

MULTILATERALISMUS NACH TRUMP

// Zurück zur kooperativen Weltordnung?

Insbesondere aus europäischer Sicht stand die Präsidentschaft Donald Trumps für den Rückzug der USA aus einer kooperativen Weltordnung – und nicht nur das: Sie stand für die Obstruktion dieser Ordnung. Eröffnet ein Wechsel im Weißen Haus die Chance, zu ihr zurückzukehren? Der nachfolgende Text argumentiert, dass die kooperative Weltordnung, von der heute rückblickend die Rede ist, mehr Hoffnung als Wirklichkeit war. Sie wird es auch weiterhin bleiben. Es wäre aber fatal, daraus den Schluss zu ziehen, dass es gar keinen Zweck hätte, immer wieder neu auf sie hinzuarbeiten.



© Photo von Tori Nefores auf Unsplash (<https://bit.ly/2L7E7Ah>).

Von Lothar Brock

Spricht man heute bezogen auf die Zeitgeschichte von einer kooperativen Weltordnung, meint man meist die Ordnung, die sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts herauszubilden begann. Dieser Prozess manifestierte sich in einer ganzen Reihe von Entwicklungen, die die Welt dem Gründungszweck der Vereinten Nationen näher zu bringen versprochen – nämlich die Welt von der Geißel des Krieges zu befreien (siehe Infobox auf der folgenden Seite).

Diese Entwicklungen reagierten nicht einfach auf das Ende der Blockkonfrontation. Sie zeichneten sich bereits während dieser Konfrontation ab. Das gilt insbesondere für die Vertrauensbildung zwischen den Antagonisten im Rahmen der „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ sowie deren Konzipierung als fortlaufender Verhandlungsprozess (KSZE-Prozess) und die umfassenden Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle, die schließlich in die Abrüstung der Mittelstreckenraketen mündeten.

Die aufgeführten Entwicklungen konnten als Bausteine für eine neue Verfahrensweise der internationalen Politik unter breiter Beteiligung der sich neu formierenden Zivilgesellschaft gelten, nämlich für „Global Governance“. Der Begriff war in den 1990er-Jahren in aller Munde – heute droht er zu einer nostalgischen Floskel zu verkommen. Aus „Global Governance“, verstanden als „Governance without government“, ist „government without governance“ geworden: Ost und West bedrohen sich wieder, die Rüstungskontrolle ist tot, die globalen Militärausgaben steigen, die Lage der Menschen in Konfliktregionen ist desaströs, die Zahl der Menschen, die ihr Heil in Flucht und Migration suchen, wächst, der Klimawandel geht ungebrems weiter, an die Stelle multilateraler Welthandelsabkommen ist ein neuer (an die Dreißigerjahre des 20. Jahrhunderts erinnernder) aggressiver Bilateralismus getreten, die Idee einer Internationalen Rechtsordnung gerät ins Wanken, die Verabsolutierung des Eigenen und der Hass auf alles andere nimmt Dimensionen an, die noch vor wenigen Jahren undenkbar waren – aber das alles nicht erst seit der Präsidentschaft Donald Trumps.

