

POLITIKUM

Heft 4 | 2016

ANALYSEN | KONTROVERSEN | BILDUNG

WER ORDNET DIE WELT?

**Hintergrund:
Multilateralismus in einer
multipolaren Welt**

**Der Niedergang findet
nicht statt: USA**

**China auf dem Sprung
zur Supermacht?**

**Schaltzentrale unter Druck
Wie weiter mit der UNO?**

**Aufstieg der
Schwellenländer**

**Pro & Contra
Global Governance**



Deutschland: € 12,80, Österreich: € 13,90, Schweiz: sFr 16,90



 **WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

POLITIKUM

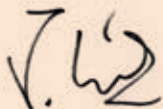
EDITORIAL

Die etablierte internationale Ordnung der vergangenen 25 Jahre ist aus den Fugen: Nach den Hoffnungen auf eine Art ‚ewigen Frieden‘ nach Ende der bipolaren Weltordnung und dem kurzen ‚unipolaren Moment‘ durch die allein dominierende USA scheinen etablierte Paradigmen wie Multilateralismus und ‚Global Governance‘ unter die Räder zu kommen. Gleichzeitig ist die Steuerungsfähigkeit, nicht nur seitens der Staaten, in vielen Bereichen der Weltpolitik bestenfalls fragwürdig. Dies ist angesichts der massiven Ungleichverteilung von Lebens- und Entwicklungschancen sowie vor dem Hintergrund zahlreicher Krisen und Konflikte ein deprimierender Befund.

Die Frage nach internationaler Ordnung ist damit (erneut) in den Fokus der internationalen Politik geraten. Die Liste an Herausforderungen ist lang: Klimawandel, Ressourcenknappheit, Flüchtlingsbewegungen, transnationaler Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, ungebändigte globale Finanzmärkte, regionale Konflikte (allen voran die Eskalation der Gewalt im Nahen Osten), Rückkehr zur Konfrontation mit Russland usw. Dabei zeigt sich immer deutlicher die Interdependenz in einer globalisierten Welt, in der es keine ‚Komfortzonen‘ mehr gibt, in denen die ‚Probleme der anderen‘ weitgehend ignoriert werden könnten. Noch befördert werden diese Problemlagen durch die Machtverschiebungen im internationalen System, die ihrerseits eine Reihe von Fragen aufwerfen:

- Werden die neuen Großmächte wie China und Indien in einer solchen multipolaren Weltordnung die etablierten Instrumente weiterhin mittragen, sogar stärken – oder aber ignorieren und ihrerseits Alternativen schaffen?
- Geraten die Vereinten Nationen als traditionelle Steuerungsinstanz der Weltpolitik zunehmend ins Abseits?
- Welche Rolle kann der ‚Westen‘ – auch mit Hinblick auf die geostrategische Neuorientierung der USA – in einem solchen Gefüge einnehmen?

Diese Ausgabe von **POLITIKUM** fragt danach, wie die Welt heute geordnet ist bzw. wer sie denn ordnen kann; jenseits von tagespolitischen Stimmungen, in gründlicher, aber doch lesbarer Analyse – und mit kontroversen Standpunkten. Zwar wird insgesamt ein eher düsteres Bild von der momentanen Steuerungsfähigkeit der ‚internationalen Gemeinschaft‘ gezeichnet, die Notwendigkeit effektiver internationaler Governance wird gleichwohl in allen Beiträgen deutlich. Diese muss aber, ausgehend von den veränderten Gegebenheiten, zumindest in Teilen neu gedacht werden.



Johannes Varwick





Seite 4

Schwerpunkt

Multilateralismus in einer multipolaren Welt

Ohne Multilateralismus, die Zusammenarbeit mehrerer Staaten bei der Lösung grenzüberschreitender Probleme, wäre die internationale Politik nur begrenzt handlungsfähig. Seine Förderung und Pflege nimmt darum einen hohen Stellenwert ein. Dennoch wird der Multilateralismus in einer zunehmend multipolaren Welt in Frage gestellt. Passen Multipolarität und Multilateralismus zusammen? Wenn ja, wie wird sich der Multilateralismus verändern?



