch durch internationale Institutionen herbeigeführt. Hier ist erstens die »multilaterale Überdehnung« zu nennen.<sup>21</sup> Internationale Bürokrateien und deren Funktionäre haben ein Interesse daran, dass »ihre« internationalen Institutionen auf Dauer bestehen bleiben. Aufgrund der Globalisierung und der dadurch zunehmenden Interdependenz können sie vermeintlich rationale Beweggründe anführen, warum »ihre« Institutionen neue Aufgaben übernehmen sollten. Mit der so erfolgten Ausweitung von Mandaten kann jedoch das Vertrauen der Mitgliedstaaten verloren gehen. Es kann dann zu einer Entfremdung zwischen Staaten und internationalen Institutionen kommen.

Zweitens kann aber auch gerade eine gut funktionierende internationale Institution zu einer

Abkehr vom Multilateralismus beitragen. Eine zu wirkmächtige Institution kann das Handeln einzelner Staaten so sehr einschränken, dass sie sich von der Organisation zurückziehen. Dies lässt sich am Beispiel der im Jahr 2005 verabschiedeten Norm der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) zeigen. Diese sieht vor, dass bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen in letzter Instanz die Vereinten Nationen tätig werden müssen. Dies kann als Stärke der multilateralen Organisation interpretiert werden. Zugleich sieht zum Beispiel China diese Verschiebung von Souveränität zu Menschenrechten kritisch. Daher hat sich China für traditionelle UN-Friedensmissionen ausgesprochen, die unter anderem auf der Zustimmung der Konfliktparteien und damit einer Wahrung der Souveränität der Staaten aufbauen.<sup>22</sup> Ebenso wie China hat sich Russland zunehmend kritisch über die R2P geäußert und ist heute als »Norm Antipreneur« zu sehen. Es betont, dass das internationale System auf der zu schützenden Norm der Souveränität aufbaue.<sup>23</sup> Brasilien als weiteres Mitglied der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) sprach sich unter Bezug auf die Bedeutung der Souveränität für Zurückhaltung bei Interventionen aus.<sup>24</sup> Die R2P-kritischen Positionierungen sind jedoch auch vor dem Hintergrund der sehr weiten Interpretation der Sicherheitsratsresolution 1973 zu sehen, die die Staaten der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) in Libyen nutzten.<sup>25</sup> Statt also von einer für die Mitgliedstaaten zu aktiven multilateralen Organisation zu sprechen, kann man auch eine »institutionelle Überdehnung« sehen.

Die Folge der souveränitätsbewahrenden, R2P-kritischen Position ist, dass bislang jede Resolution im Syrien-Konflikt, die Zwangsmaßnahmen ohne die Einwilligung der syrischen Regierung unter Präsident Baschar Al-Assad vorgesehen hat, per Veto der ständigen Sicherheitsratsmitglieder China und Russland verhindert wurde. China und Russland befürchten, dass der Sicherheitsrat die R2P nach dem Libyen-Konflikt ein zweites Mal als Instrument des Regimewandels nutzen könnte.

Dass die BRICS-Staaten gegenüber der Neuinterpretation von staatlicher Souveränität zurück-

<sup>20</sup> Siehe Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI), Polarization and Repression Are Increasing Worldwide, 12.12.2018, [www.bti-project.org/en/about/connect/press-media-center/bti-2018-press-release/](http://www.bti-project.org/en/about/connect/press-media-center/bti-2018-press-release/)

<sup>21</sup> Jeff Colgan/Robert O. Keohane, The Liberal Order is Rigged: Fix It Now or Watch It Wither, *Foreign Affairs*, 96. Jg., 3/2017, S. 42.

<sup>22</sup> Nicola P. Contessi, Multilateralism, Intervention and Norm Contestation: China's Stance on Darfur in the UN Security Council, *Security Dialogue*, 41. Jg., 3/2010, S. 334.

