

Strategie-Kompass Multilateralismus

Schlaglichter auf Herausforderungen und
Erfolgsbedingungen neuer Multilateralismen



Orientierung für den Multilateralismus

Das Motiv der „Krise“ des Multilateralismus ist allgegenwärtig, die darauf reagierenden Rettungsinitiativen wie die „Allianz für den Multilateralismus“ oder der „Summit of Democracies“ vielfältig. Dabei scheint ein grundsätzliches Vertrauensvotum in den Multilateralismus oberflächlich betrachtet für alle anschlussfähig – selbst für systemische Rivalen.

- » **Doch wird wirklich das gleiche Konzept geteilt?**
- » **Und welche unhinterfragten Annahmen und Praktiken stehen einem „weiter denken“ im Wege?**

Hintergrund dieser Fragen ist nicht die Suche nach der „elegantesten“ Multilateralismus-Definition für die Praxis, sondern die Erkenntnis, dass selbst implizite Verständnisse ein jeweils eigenes Feld an Möglichkeiten und Schließungen eröffnen. Ziel muss es sein, diesen Möglichkeitsraum zu erweitern, um neue Instrumente „denken zu können“.

„Das Alte darf nicht als Prisma für das Neue verwendet werden“

Carsten Breuer, 2016

Unser Ansatz

Hier setzt das Forschungsprojekt „Multilateralismus weiter denken“ mit einer Analyse der etablierten **logischen, kulturellen und sprachlichen Denkvorsetzungen des Multilateralismus** in zwei Projektdimensionen an:

Empirische Projektdimension

- Begleitung des Entstehungsprozesses von Weißbuch Multilateralismus und Nationale Sicherheitsstrategie
- Fallsammlung mit über 70 Fällen etablierter und neuartiger Multilateralismus-Formate
- Abbildung divergierender globaler Verständnisse und Nutzungen von „Multilateralismen“ mit Fokus auf China und Russland

Konzeptionelle Projektdimension

- Sammlung und Synthese wissenschaftlicher Multilateralismus-Konzepte im „Glossar des Multilateralismus“
- Design eines Strategie-Kompass Multilateralismus als sozialwissenschaftliches Denkwerkzeug – auch für die „Praxis“

Wohin führt ein Strategie-Kompass?

Ziel des Projektes ist nicht, eine Sammlung multilateraler „best practices“ aus Diplomatie und internationaler Politik zu erstellen und mit dieser den „Weg“ vorzugeben – diese „handwerkliche“ Form des Wissens liegt Praktiker:innen ohnehin bereits in sehr viel anwendungsnäherer Form vor.

Vielmehr geht es darum, zur Herleitung zukunftsweisender „next practices“ beizutragen:

- Weiterentwicklung bestehender Konzepte, selbst wenn diese bewährt oder sakrosankt und ihre Veränderung irritierend erscheinen.
- Form, Anwendung und Verknüpfung von zentralen Konzepten, wie etwa Demokratie und Multilateralismus, werden kontingent gesetzt – ohne dabei ihren Kern in Frage zu stellen.

Da ein externer „wissenschaftlicher Störer“ nicht immer zur Stelle ist, um diese Reflexion anzuregen, bilden politische Strukturen Kapazitäten zur (Selbst-)Irritation und Reflexion aus – hier hilft das **Denkwerkzeug Strategie-Kompass**.

Komplexität, Selektion und Kontingenz

Ausgangspunkt der Perspektive des Strategie-Kompass ist das **Konzept der Komplexität** – also der Umstand, dass sich in der Welt(politik) stets mehr Beobachtungsmöglichkeiten anbieten, als tatsächlich berücksichtigt werden können. Die geballte Komplexität muss erst reduziert werden, um eine eigene, nicht weniger komplexe, aber kontrollierte Beobachtungsperspektive aufzubauen.

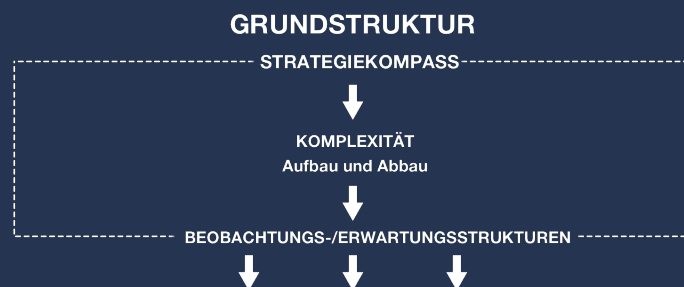
Die Beobachtung der Welt erfolgt also stets anhand individueller **Selektionsmuster, die einige Aspekte erfassen und andere unberücksichtigt lassen** müssen. Nur durch diese Beschränkung erhält man erst ein Lagebild, auf dessen Grundlage entschieden und gehandelt werden kann.