Seite 24

Schwerpunkt

China – auf dem Sprung zur Supermacht?

Eine ‚harmonische Welt‘, in der politische, wirtschaftliche und kulturelle Differenzen akzeptiert werden, bleibt für China eine wesentliche Rahmenbedingung für seine Entwicklung. China wird mächtiger werden, aber wohl weder willens noch in der Lage sein, die grundlegenden Regeln des internationalen Systems neu zu bestimmen.



Seite 14

Schwerpunkt

USA – Der Niedergang findet nicht statt

Der Niedergang der USA in einer multipolaren Ordnung ist keineswegs ausgemacht. Vielmehr ist wirkliche Multipolarität aufgrund der unvergleichlichen Machtressourcen der USA nicht erkennbar. Amerikanische Vorherrschaft ist zwar herausgefordert, aber die USA bleiben unverändert der zentrale Akteur für politischen Wandel und Fortschritt in der internationalen Politik.



Seite 34

Schwerpunkt

Wie weiter mit der UNO?

Die Vereinten Nationen, Schaltzentrale des globalen Multilateralismus, befinden sich im Umbruch. Verkommt die UNO zu einem Instrument nationalstaatlicher Interessen und verliert damit an Bedeutung? Die Indizienlage deutet darauf hin, insbesondere in Fragen des Weltfriedens. Aber es gibt durchaus auch Grund für Optimismus.



Seite 44

Schwerpunkt

Aufstieg der Schwellenländer – Konsequenzen für die globale Wirtschaftsordnung

Stellt der rasante Aufstieg der Schwellenländer die westlich geprägten Institutionen der Weltwirtschaftsordnung in Frage? Wie sähe eine globale Wirtschaftsordnung nach dem Muster des Wirtschaftsmodells von Brasilien, Indien und China aus und könnte diese den etablierten ‚Washington Consensus‘ ablösen?



Seite 54

Pro & Contra

Global Governance

Die Bedeutung des Global-Governance-Konzeptes ist umstritten. Einerseits wird es als normatives Leitbild betrachtet. Andererseits wird argumentiert, dass Machtfragen zu sehr ausgeblendet werden und es analytisch nicht mehr tragfähig ist. Wer hat die besseren Argumente?



Seite 64

Forum

Russland und Europa – eskalierte Entfremdung?

Wie sehen Russen und Deutsche die Rolle Russlands in Europa? Eine Umfrage der Körber-Stiftung gibt Antworten.

■ Wer ordnet die Welt?

Joachim Krause

Multilateralismus in einer multipolaren Welt 4

Patrick Keller

Der Niedergang findet nicht statt.

Die USA in der multipolaren Weltordnung 14

Sven Bernhard Gareis

Auf dem Sprung zur Supermacht?

Chinas Platz in der multipolaren Welt 24

Manuela Scheuermann

Multilaterale Schaltzentrale unter Druck.

Wie weiter mit den Vereinten Nationen? 34

Andreas Nölke

Aufstieg der Schwellenländer.

Konsequenzen für die globale

Wirtschaftsordnung 44

■ Pro & Contra

Patricia Rinck und Tobias Debiel

Global Governance im Zeichen

polyzentrischer Weltpolitik

54

Maximilian Terhalle

Global Governance: Eine kosmopolitische

Illusion am Ende

59

■ Forum

Gabriele Woidelko

Eskalierte Entfremdung als „neue Normalität“?

Einblicke in die Beziehungskrise

zwischen Russland und Europa

64

■ Rezensionen

Bücher zum Thema

70

Politikwissenschaft

74

Das besondere Buch

76

Bücher für den Politikunterricht

77

■ Literaturtipps

78

Impressum

80

MULTILATERALISMUS IN EINER MULTIPOLAREN WELT

von JOACHIM KRAUSE



© mauritius images / dieKleinert / Peter Maltz

O

hne Multilateralismus wäre Deutschland ebenso wie andere Staaten Europas international nur begrenzt handlungsfähig. Dennoch wird der Multilateralismus in einer zunehmend multipolaren Welt in Frage gestellt. Passen Multipolarität und Multilateralismus zusammen? Wenn ja, wie wird sich der Multilateralismus verändern?