Entwicklungen, die die Hoffnung auf eine kooperative Weltordnung stützten

- das friedliche Ende des Ost-West-Konflikts;
- eine historisch präzedenzlose Abrüstung (Verschrottung der Mittelstreckenraketen) in Verbindung mit neuen Perspektiven auf Rüstungskontrolle und eine generelle Entmilitarisierung der Weltpolitik;
- die Auflösung des realsozialistischen Bündnisses (Warschauer Vertrag);
- die Einberufung der Weltkonferenzen der frühen 1990er-Jahre unter dem Schirm der Vereinten Nationen, durch die sich so etwas wie eine internationale Gemeinschaft neu konstituieren konnte und die den nichtstaatlichen Organisationen die Möglichkeit boten, sich als globale Zivilgesellschaft zu formieren;
- die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der kollektiven Friedenssicherung (robustes Peacekeeping) in Kombination mit dem Auf- und Ausbau ziviler Konfliktbearbeitung und Gewaltprävention;
- die Zusammenarbeit der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates im Umgang mit innerstaatlichen Konflikten in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre;
- die Einrichtung der Welthandelsorganisation mit weitreichenden Befugnissen zur Beilegung von Handelskonflikten;
- die Verabschiedung der „Millennium Development Goals“ als Ansatz einer globalen Sozialpolitik;
- die Einrichtung völkerrechtlicher Sondertribunale und des Internationalen Strafgerichtshofes, die im Rückgriff auf „Nürnberg“ und „Tokio“ das Prinzip der individuellen Verantwortung von Tätern für Völkermord, ethnische Vertreibungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen etablierten und schließlich auch
- der Entwurf (2001) und die Verabschiedung der Schutzverantwortung (2005), die von einigen Beobachterinnen und Beobachtern als Höhepunkt der Völkerrechtsentwicklung seit Gründung der UN verstanden wurde.

Kooperative Weltordnung als Hegemonie der liberalen Demokratien

Die in den 1990er-Jahren ausformulierten normativen Orientierungen und programmatischen Ansatzpunkte für Global Governance (Menschenrechte, Demokratie, gute Regierungsführung, Nachhaltigkeit) wurden in der Regel durch die Mitglieder der Vereinten Nationen als Ausdruck universell geltender Werte bestätigt. Die liberalen Demokratien nahmen für sich in Anspruch, diesen Werten zu entsprechen. Das wiederum bot die Möglichkeit, eigene Präferenzen und Interessen als Weltordnungspolitik durchzusetzen und im Namen universeller Werte zu legitimieren.

Die liberalen Demokratien waren in der Tat die einzige Staatengruppe, die am Ende des Kalten Krieges weltordnungspolitisch handlungsfähig war. Die Sowjetunion war zerbrochen, Chinas Führung war durch die brutale Niederschlagung der politischen Proteste auf dem Tiananmen-Platz ideologisch geschwächt und wirtschaftlich noch nicht hinreichend erstarbt. In zahlreichen Staaten oder Regionen des globalen Südens sowie auf dem Balkan tobten brutale Kriege um die Neuverteilung von Macht und Reichtum nach dem Zusammenbruch der klientelistischen Strukturen, die während des Kalten Krieges entstanden waren. Unter diesen Bedingungen entfaltete sich die Weltordnungspolitik der liberalen Demokratien als ein hegemoniales Projekt.

Die Anerkennung der Menschenrechte und das Bekenntnis zu Freiheit und Demokratie als Stan-

dards angemessener Staatlichkeit wurden mit den ordnungspolitischen Vorgaben einer neo-liberalen Weltwirtschaftspolitik verknüpft („Washington Consensus“). Gleichzeitig wurden von den USA und ihren „Koalitionen der Willigen“¹ völkerrechtliche Einschränkungen der eigenen Handlungsfreiheit im Umgang mit Konflikten ignoriert (Kosovo 1999), umgangen (Afghanistan 2001, Irak 2003) oder eigenwillig interpretiert (Libyen 2011).

Die Widersprüche in der hegemonialen Weltordnungspolitik der liberalen Demokratien wurden im Westen selbst schon frühzeitig zum Streitgegenstand. Im Vordergrund stand dabei die militärische Interventionspolitik der USA und der jeweiligen „Koalitionen der Willigen“, die den USA folgten. Der Streit darüber eskalierte bis hin zu dem Punkt, an dem der Westen in ein „altes“ und ein „neues Europa“ zu zerfallen drohte und die NATO als Inkarnation des Westens durch die erwähnten Ad hoc-„Koalitionen der Willigen“ ersetzt zu werden schien.

Auch in der akademischen Welt brachen Gräben auf – namentlich zwischen angelsächsischen und kontinentaleuropäischen Völkerrechtsvorstellungen. Gegenstand des Streits war u.a. die Frage, was im Krieg gegen den Terror erlaubt sein sollte und was nicht, was der Weiterentwicklung des Völkerrechts diene und was das Völkerrecht unterminierte.