Aus den bewussten und unbewussten Kriterien der Selektion wiederum folgen verschiedene Erwartungsstrukturen an die Ergebnisse eigenen und fremden Handelns: Wird stets davon ausgegangen, dass Zukünftiges in Form und Inhalt dem Bekannten folgt oder macht sich die Beobachterin der **grundlegenden Kontingenz sozialer Strukturen** bewusst?

Grundoperation des Kompass

Indem der Strategie-Kompass Reduktion und Aufbau von Komplexität zu seiner Grundoperation macht, bleiben die Operatoren der Selektion präsent und die aus diesen resultierenden Entscheidungen für Reflexion verfügbar. Der Kompass hilft ...

- **aufzeigen**, wo und wie Komplexität abgebaut wird
- **offenlegen**, welche Selektionsmuster diese filtern
- **analysieren**, welche Erwartungsstrukturen durch diese bedingt werden.



Nur wer klar unterscheiden kann, kann auch klar entscheiden

Anwendungsperspektiven

Genau wie ein richtiger Kompass enthält der „Strategie-Kompass“ selbst keine „Karte“ mit im Vorfeld festgelegten Zielorten – diese müssen Anwender:innen über ihre eigenen Werte, Ziele und Interessen selbst „mitbringen“. Der Kompass wird auf diese Landkarte gelegt und hilft, sich zurechtzufinden, indem er dazu zwingt, Begrenzungen des eigenen Selektionsmusters offenzulegen: **was wird betrachtet und was nicht? Und: warum?**

Der „Strategiekompass Multilateralismus“ stellt nicht nur ein wichtiges Projektergebnis dar, sondern dient auch intern als Analysegrundlage: Die Fallstudien des Projekts wenden den Kompass auf drei Facetten des Multilateralismus als Organisations- und Handlungsform an: **Exklusion, Demokratie und Vertrauen**

Neue Perspektiven auf blinde Flecken und alte Gewissheiten

Fallstudie Multilateralismus und Exklusion

Obwohl vornehmlich „offen“, ist Multilateralismus immer auch exkludierend: implizit beim institutionellen Design, bewusst im Fall von Sanktionen und dem Ausschluss aus multilateralen Systemen. Problematisch ist: Was aus Binnensicht lediglich exklusiv wirkt, kann von außen wie Exklusion aussehen. Aber Attraktivität und Legitimität sind unerlässlich für die nachhaltige Effektivität multilateraler Ordnungen: Sie schaffen kritische Masse für globale Problemlösung *und* gezielte Exklusion.

Die strategische Dimension der kontingenten Legitimität multilateraler Ordnung: exklusive Formate und das Fehlen über den „Westen“ hinaus anschlussfähiger Legitimierungsstrategien fördern Parallelstrukturen – und damit Einfallsmöglichkeiten für „systemische Rivalen.“ So werden auch multilaterale Exklusion und Sanktionen geschwächt. Die nachhaltige Wirksamkeit dieser Instrumente erfordert ein scheinbares Paradox: effektive Exklusion setzt Inklusion voraus.

Exklusiver Multilateralismus stärkt langfristig autoritäre Multilateralismen

Fallstudie Multilateralismus und Demokratie

Für die deutsche Außenpolitik sind Multilateralismus und Demokratie ein automatisches Gewinnerteam. Beiden wird oft eine eindeutig positive Wechselwirkung unterstellt. Ein derartiger „**demokratischer Multilateralismus**“ vollzieht eine „**Halbierung**“ des **Demokratieverständnisses**: Demokratie wird auf einen Satz von Werten reduziert. Dass diese Werte eine historische Grundlage haben und selbst das Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse sind, wird ausgeblendet.

Demokratie wird so enthistorisiert, reifiziert und leichtfertigerweise umso universaler verstanden. Das deskreditiert die inklusiv-partizipatorische Grundintention demokratischer Prozesse und lässt diese als einen weiteren Exklusionsmechanismus wirken. Eine solche Verkürzung politisiert Identitäten und verhindert damit eine kooperative Ordnungspolitik.

Ein unreflektierter „demokratischer Multilateralismus“ fördert Ordnungsrivalitäten

Fallstudie

Multilateralismus und Vertrauen

Vertrauen ist die Währung multilateraler Diplomatie – gerade sie muss beständig zwischen mehr als zwei Partnern vermitteln. Allzu oft wird Vertrauen aber nur als personal oder systemisch verstanden – also als die Zuverlässigkeit von konkreten Personen oder Regel- und Wertesystemen.