Unter Multilateralismus versteht man die Zusammenarbeit mehrerer Staaten bei der Lösung von politischen, gesellschaftlichen oder gar technischen Problemen, die grenzüberschreitend sind. Multilateralismus gibt es heute in nahezu allen Politikfeldern und in verschiedenen Varianten. Er kann global, regional oder regionenübergreifend sein; er kann allen Staaten offen stehen oder aber exklusiv und auf wenige Staaten bezogen sein. Er kann zudem eine offene Agenda haben oder aber eine thematisch eng begrenzte. Multilateralismus kann institutionalisiert oder auch nur ad-hoc sein. Die Ergebnisse sind im einfachsten Fall die Harmonisierung nationaler Politik mit dem Ziel gemeinsam ein Problem zu lösen oder Standards zu setzen. Multilateralismus kann aber auch bedeuten, dass die Zusammenarbeit dauerhaft institutionalisiert wird und multilaterale internationale Organisationen entstehen, die Problemfelder dauerhaft bearbeiten. Im Extremfall kann Multilateralismus in Supranationalität einmünden: die Übertragung nationaler Souveränität auf eine internationale Organisation (bislang nur im Fall von Teilbereichen der Europäischen Union). Eine Variante des Multilateralismus ist globales Regieren (Global Governance). Hier handelt es sich um Multilateralismus unter Einbeziehungen und Mitwirkung nichtstaatlicher Akteure.

Entwicklung des Multilateralismus

Multilateralismus konnte man schon im 19. und teilweise auch im 18. Jahrhundert beobachten, damals vor allem als Konferenzdiplomatie, mit der versucht wurde, die Interessen aller Großmächte auszugleichen. Die europäische Konzertdiplomatie des frühen 18. Jahrhunderts (Frieden von Utrecht und Rastatt) sowie des 19. Jahrhunderts (Wiener Kongress und

die nachfolgenden Kongresse und Konferenzen) trugen zur Befriedung des Kontinents bei, konnten aber keinen dauerhaften Frieden etablieren. Internationale Organisationen wurden erstmals im 19. Jahrhundert geschaffen, um gemeinsame Anliegen zu befördern, wie der internationale Postverein oder die Internationale Telegraphenunion. Erst mit der Gründung des Völkerbundes 1919 wurde der Versuch unternommen, verschiedene Formen des Multilateralismus zu integrieren und zu institutionalisieren. Der Völkerbund versagte nicht zuletzt deswegen, weil die USA – deren Präsident diese Form des institutionalisierten Multilateralismus

.....
*Die EU stellt den
 handlungsfähigsten
 regionalen Multilateralismus
 weltweit dar*

eingeführt hatte – sich aus dem Gremium zurückzogen und die anderen großen Mächte nicht gewillt und auch nicht in der Lage waren, die vorhandenen Institutionen des Multilateralismus zur Wahrung des internationalen Friedens zu nutzen.

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg setzte eine Welle des Multilateralismus ein, die mit der Gründung der Vereinten Nationen und anderer Organisationen (Weltbank, Internationaler Währungsfonds IWF) begann und im Rahmen der Marshallplanhilfe der USA auch den Europäern nahegebracht wurde (die damit zuerst wenig anfangen konnten). Anders als nach dem Ersten Weltkrieg waren die USA nach 1945 entschlossen, Multilateralismus einzuführen und ihn vor allem in der Praxis erfolgreich werden zu lassen.