Ging es in den 1990er-Jahren vor allem um die Beziehungen zwischen den liberalen Demokratien und dem

globalen Süden (liberale Hegemonie versus „Dekolonisierung Europas“), so verschärften sich die Widersprüche der hegemonialen Weltordnungspolitik spätestens seit der Finanzkrise von 2007/2008 auch innerhalb der liberalen Demokratien selbst. Die Strukturanpassungsmaßnahmen unter neo-liberalem Vorzeichen, die in den 1980er-Jahren den verschuldeten Staaten des Südens aufgenötigt worden waren, gingen nunmehr auch in den liberalen Demokratien selbst mit gesellschaftlichen Verwerfungen einher, die sich z.T. als Flucht in nationalstaatliches Denken manifestierten. Dieses Denken ist nicht darauf gerichtet, Gemeinwohl und wirtschaftliche Partikularinteressen in ein Gleichgewicht zu bringen, sondern darauf, die jeweils eigene Position im Kampf um knappe Ressourcen zu verabsolutieren. Unter der Trump-Administration manifestierte sich diese Entwicklung darin, dass die USA von der hegemonialen Weltordnungspolitik zur Politik des „America first“ übergingen.

Es geht heute also nicht darum, eine Störung der nach dem Kalten Krieg entstandenen kooperativen Weltordnung durch die Trump-Administration zu beheben. Es geht vielmehr darum, den Wechsel im Weißen Haus für einen Wandel hin zu einer kooperativen Weltordnung zu nutzen. Besteht dann aber nicht die Gefahr, dass sich die *Tragödie* der liberalen Weltordnungspolitik angesichts des Hegemonieverlustes der liberalen Demokratien als *Farce* wiederholen wird?

Re-Adjustierung der Erwartungshorizonte

Kooperation ist in den zwischenmenschlichen Beziehungen keine Ausnahme. Sie erfolgt überall, ausdauernd und oft erfolgreich in dem Sinne, dass sie die von allen Beteiligten vertretenen Anliegen voranbringt. Die neuere Verhaltensforschung zeigt, dass Kooperation

als ein Verhaltensmuster zu verstehen ist, das die Herausbildung komplexer sozialer Strukturen überhaupt erst ermöglicht hat und sich in Wechselwirkung mit solchen Strukturen ständig weiterentwickelt. Kooperation ist auch in den Internationalen Beziehungen keine Ausnahme. Zwar gibt es hier im Unterschied zum (funktionierenden) Staat kein Gewaltmonopol, das ein regelkonformes Verhalten der Akteure durchsetzen kann. Aber das steigert nur die Anforderungen an Kooperation, nicht deren Möglichkeit. Es geht dabei nicht um die Alternative Kooperation *oder* Konflikt, sondern um Kooperation *im* Konflikt. Denn Kooperation beruht nur zu einem kleinen Teil auf Empathie, zum größeren Teil aber auf Interessen und dient deren kostengünstigem Ausgleich. Aus der Sicht der *Realistischen Schule* der Lehre von den Internationalen Beziehungen setzen die Interessen ihrerseits jeder Kooperation systemische Grenzen – bis hin zu dem Punkt, an dem der Krieg an die Stelle der Kooperation tritt.

Die hoffnungsvollere Gegenposition besagt, dass Staaten durch die anarchische Struktur des internationalen Systems keineswegs endlos auf eine Politik der militanten Selbstbehauptung festgelegt würden. Denn diese Struktur wird durch internationale Organisationen, Verträge und vereinbarte Regeln fortlaufend modifiziert. Um ein vielzitiertes Wort des amerikanischen Politikwissenschaftlers Alexander Wendt abzuwandeln: Die internationalen Verhältnisse sind das, was die Staaten und Gesellschaften aus ihnen machen. Statt sich also in wohlfeile Annahmen über die Natur des Menschen oder der internationalen Politik zu flüchten, kommt es darauf an, sich mit der Erweiterung von Kooperation in konkreter Form auseinanderzusetzen.