<sup>23</sup> Siehe hierzu Anna Kotyashko/Laura Cristina Ferreira-Pereira/Alena Vysotskaya Guedes Viera, Norm Resistance to Responsibility to Protect in Times of Emerging Multipolarity: The Cases of Brazil and Russia, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 61. Jg., 1/2017, S. 14.

<sup>24</sup> Kotyashko/Ferreira-Pereira/Guedes Viera, Norm Resistance to Responsibility to Protect in Times of Emerging Multipolarity, a.a.O. (Anm. 22), S. 7.

<sup>25</sup> UN Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011.

haltend sind, weist auf eine weitere Ursache einer Krise des Multilateralismus hin. Wenn sich Staaten, wie es in Ansätzen bei den BRICS-Staaten zu erkennen ist, in einer internationalen Organisation nicht angemessen repräsentiert sehen, so droht zumindest langfristig ihre Abkehr von der Institution.<sup>26</sup>

## Bedeutung der Krise

Eine Krise des multilateralen Systems muss nicht mit dem Ende des Multilateralismus gleichgesetzt werden, da sich neue multilaterale Systeme entwickeln können. Ein Beispiel liefert China. Es tritt im UN-Kontext zurückhaltend auf, baut aber selbst neue multilaterale Institutionen wie die Neue Entwicklungsbank (NDB) oder die Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) auf.<sup>27</sup> Dieses Nebeneinander von verschiedenen formellen und informellen Zusammenschlüssen ist als ›umstrittener Multilateralismus‹ bezeichnet worden.<sup>28</sup> Umstritten ist demnach nicht die Idee des Multilateralismus, sondern es sind die bestehenden multilateralen Institutionen. Die Gründung neuer Institutionen kann also eine Antwort auf die Krise des Multilateralismus sein. Diese könnten die multipolare Machtkonstellation zudem besser abbilden, als es heute der Fall ist. Die häufig kritisierte Dominanz der amerikanischen beziehungsweise westlichen Welt könnte zugunsten einer pluralen Ordnung abgebaut werden.

Einige Autoren plädieren dafür, dass neu zu gründende internationale Institutionen weniger Mitglieder haben sollten als die bestehenden. Das Konzept des ›Minilateralismus‹ geht davon aus, dass internationale Institutionen mit der geringsten Zahl an möglichen Mitgliedstaaten arbeiten sollten, um internationale Probleme zu lösen.<sup>29</sup> Häufig seien dies etwa zwanzig, denn diese Zahl von Staaten macht im Kern den Welthandel aus, emittiert die meisten Treibhausgase oder besitzt offiziell oder *de facto* Kernwaffen. Da es schwer sei,

mit einer Vielzahl von Akteuren komplexe Themen zu verhandeln, böte es sich an, mit einer kleineren Gruppe von Staaten zu begrenzten Vereinbarungen zu kommen. Ein solches System von verschiedenen ›Koalitionen der Willigen‹ oder gar ›Koalitionen der Mächtigen‹ ist weder ein wünschenswerter noch ein realistischer Weg, um mit der Krise des Multilateralismus umzugehen. Sowohl die Legitimität als auch die Effektivität sind in diesen Systemen nicht gegeben.

Wenn es aber nicht um die Krise bestimmter multilateraler Institutionen, sondern die der multilateralen Idee geht, ist die Situation bedrohlicher. Dann stünde in der Tat ein Grundprinzip der liberalen Weltordnung auf der Kippe. Ein Anzeichen hierfür ist, dass Handlungen des gegenwärtigen ›Norm Antipreneurs‹ USA immer mehr Nachahmer finden. Um festzustellen, wie tief die Krise des Multilateralismus ist, wäre eine systematische Analyse der verschiedenen Politikfelder nötig. Dabei müssen auch die positiven Entwicklungen in den Blick genommen werden. Denn schließlich gab es

## English Abstract

Tanja Brühl

**Crisis of Multilateralism – Crisis of the United Nations?** pp. 3–8

Today, we face a crisis of multilateralism. This crisis is characterized by states pulling out of international agreements and not complying with international norms. In addition, no new norms and rules are being developed. Populist and autocratic movements in some states as well as the behavior of international institutions also contribute to this crisis of multilateralism. However, the extent of the crisis should not be overstated. Most UN institutions still work smoothly. To overcome the crisis, norm entrepreneurs should enter the stage of international politics. The 75th anniversary of the United Nations could open a window of opportunity to reinvigorate multilateralism in 2020.