Sie legten damit die Grundlage für den ökonomischen Multilateralismus, durch den es möglich wurde, die bis dahin bestehenden Beschränkungen des internationalen Handels aufzulösen und dem freien Handel die Bahn zu brechen, ohne den es nicht zu dem enormen weltweiten wirtschaftlichen Aufschwung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hätte kommen können. Im Bereich der internationalen Sicherheit sollte das System der Kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen (mit dem Sicherheitsrat als Kernzelle) alle Fragen von Krieg und Frieden lösen. Dies erwies sich als nicht machbar wegen des Ost-West-Konflikts, aber stattdessen wurde eine multilaterale Organisation zur gemeinsamen Sicherheit der westlichen Welt geschaffen: die Nord-Atlantische Vertragsorganisation – NATO. In anderen Politikfeldern (Umweltschutz, Sozialstandards, Menschenrechte, Verbraucherschutz, Investitionen, Luftverkehr, Seeverkehr, Straßenverkehr, Tourismus, Landwirtschaft, Fischereiwesen, Meteorologie) sind seither eine Vielzahl von multilateralen Institutionen, Verhandlungsgremien und Regimen entstanden, die wesentlich zu einer geregelten Welt beigetragen haben.

Die Westeuropäer, die anfangs wenig mit der Idee des Multilateralismus anfangen konnten, entwickelten

„Vieles von dem, was uns über die vergangenen Jahre und Jahrzehnte vertraut geworden ist, geht gerade zu Bruch. Wir sehen eine Welt auf der Suche nach neuer Ordnung und ich vermute, diese Suche wird noch lange anhalten.“

Frank-Walter Steinmeier, deutscher Außenminister

ab 1950 ihren eigenen Multilateralismus – den der europäischen Integration. Dieser fand zunächst im Bereich der Montanindustrie statt, weitete sich dann auf den Bereich der Handels- und Wettbewerbspolitik, der Agrarpolitik und der friedlichen Nutzung der Atomenergie aus und wurde zunehmend in anderen Bereichen praktiziert (sowohl supranational als auch intergouvernemental). Heute stellt die Europäische Union trotz aller aktuellen Probleme den am stärksten integrierten und handlungsfähigsten regionalen Multilateralismus weltweit dar.

Multilateralismus und Hegemonie

Sowohl der globale wie der regionale (EU) und überregionale Multilateralismus (NATO, OECD) wären ohne amerikanische Hegemonie und, im Fall der europäischen Integration, ohne französische (und heute deutsch-französische) Hegemonie nicht mög-



Franz I. von Österreich empfängt Alexander I. von Russland und Friedrich Wilhelm III. von Preußen vor Wien am 25. September 1814: Konferenzdiplomatie des 19. Jahrhunderts.

lich gewesen. In beiden Fällen war wohlmeinende Hegemonie mit Kosten verbunden, die aber akzeptiert wurden, um eine erneute Katastrophe wie den Zweiten Weltkrieg zu vermeiden. Heute, mehr als 70 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, haben sich die Voraussetzungen für den hegemonialen Unterbau des Multilateralismus deutlich verändert:

- Die USA sind wirtschaftlich nicht mehr so dominierend wie früher. Lag der Anteil der USA am globalen Brutto Sozialprodukt 1960 noch bei 40 Prozent, so ist er heute auf 25 Prozent gefallen. Auch die gesamte westliche Staatengruppe (USA, EU, Japan) repräsentiert heute nur noch knapp 60 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung.
- Andere Mächte holen wirtschaftlich auf, das trifft vor allem für China sowie für Schwellenländer Asiens und Lateinamerikas zu. China ist heute schon die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt und dürfte in einigen Jahren die USA als größte Volkswirtschaft und die EU als größten Wirtschaftsraum überholt haben.
- Die militärische Dominanz der USA ist zwar noch vorhanden, sie nimmt aber ab und verliert in vielen Regionen und Subregionen der Welt ihre Wirkkraft.

Ist unter diesen Bedingungen noch davon auszugehen, dass Multilateralismus fortbestehen wird? Und wenn er fortbesteht, wird er noch weiterhin so wirkungsmächtig bleiben wie bislang?

Multilateralismus unter Bedingungen von Multipolarität – geht das überhaupt?