Bei zunehmendem Problemdruck kann beides eintreten: Eine Steigerung der Bereitschaft, den gordischen



Gemeinsame Hoffnung auf eine friedlichere Welt: Der amerikanische Präsident Harry S. Truman bei seiner Rede nach Unterzeichnung der Gründungscharta der Vereinten Nationen in San Francisco am 26.6.1945. (Foto: © picture alliance/Associated Press)

Zum Autor

Prof. em. Dr. Lothar Brock war von 1979 bis 2004 Professor für Politikwissenschaften mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Goethe-Universität Frankfurt und ist assoziierter Forscher an der HSKF.

Kontakt brock@hsfk.de



Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

Knoten, in dem sich alle Probleme zu bündeln scheinen, mit Gewalt zu durchhauen, aber auch eine Steigerung der Bereitschaft, ihn mit vereinten Kräften aufzudröseln. Immanuel Kant hat als progressiver Realist daraus den Schluss gezogen, dass man den Krieg zwar nie ausschließen kann, aber kategorisch daran gearbeitet werden muss, die Aussicht auf Frieden zu stärken: durch den Aufbau einer Infrastruktur für Verhandlungen über den Umgang mit Konflikten sowie durch eine Dekolonisierung des internationalen Rechts und einen respektvollen Umgang mit dem Recht auf Selbstbestimmung, das die effektive Beteiligung derjenigen an Entscheidungen über die Anwendung von Gewalt einschließt, die deren Kosten zu tragen haben. Da sind auch heute noch weiterführende Maximen.

Unter dieser Perspektive ist es durchaus sinnvoll, die Bereitschaft zu einer komplexen Antwort auf komplexe Probleme durch den Ausbau multilateraler Strukturen und Verfahrensweisen zu stärken. Die Bundesregierung versucht dies gegenwärtig mit ihrem „Weißbuch Multilateralismus“. Im Mittelpunkt steht dabei der Aufbau von Vertrauen auf das Interesse der Anderen, gemeinsame Probleme eher kooperativ als konfrontativ anzugehen. Dass ein solcher Prozess der Vertrauensbildung während des Kalten Krieges in Gang gesetzt werden konnte, kann als historischer Beleg dafür gelten, dass Kooperation auch unter den Bedingungen einer massiven Konfrontation wachsen kann, deren Zuspitzung Anfang der 1980er-Jahre die einen zu Hunderttausenden auf die Straße trieb und die anderen dazu veranlasste, sich private Atombunker zu bauen.

Stärkung des Multilateralismus – eine außen- und innenpolitische Aufgabe

Der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Nils Annen, schrieb in seiner Einladung an Zivilgesellschaft und akademische Fachwelt, sich an der Ausarbeitung eines Weißbuches zum Multilateralismus zu beteiligen: „Deutschland braucht eine Welt mit klugen Regeln und einem verlässlichen Miteinander, damit es uns langfristig gut geht“. Dem kann man nur zustimmen. Die entscheidende Frage ist, welche Anhaltspunkte es dafür gibt, dass auch die Anderen das so sehen und was man tun kann, um durch das eigene Verhalten ein allgemeines Interesse an Kooperation und das hierfür erforderliche Vertrauen zu stärken. Das ist heute mehr denn je nicht nur eine außenpolitische oder inner-westliche,² sondern auch eine innenpolitische Aufgabe. Für Kooperation nach außen braucht man eine friedensfähige Gesellschaft im Inneren. Diese zu fördern, ist unter den gegebenen Bedingungen möglicherweise noch schwieriger als die internationale Verständigung.

Fußnoten und Literatur:
hsfk.de/spotlight1820-Referenzen



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.

PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSKF analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Öffentlichkeitsarbeit (HSFK), Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, info@hsfk.de, www.hsfk.de.
Design: Anja Feix · Layout: HSKF · Druck: Druckerei Spiegler