*Keywords:* China, Diplomatie, Multilateralismus, Russland, Vereinigte Staaten, multilateralism, USA

<sup>26</sup> Siehe hierzu Matthew D. Stephen, *Emerging Powers and Emerging Trends in Global Governance*, *Global Governance*, 23. Jg., 3/2017, S. 487.

<sup>27</sup> Jenny Simon, *Die Rolle Chinas in den aktuellen Auseinandersetzungen um den Operationsmodus der Globalisierung*, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 25. Jg., 2/2018, S. 155.

<sup>28</sup> Der Ausdruck stammt von Julia C. Morse/Robert O. Keohane, *Contested Multilateralism*, *Review of International Organizations*, 9. Jg., 4/2014, S. 385–412.

<sup>29</sup> Moises Naim, *Minilateralism. The Magic Number to Get Real International Action*, *Foreign Policy*, 21.6.2009, [foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/](http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/)

<sup>30</sup> Siehe *Highlights of the Security Council Practice 2018*, abrufbar unter [unite.un.org/sites/unite.un.org/files/app-schighlights-2018/index.html](http://unite.un.org/sites/unite.un.org/files/app-schighlights-2018/index.html)

<sup>31</sup> Jason Ralph/Jess Gifkins, *The Purpose of the United Nations Security Council Practice: Contesting Competence Claims in the Normative Context Created by the Responsibility to Protect*, *European Journal of International Relations*, 23. Jg. 3/2017, S. 486.

<sup>32</sup> Guterres, *Address to the General Assembly*, a.a.O. (Anm. 1).

<sup>33</sup> Ikenberry, *The Plot Against American Foreign Policy*, a.a.O. (Anm. 3), S. 3.

## Drei Fragen an Heiko Maas

### **Bislang stellt nur eine Minderheit der UN-Mitgliedstaaten multilaterale Vereinbarungen infrage. Gibt es wirklich eine Krise des Multilateralismus?**

Die internationale Zusammenarbeit steht von verschiedenen Seiten unter Druck. In zu vielen Fragen geht es im Sicherheitsrat nicht voran, nicht zuletzt bei der Konfliktlösung in Syrien. Dafür gibt es viele Gründe, unter anderem Spannungen im US-russischen Verhältnis. Gleichzeitig hören wir überall auf der Welt Stimmen, die nationale Interessen vor gemeinsame Lösungen stellen wollen – das gilt für Europa genauso wie für die andere Seite des Atlantiks. Damit geht einher, dass internationale Institutionen wegen ihrer angeblichen Ineffizienz zunehmend in die Kritik geraten. Vor diesem Hintergrund haben wichtige Akteure wie die USA ihre finanzielle Unterstützung für internationale Kooperation zurückgefahren und sind sogar aus zentralen Gremien wie dem Menschenrechtsrat ausgetreten. Aber es gibt auch viele, die wie wir den Multilateralismus erhalten und stärken wollen.

### **Wie steht es um Ihren Vorschlag, eine »Allianz für den Multilateralismus« zu gründen?**

Wir haben dazu in den letzten Monaten unzählige Gespräche geführt und sind auf sehr großes Interesse gestoßen. Im Kern geht es darum, ein Netzwerk zu gründen, um in internationalen Foren gemeinsam für die Stärkung der multilateralen Ordnung einzutreten. Dazu gehört auch, dass wir die Vereinten Nationen stärken. Denn eines ist klar: Globale Herausforderungen wie der Klimawandel lassen sich nicht auf nationaler Ebene lösen. Deutschland hat wie kaum ein anderes Land von der europäischen Friedensordnung und einem regelbasierten Handelsaustausch profitiert. Diese Ordnung zu bewahren, ist für uns ein elementares Interesse.

### **Was kann Deutschland als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat tun, um wirksame multilaterale Antworten auf sicherheitspolitische Herausforderungen zu geben?**

Wir wollen im Sicherheitsrat stärker als bisher den Aspekt der Konfliktprävention einbringen. Zu häufig wird der Sicherheitsrat erst tätig, wenn es schon zu spät ist. Und wir wollen helfen, Blockaden im Sicherheitsrat zu überwinden. Wir haben zu allen Mitgliedstaaten – den ständigen wie den nichtständigen – belastbare Beziehungen. Damit wollen wir helfen, tragfähige Mehrheiten auch für schwierige Fragen zu gewinnen.



**Heiko Maas,**  
geb. 1966, ist seit dem Jahr 2018  
Bundesaußenminister.  
FOTO: THOMAS IMO / PHOTOTHEK.NET

auch Fortschritte: Die Staatengemeinschaft einigte sich im Jahr 2005 auf die Norm der Schutzverantwortung und im Jahr 2015 auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030). Auch der Sicherheitsrat ist nicht ständig blockiert. So fatal die Vetos von China und Russland zu den Resolutionen zum Syrien-Konflikt sein mögen, der Sicherheitsrat hat in den letzten Jahren erfolgreich gearbeitet. Er tagte im Jahr 2018 etwas häufiger als in den Vorjahren und verabschiedete in den letzten zehn Jahren eine relativ ähnlich hohe Zahl an Resolutionen.<sup>30</sup>

Von den 54 Resolutionen wurden 45 letztes Jahr im Konsens angenommen. Wie in den Jahren zuvor sah die Hälfte der Resolutionen Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta vor. Allerdings gab es auch drei Resolutionsentwürfe, die mit einem Veto abgelehnt wurden. Die Zahl der Vetos ist niedriger als in den Vorjahren: So legten einige der fünf ständigen Mitglieder (Permanent Five – P5) im Jahr 2018 drei-, im Jahr 2017 sechs- und im Jahr 2016 viermal ihr Veto ein. Die Zahl der vom Sicherheitsrat mandatierten UN-Friedenssicherungskräfte blieb trotz der Vetos fast konstant.

Bei einer Analyse der Tiefe der Krise muss der Referenzrahmen deutlich benannt werden. Die jetzige Krisenwahrnehmung könnte auch eine Folge der »Explosion des liberalen Optimismus« der 1990er Jahre sein, die zu überhöhten Erwartungen beigetragen hat.<sup>31</sup> Die Zeit nach dem Ende des Ost-West-Konflikts war historisch einmalig. Denn in den 1980er Jahren schätzten zumindest die USA die Vereinten Nationen schlechter ein.

Doch selbst wenn die Krise kleiner ist, als sie derzeit oft beschrieben wird – sie besteht. UN-Generalsekretär Guterres mahnte daher: »Wir müssen unser multilaterales Projekt wiederbeleben.«<sup>32</sup> Hierfür stehen die Zeichen kurz vor dem UN-Jubiläumsgipfel im Jahr 2020 anlässlich des 75. Gründungsjahres der UN gar nicht schlecht. Die UN nutzten bislang jedes Jubiläum, um eine umfangreiche Reform zu verkünden oder neue Normen zu verankern. Es gilt also, im Jahr 2019 entsprechende Prozesse zu initiieren. Hierzu braucht es Normunternehmer. Während einige auf Deutschland und Japan setzen,<sup>33</sup> könnte man auch an kleinere Staaten denken, die in der letzten Zeit proaktiv aufgetreten sind, zum Beispiel Norwegen oder die Schweiz. Gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich für demokratische und gerechte Strukturen einsetzen, könnte eine Vorreitergruppe für eine multilaterale Ordnung eintreten – und dem Multilateralismus neuen Schwung verleihen.