Prinzipiell gesehen stellen Multilateralismus und Multipolarität keine Gegensätze dar. Es gibt durchaus Autoren, welche die Meinung vertreten, dass wahrer Multilateralismus nur unter Bedingungen von Multipolarität machbar ist – d.h. wenn unterschiedliche Machtzentren existieren, die sich gegenseitig als potentielle Konkurrenten oder Kooperationspartner begreifen. Tatsächlich kann man darauf verweisen, dass es im 19. Jahrhundert trotz recht unterschiedlicher Interessen der daran beteiligten europäischen Mächte multilaterale Kooperation gab. Auch unter den neuen, nichtwestlichen Mächten in Zentralasien, Lateinamerika, Südasien, Südostasien und Afrika sind verschiedene Formen des regionalen Multilateralismus entstanden, die offenbar ohne westliche Hegemonie auskommen können.

Dem steht die Mehrheit der wissenschaftlichen Autoren gegenüber, die davon ausgehen, dass mit dem

Schwinden der westlichen Dominanz in der internationalen Politik der Multilateralismus zumindest geschwächt wird. Tatsächlich könnte er sogar weitgehend irrelevant werden. Begründet wird diese Auffassung damit, dass der globale und der innerwestliche Multilateralismus zutiefst westliche Werte repräsentiere und bestimmte politische Strukturelemente reflektiere, die es nur in westlichen Demokratien gibt, wie Kompromissuche, Akzeptanz anderer Ansichten, Orientierung am Gemeinwohl und Wahrung der Menschenrechte.

Die künftige Entwicklung dürfte vermutlich weitaus vielfältiger sein, als es die theoretischen Denkschulen vermuten lassen. Multilateralismus wird es weiter geben, die Frage ist nur, wie effektiv er ist und welche Dynamiken er auslöst. Multilateralismus ist effektiv, wenn er dazu beiträgt, dass Regierungen dauerhaft die Kooperation mit anderen suchen, und wenn er dazu führt, dass anstehende Sachprobleme auch tatsächlich gelöst werden. Mit der „Dynamik des Multilateralismus“ sind Folgeeffekte beschrieben, d.h. wenn die multilaterale Kooperation von allen als erfolgreich angesehen wird, kann dies dazu führen, dass die Kooperation auch in anderen Bereichen gesucht und das Niveau der Kooperation vertieft wird (spill-over-Effekte). Tatsächlich sind heute mit Blick auf Effektivität und Dynamik bereits einige Trends abzusehen, die sich fortschreiben lassen. Aus ihnen wird erkennbar, dass Effektivität und Dynamik von Multilateralismus sich unter Bedingungen von Multipolarität unterschiedlich entwickeln, je nachdem welche politischen Problembereiche betroffen sind. Zum Zweiten lässt sich eine Differenzierung bezüglich der Effektivität und Dynamik von Multilateralismus nach Kontinenten, Subkontinenten und Großregionen feststellen, deren politische Folgewirkungen noch nicht voll absehbar sind.

Multilateralismus im Bereich der Friedenssicherung, Abrüstung und Nichtverbreitungspolitik

Multilaterale Bemühungen um Friedenssicherung, Abrüstung und Nichtverbreitung finden sowohl global (System der Kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen, Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag, globale Abrüstungsdiplomatie) als auch regional (ASEAN Regional Forum, Afrikanische Union) und überregional (NATO) statt. Was die globale Ebene betrifft, so ist absehbar, dass mit einer stärker spürbaren Multipolarität in den internationalen Beziehungen die

Effektivität des Systems der Kollektiven Sicherheit abnimmt. Die Zeiten sind vorbei, wo die westliche Staatengruppe als Sachwalter des Konzepts der Kollektiven Sicherheit (die in erster Linie dazu dienen soll, das völkerrechtliche Gewaltverbot zu implementieren) erreichen konnte, dass der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen schwerwiegende Sanktionen oder gar militärische Interventionen gegen Friedensstörer oder dessen Führer mandatierte. Heute sehen sich China und Russland vor allem als Verhinderer von derartigen Mandatierungen, schon um zu vermeiden, dass es regionale Machtverschiebungen zugunsten „des Westens“ gibt. Ausnahmen bestätigen diese Regel: so gibt es gelegentlich Bereiche der Übereinstimmung (etwa was das iranische Nuklearprogramm betrifft) und es gibt auch Konflikte, die weit außerhalb des Interessensbereichs der Großmächte liegen, die dann aber eher auf einer unteren Ebene durch Vermittler oder „neutrale“ Peacekeeping-Missionen gelöst werden sollen (teilweise mit, teilweise ohne Erfolg). Die Folgen dieses Zurückführens des Systems Kollektiver Sicherheit auf einige Kernelemente sind erkennbar: der Krieg in Syrien ist unter anderem deshalb so eskaliert, weil ein Eingreifen der ‚internationalen Gemeinschaft‘ nicht möglich war. Vielmehr erkennen wir die Rückkehr klassischer Interessenpolitik (vor allem durch Russland, aber auch durch regionale Mächte wie Iran, Saudi-Arabien und der Türkei sowie durch die USA).

Die Abrüstungsdiplomatie auf globaler Ebene ist heute weitgehend tot. Es gibt keine substantiellen Verhandlungen mehr, die Ergebnisse erwarten ließen, die auch umsetzbar und effektiv wären. Die globale Nichtverbreitungsdiplomatie ist in einer tiefen Krise begriffen, die vor allem daher rührt, dass regionale

Friedensbemühungen immer weniger erfolgreich scheinen und viele Schwellenländer den Grundkonsens des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags in Frage stellen.

Auf regionaler und überregionaler Ebene gibt es eine Belebung von Systemen kollektiver Verteidigung. Dies betrifft vor allem die NATO, die sich zunehmend wieder in der Rolle einer Verteidigungsallianz sieht, nachdem sie zwei Jahrzehnte lang ihre primäre Rolle als Partner der Vereinten Nationen (und oft auch als deren Ersatz) sah. Aber die Fortführung dieser Belebung hin zu einem effektiven Multilateralismus ist alles andere als sicher. Sie setzt voraus, dass die USA willens und fähig sind, eine Führungsrolle in der NATO und dort die Funktion des ultimativen Garanten von Sicherheit zu spielen. Dieses wird vermutlich

.....

*Der Krieg in Syrien ist so
eskaliert, weil ein Eingreifen der
‚internationalen Gemeinschaft‘
nicht möglich war*

.....

nur dann gelingen, wenn die EU-Mitgliedstaaten ihrerseits bereit sind, mehr für Verteidigungszwecke auszugeben und ihre Anstrengungen effektiver zu koordinieren. Sollte das nicht gelingen und die NATO infolge zu großer Interessenunterschiede und zu geringer Bereitschaft an gemeinsamer Politik an Relevanz verlieren, ist ein Umschlagen der internationalen Politik in Anarchie und Selbsthilfe sehr wahrscheinlich mit vermutlich weitgehenden sicherheitspolitischen Neuarrangements in Europa, im Nahen und Mittleren Osten sowie in Asien.

Neben der NATO gibt es keinen regionalen oder überregionalen Sicherheitsmultilateralismus von Gewicht. Die Organisation zur Kollektiven Sicherheit (Collective Security Treaty Organization) ist nichts weiter als ein Versuch Russlands, die Staaten Zentralasiens in seine strategischen Planungen einzubinden. Die Shanghai Cooperation Organization dient hauptsächlich der gemeinsamen Bekämpfung jihadistischer Gruppen in Zentralasien. Das ASEAN Regional Forum ist ebenso wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ein weitgehend unverbindlicher Diskussionsrahmen, von dem keine erkennbaren Impulse zur Friedenswahrung ausgehen.



Russland stimmt gegen eine UN-Resolution zu Syrien (19.7.2012).

© picture alliance / Photoshot