In komplexen Netzwerken der (Des-)Information muss auch auf „Design-Vertrauen“ gesetzt werden: Multilaterale Diplomatie-Formate müssen gerade darauf hinweisen, dass man ihnen auch gerechtfertigt misstrauen kann, um wiederum die Prozesse der Vertrauensbildung auf der Grundlage dieser misstrauischen Überprüfung fortzusetzen.

Misstrauen und folglich „gelerntes“ Vertrauen sind immer auch kommunikative Prozesse der Selbstaufklärung über die fortwährende Angemessenheit der eigenen Wahrnehmung der Welt und der des Gegenübers.

Multilaterales Design-Vertrauen: gemeinsames Erlernen von Selbst- und Fremdvertrauen.

Quo vadis, Multilateralismus?

Zentrales Projektergebnis ist – provokativ formuliert – dass „Multilateralismus“ als distinktes Konzept und Analysekategorie aufgelöst werden muss: Er ist gewissermaßen in einem hegel'schen Sinne „aufgehoben“. In einer global vernetzten Welt ist die Befähigung zu multilateralem Handeln derart zentral geworden und durchdringt alle Politikfelder so umfassend, dass dieser „Skill“ nicht mehr von anderen Praktiken zu trennen ist und diesen vielmehr zugrunde liegt.

Multilateralismus ist nicht nur eine Querschnittsaufgabe internationaler Politik, sondern ein gesellschaftliches Phänomen.

Denn Multilateralismus muss heute in einer anderen Welt „weiter gedacht“ werden: Die Komplexität moderner Gesellschaften und transnationaler Verbindungen benötigt überall sektorenübergreifende Verknüpfung von Expertise und Perspektiven. Und vor allem: die Befähigung zur Antizipation der Reaktion Dritter: seien es internationale Partner oder gesellschaftliche Stakeholder.

Perspektive **„Multilateralismus als trojanisches Pferd“**

Wie ist es möglich, dass der Multilateralismus allenthalben beschworen wird und gleichzeitig in einer schweren Krise steckt? Teil der Erklärung für dieses Paradox könnten die mitunter sehr unterschiedlichen Vorstellungen sein, die sich hinter dem geradezu inflationär gebrauchten Begriff Multilateralismus verbergen.

Während es für die einen lediglich darum geht, dass drei oder mehr Akteure in irgendeiner Form zusammenarbeiten, sind mit dem Begriff für andere all jene Prinzipien und Werte verbunden, die jahrzehntelang die liberale Weltordnung geprägt haben: Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaat und soziale Marktwirtschaft. Bedauerlicherweise haben die Länder des globalen Westens in den letzten Jahren mit dazu beigetragen, solche Unterschiede einzuebnen. Heute ist meist nur noch von einer „regelbasierten Ordnung“ oder eben Multilateralismus die Rede. Zu sehr in den Hintergrund getreten ist demgegenüber die Frage, welche Regeln und Werte unsere internationale Ordnung begründen sollten.

Indem die Länder des globalen Westens in dieser Weise argumentativ abgerüstet haben, haben sie ein Einfallstor für autoritäre Regime wie China geöffnet, die den Multilateralismus wie ein trojanisches Pferd nutzen, ihren Einfluss in multilateralen Organisationen ausdehnen und so die Werte und Prinzipien, auf denen diese Organisationen einst gegründet wurden, von innen heraus unterminieren.

Um dem entgegenzuwirken, wird es für die Demokratien der Welt in Zukunft darauf ankommen, dieses trojanische Pferd als solches zu enttarnen und deutlicher herausstellen, wo sich die ordnungspolitischen Vorstellungen liberaler Demokratien von denen autoritärer Regime unterscheiden, statt sie mit dem catch-all-Begriff Multilateralismus und Jeder-darf-mitmachen-Initiativen immer weiter zu verwässern

Werte und Prinzipien sollten wieder im Zentrum der Debatten um internationale Ordnung stehen



Sebastian Enskat

Mitglied der Studiengruppe Multilateralismus und Leiter der Abteilung „Demokratie, Recht und Parteien“ der Konrad-Adenauer-Stiftung. Zum 1. August 2023 übernimmt er deren Auslandsbüro „Multilateraler Dialog Wien“.

Perspektive

„Flexibler Multilateralismus: Mehr Clubs, weniger Formalismus“

Wie kann die Kluft zwischen dem Bedarf an multilateraler Kooperation, um globale Probleme zu lösen, und der Bereitschaft der Staaten, zu einer effektiven Zusammenarbeit zu finden, verringert werden?

Nicht nur die akuten geopolitischen Konflikte und multiplen globalen Krisen zeigen, dass diese Kluft wächst. Auch die Umsetzung wichtiger UN-Vereinbarungen zur globalen Transformation ist gefährdet. Bei den meisten Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) gab es in den letzten Jahren eher Rück- als Fortschritte. Es ist kaum vorstellbar, dass sie sich wie geplant bis 2030 erreichen lassen. Nach dem jüngsten IPCC-Bericht ist zudem fraglich, ob die Erderwärmung wie im Pariser Abkommen vereinbart auf 1,5 Grad begrenzt werden kann. Um noch umsteuern zu können, müssten die Regierungen zielorientierter kooperieren.

**Die Form der Kooperation sollte sich an
Zwecken und Funktionen orientieren**

Dabei sollte sich die Form der Kooperation an den verfolgten Zwecken und Funktionen orientieren. Konkret bedeutet dies, sich verstärkt um die Mobilisierung möglichst relevanter statt repräsentativer Staatenkoalitionen zur Lösung globaler Probleme zu bemühen und je nach angepeiltem Politikziel differenziert-strategisch um Partner zu werben. Wenn z.B. die G20-Mitglieder für ca. 80% der globalen CO₂-Emissionen verantwortlich sind, sollte sich Klimapolitik auf dieses Forum konzentrieren. Ein Präzedenzfall für so ein selektiv-multilaterales Vorgehen ist die Einigung von G20, OECD und G7 auf eine Mindestbesteuerung international tätiger Unternehmen.

Zugegeben, solche „Government Clubs“ sind mit einem formalistisch-inkluisiven Verständnis von Multilateralismus schwer vereinbar. Sie bieten aber eine zusätzliche Chance zur wirksamen Problemlösung und können damit nicht zuletzt zu legitimem Regieren beitragen – Multilateralismus weiter gedacht.



Lars Brozus

Mitglied der Studiengruppe Multilateralismus und stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe „Globale Fragen“ der Stiftung Wissenschaft und Politik

Was nun?

Takeaways für die Wissenschaft

- » Multilateralismus statt als eng begrenzten Forschungsgegenstand noch mehr als Querschnittsthema und notwendige Bedingungen internationalen Handelns begreifen
- » Dabei die Diversität multilateralen Handelns berücksichtigen: *Multilateralismen* und unterschiedliche Verständnisse in den Blick nehmen!
- » Unterstützung für die „Praxis“ – beidseitigen Wissenstransfer zwischen gesellschaftlichen Sektoren noch mehr zum Gegenstand empirischer Forschung machen: Wie sprechen Wissenschaft, politische Praxis und Bürger:innen miteinander, wie kann „Übersetzung“ gelingen?

Dringend geboten ist, Multilateralismus als „Lebensform“ zu verstehen und somit in einem horizontalen Sinne „weiter“ zu denken und „tiefer“ zu legen – gesellschaftliche Verankerung und Zusammenhalt sind unabdingbar nicht nur für Legitimität, sondern auch Effektivität multilateralen Handelns.

Multilateralismus als Lebensform

Was nun?

Takeaways für die politische Praxis

- » Zentrale Herausforderung: unter den Zeit- und Sachzwängen des Tagesbetriebes Raum und Praktiken für Reflexion des eigenen Vorgehens und der eigenen Erwartungen schaffen
- » Perspektiven Dritter im Sinne einer „integrierten“ Sicherheitspolitik einbinden: Gesellschaft, Wissenschaft und internationale Partner
- » Konzeptionelles Momentum von Weißbuch und Nationaler Sicherheitsstrategie nicht verlieren: Verstetigung interner Strukturen und Stärkung des institutionellen Gedächtnisses
- » Offenheit für neue multilaterale Formate und Konstellationen wie Netzwerke oder Ad-Hoc-Koalitionen – und sei es nur als Reflexionsmaterial für bewährte Praktiken, um diesen im Anschluss umso mehr zu vertrauen!

Multilateralismus wird Querschnittsaufgabe internationaler Politik bleiben

Der Strategie-Kompass Multilateralismus ist Ergebnis des Forschungsprojektes „**Multilateralismus weiter denken**“ der Goethe-Universität Frankfurt am Main.



Prof. Gunther Hellmann
Projektleiter



Dr. Daniel Jacobi
Wissenschaftlicher Projektmitarbeiter



Jens Bartsch
Wissenschaftlicher Projektmitarbeiter

Wir danken Thorsten Benner, Dr. Lars Brozus, Dr. Tobias Bunde, Sebastian Enskat, Dr. Stormy-Annika Mildner und Dr. Ronja Scheler für Unterstützung und Dialog im Rahmen der projektbegleitenden Studiengruppe.

Gefördert durch:

friede springer stiftung

In Kooperation mit:

