

PRIF REPORT

PEACE RESEARCH INSTITUTE FRANKFURT / LEIBNIZ-INSTITUT HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

BEN CHRISTIAN // MELANIE CONI-ZIMMER
// NICOLE DEITELHOFF // MATTHIAS
DEMBINSKI // STEFAN KROLL // MAX LESCH
// DIRK PETERS

MULTILATERALISMUS ALS RAHMEN-
ORDNUNG: ZUR KRISE UND ZUKUNFT DER
MULTILATERALEN WELTORDNUNG



1.5°C

PRIF Report 2/2023

MULTILATERALISMUS ALS RAHMENORDNUNG: ZUR KRISE UND ZUKUNFT DER MULTILATERALEN WELTORDNUNG

BEN CHRISTIAN // MELANIE CONI-ZIMMER // NICOLE
DEITELHOFF // MATTHIAS DEMBINSKI // STEFAN
KROLL // MAX LESCH // DIRK PETERS //

LEIBNIZ-INSTITUT HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG (HSFK)
PEACE RESEARCH INSTITUTE FRANKFURT (PRIF)

Coverbild:

Teilnehmer der COP27 Klimakonferenz in Scharm-el-Sheikh, 16.11.2022.

© picture alliance / photothek | Thomas Trutschel

Textlizenz:

Creative Commons CC-BY-ND 4.0 (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International).

Das Coverbild unterliegt eigenen Lizenzbedingungen.



Adresse:

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Baseler Straße 27–31

60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49 69 95 91 04-0

E-Mail: kroll@hsfk.de, peters@hsfk.de

<https://www.hsfk.de>

ISBN: 978-3-946459-86-6

DOI 10.48809/prifrep2302

Die multilaterale Ordnung ist in der Krise. Der russische Angriffskrieg und die eklatante Verletzung des im Völkerrecht verankerten Gewaltverbots versetzten ihr einen weiteren Stoß. Die Krise des Multilateralismus ist aber älter und ihre Ursachen sind vielschichtiger. Wir argumentieren in diesem Report, dass diplomatische Appelle und kosmetische Korrekturen nicht mehr helfen. Um den Kern multilateraler Prinzipien und Regeln zu bewahren, ist es notwendig, den Multilateralismus als Rahmenordnung zu verstehen. Multilaterale Institutionen und Regeln sind auf globaler Ebene so anzulegen, dass sie für einen Großteil der Staaten zustimmungsfähig bleiben. Weitergehende und ambitioniertere Regeln sind dagegen eher im Zusammenwirken von Staaten mit ähnlichen Interessen oder Wertorientierungen und gegebenenfalls auf regionaler Ebene zu verwirklichen.

Multilateralismus bezeichnet zunächst eine spezifische Form der Kooperation, bei der drei oder mehr Akteure ihr Handeln mittels Verträge oder Absprachen koordinieren. Diese Form der Zusammenarbeit bietet Vorteile wie eine hohe Erwartungsstabilität. In der Idealvorstellung werden dabei zudem Machtungleichgewichte nivelliert. Gerade für kleinere und mittlere Staaten scheint der Multilateralismus attraktiv zu sein.

Die Struktur der Weltordnung, wie sie sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs herausgebildet hat, ist ganz wesentlich durch Multilateralismus geprägt. Allerdings zeichnete sich die multilaterale Ordnung in ihrer ersten Phase bis zum Ende des Ost-West-Konflikts durch „dünne“ Regeln auf globaler Ebene und regional abgegrenzte multilaterale Ordnungen „dichteren“ Charakters aus. Der Multilateralismus in der zweiten Phase ab 1990 war dagegen geprägt durch eine Universalisierung liberaler Werte, einer Zunahme der Dichte und Eingriffstiefe multilateraler Regeln und einer Erhöhung der Autorität internationaler Organisationen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) wurde in dieser Phase handlungsfähiger. Die Effektivität anderer internationaler Organisationen erhöhte sich in dem Maße, in dem Mitgliedsstaaten Kompetenzen an internationale Schiedsgerichte und Bürokratien delegierten und zu Mehrheitsentscheidungen übergingen.

Dieser Erfolg des Multilateralismus barg bereits den Keim seiner Krise. Der Widerstand gegen diese Ordnung kommt nicht nur von Herausforderern wie Russland und China, die umso radikaler gegen liberale Regeln ins Feld zogen, je autoritärer sich ihr Herrschaftssystem im Inneren gestaltete und je mehr sich die machtpolitische Balance zugunsten Chinas verschob. Er kommt auch von Populisten unterschiedlicher Couleur in aufsteigenden Staaten wie der Türkei oder Indien, die nationale Entscheidungsfreiheiten über internationale Regeln stellen. Er wird zusätzlich befeuert von der insbesondere im „Globalen Süden“ vorherrschenden Einschätzung, internationale Organisationen nutzten ihre Handlungsspielräume bei der Umsetzung internationaler Regeln nicht immer vorurteilsfrei und im Interesse aller, sondern bisweilen selektiv und im Interesse mächtiger Staaten. Nicht zuletzt kommt der Widerstand aus der Mitte der westlichen Welt selbst und hier sowohl von politischen Kräften, die sich mit der liberalen Transformation überfordert fühlen als auch von „Souveränisten“, die unter der Flagge der demokratischen Selbstbestimmung gegen die ihrer Auffassung nach zu unabhängigen und unkontrollierten internationalen Organisationen ins Feld ziehen.

Wenn diese Krisenanalyse zutrifft und die Verbindung von anspruchsvolleren Regeln und erweiterter Mitgliedschaft in die Krise geführt hat, wird ein „Weiter so“ oder gar eine Verschärfung von Regeln

keine langfristige Lösung der Probleme bringen. In der gegenwärtigen politischen Debatte, in der im Rahmen der Zeitenwende und der Arbeit an einer nationalen Sicherheitsstrategie auch über die Zukunft des Multilateralismus diskutiert wird, schlagen wir stattdessen vor, in der multilateralen Ordnung die Balance zwischen Zuschnitt der Regeln und Zuschnitt der Mitgliedschaft neu zu justieren. Trotz des russischen Angriffskriegs stehen die Chancen gut, dass es gelingt, grundlegende völkerrechtliche Normen wie das Gewaltverbot zu festigen und weiterzuentwickeln. Dies zeigt die große Einigkeit der Staatengemeinschaft in der Verurteilung des russischen Angriffs. Angesichts der Dramatik transnationaler Herausforderungen wie der Erderwärmung wird es aber darauf ankommen – und dies ist einer der Kernpunkte des Reports – funktionale Arrangements auf globaler Ebene zu stärken und gegen negative Rückkopplungen der ideologischen und machtpolitischen Konfrontationen zu schützen. Die Welt kann es sich nicht leisten, dass aufziehende Großmachtkonflikte die Kooperation und gemeinsame Führung eben dieser Großmächte auf sektoralen Feldern blockieren. Im Kern zielt unser Vorschlag darauf ab, den Multilateralismus als Rahmenordnung zu denken, für die es eben nicht erforderlich ist, auf der globalen Ebene einen (liberalen) Wertekonsens zu erzielen. Im Sinne der Subsidiarität sind stattdessen anspruchsvollere Institutionen und Regeln eher auf regionaler Ebene und im Kreis von Staaten mit ähnlicher Werteorientierung oder ähnlichen Interessen zu erreichen.

Wie eine solche Ordnung aussehen und welche Probleme und Zielkonflikte sich dabei ergeben könnten, diskutieren wir am Beispiel von vier Politikfeldern und Institutionen: den Vereinten Nationen und ihren Friedensmissionen, dem Internationalen Strafgerichtshof und der Verfolgung von Massenverbrechen, der umfassenden Friedenssicherung durch die OSZE sowie den Klimakonferenzen und dem Kampf gegen die Erderwärmung.

1. Einleitung	1
2. Der Erfolg des Multilateralismus und die Ursachen seiner Krise	3
2.1 Multilateralismus: Erfolgsbedingungen	3
2.2 Der Aufstieg des Multilateralismus	5
2.3 Die Krise des Multilateralismus	7
3. Erfolgreicher Multilateralismus: Balanceakt zwischen Anspruch der Regeln und Breite der Mitgliedschaft	11
4. Exemplarische Politikfelder	14
4.1 Die Vereinten Nationen und das Versprechen von umfassender Friedenssicherung	14
4.2 Der Internationale Strafgerichtshof: Krönung und Ende multilateraler Rechtsetzung?	19
4.3 Umfassende Sicherheit regional verwirklichen? Die tiefe Krise und ungewisse Zukunft der OSZE	23
4.4 Der multilaterale Klimaschutz	26
5. Zusammenfassung	30
Literatur	32

1. EINLEITUNG

Die multilaterale Ordnung ist in der Krise. Der russische Angriffskrieg versetzt ihr einen weiteren Stoß. Denn Putins Krieg richtet sich nicht nur gegen die territoriale Integrität der Ukraine und das Selbstbestimmungsrecht des ukrainischen Volks. Er ist auch ein Frontalangriff auf die Grundfesten der multilateralen Ordnung in Europa und der Welt. Die Krise des Multilateralismus reicht aber weiter zurück und ihre Ursachen sind vielschichtiger. Dauerhafte, auf Regeln beruhende, internationale Zusammenarbeit zur Lösung gemeinsamer Probleme, zur Stärkung universal gedachter Werte und zur Sicherung des Friedens stand bereits vor dem Beginn des russischen Angriffs am 24. Februar 2022 nicht überall hoch im Kurs. Stattdessen suchten immer mehr Regierungen nach Mitteln und Wegen, ihre Interessen ohne einschränkende Selbstverpflichtungen und ohne Abstimmung mit anderen Akteuren zu verwirklichen.

Die Zeitenwende und das Nachdenken über neue Konzepte zur nationalen Sicherheit haben die politische Debatte auch über den Multilateralismus neu angefacht. Mit diesem Report reagieren wir auf diese Debatte. Es geht uns darum zu verdeutlichen, dass Kernelemente einer multilateralen Ordnung erhaltenswert sind oder neu errichtet werden sollten. Denn globale Herausforderungen wie die Klimakrise verlangen wirksame Institutionen und gemeinsame Antworten. Wir argumentieren aber auch, in der Stoßrichtung ähnlich wie jüngere Vorschläge zur Weiterentwicklung der globalen Ordnung, dass die Überwindung der Krise des Multilateralismus deutliche Veränderungen der Ordnungsstrukturen erfordert: Eine weniger anspruchsvolle und zudem auch regional und thematisch differenziertere Ordnung kann einen Weg aufzeigen, um den Multilateralismus in der internationalen Politik zu bewahren.

Diese Einschätzung basiert auf der Einsicht, dass die Krise multilateraler Zusammenarbeit tatsächlich grundlegender Natur ist. Sie hatte schon vor dem Russland-Ukraine-Krieg zahlreiche Felder internationaler Politik erfasst. Multilaterale Vereinbarungen, wie das Folterverbot oder das Pariser Klimaabkommen, werden in Frage gestellt; bilaterale Rüstungskontrollabkommen, wie der INF-Vertrag, gebrochen oder gekündigt; zentrale und bis vor kurzem geteilte Prinzipien, wie der Vorrang des EU-Rechts vor nationalem Recht, nicht mehr anerkannt (Deitelhoff/Zimmermann 2020). Auch den internationalen Organisationen, die solche Vereinbarungen verwalten und ihre Umsetzung überwachen oder fortschreiben, wird die Unterstützung entzogen. Besonders auffallend ist dies dort, wo Staaten sich aus internationalen Organisationen zurückziehen, wie die Philippinen und Burundi aus dem Internationalen Strafgerichtshof (Deitelhoff 2020), Großbritannien aus der EU oder die USA unter Trump aus der Weltgesundheitsorganisation (WHO), dem VN-Menschenrechtsrat und der UNESCO. Keine neue Entwicklung, aber ein Teil der aktuellen Krise ist auch, dass selbst Staaten, die ihre Mitgliedschaft in internationalen Organisationen nicht aufkündigen, sich nicht scheuen, diese Organisationen grundlegend zu kritisieren oder ihre Arbeit durch den Gebrauch des Vetorechts zu blockieren, wie das zum Beispiel bei der Welthandelsorganisation (WTO) oder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen geschieht. Diese Krise multilateraler Zusammenarbeit betrifft nicht nur globale, sondern auch regionale Organisationen. Die OSZE ist weitgehend blockiert; die NATO wurde vor dem russischen Angriff bereits für „hirntot“ erklärt und in der EU überlagern sich gleich mehrere Krisen in den Bereichen Finanzen, Migration und Rechtsstaatlichkeit.

Doch nicht nur einzelne Organisationen werden zur Zielscheibe der Kritik, sondern die bestehende multilaterale Ordnung insgesamt. Russland und China versuchen durch Obstruktionspolitik innerhalb bestehender Organisationen, aber auch an ihnen vorbei durch den Aufbau alternativer Organisationen und Vernetzungen, ihre Vorstellungen einer alternativen Weltordnung in die Tat umzusetzen (vgl. Christian et al. 2020: 117–135). Beide propagieren ein alternatives Verständnis von Kernnormen wie Demokratie.¹ Sie rufen eine neue Weltordnung auf und sichern sich traditionell mit Verweis auf das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten Unterstützung zu bei der Abwehr von Versuchen, internationalen Rechtsnormen Geltung zu verschaffen.² Aber auch in westlichen Gesellschaften hat sich eine neue Konfliktlinie über die Bedeutung nationaler Selbstbestimmung herausgebildet. Mit zunehmendem Erfolg wenden sich beispielsweise populistische Parteien im Namen nationaler Souveränität gegen internationale Regelwerke. In Europa wird vor allem die Europäische Union grundsätzlich attackiert und Gegner der europäischen Integration führen in einigen Mitgliedsstaaten inzwischen die Regierung an. In den USA fand die schon lange existierende Skepsis gegenüber internationalen Einschränkungen für die US-amerikanische Handlungsfähigkeit einen vorläufigen Höhepunkt im Amtsantritt der Trump-Administration unter dem Slogan „America First“. Damit reihte sich Donald Trump ein in eine Riege nationalistischer Führungspersönlichkeiten, die von Narendra Modi in Indien über Jair Bolsonaro in Brasilien bis hin zu Recep Tayyip Erdoğan in der Türkei reicht.

Diese Krisenerscheinungen haben auch Gegenbewegungen hervorgerufen. Befürworter des Multilateralismus weisen auf die unbestreitbaren positiven Aspekte einer regelbasierten Ordnung hin und suchen nach Strategien zu ihrem Erhalt. Die Regierung Merkel hatte es sich zum Ziel gemacht, den Multilateralismus in seinen bestehenden Formen möglichst weitgehend zu bewahren. Sie hat eine Allianz für den Multilateralismus geschmiedet, ein Weißbuch Multilateralismus vorgelegt und mit der Regierung Biden in den USA auch einen starken Partner für dieses Vorhaben gefunden. Die jetzige Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag weitere Unterstützung für die Allianz für Multilateralismus zugesagt und wollte den deutschen G7-Vorsitz für eine Stärkung des Multilateralismus nutzen. Aber liegt die Lösung der Krise tatsächlich in einer Fortschreibung der multilateralen Ordnung, wie wir sie kennen? Wir argumentieren, dass die Krise strukturelle Probleme der multilateralen Ordnung offenbart und dass eine erfolgreiche Bearbeitung dieser Krise deswegen über das hinausgehen müsste, was im Weißbuch der Bundesregierung und im Koalitionsvertrag angedacht wurde. Hierzu zeichnen wir zunächst die Entwicklung der multilateralen Ordnung nach und identifizieren wesentliche Ursachen für die gegenwärtige Krise (Kapitel 2), um auf dieser Basis grundlegende Elemente einer Strategie zur Überwindung dieser Krise zu skizzieren (Kapitel 3). Für vier von der Krise erfasste internationale Institutionen diskutieren wir schließlich auf Basis dieser Strategie konkrete Reformen: für die Vereinten Nationen und ihre Friedensmissionen, für den Internationalen Strafgerichtshof, für das Regime zum Schutz des globalen Klimas und für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) (Kapitel 4).

1 Vgl. die Kritik der russischen und chinesischen Botschafter in den USA vom 26.11.2021 an dem von Präsident Biden initiierten 'Summit for Democracy'; (<https://nationalinterest.org/feature/russian-and-chinese-ambassadors-respecting-people%E2%80%99s-democratic-rights-197165>).

2 Vgl. Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development, 4. Februar 2022; <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>.

Die gegenwärtige Situation zeigt, dass eine multilaterale Ordnung, die möglichst globale Reichweite anstrebt und dabei zunehmend in staatliche Souveränität eingreift, Konflikte erzeugt, die diese Ordnung auf längere Sicht schwächen. Eine Lösung für dieses Problem kann darin bestehen, die multilaterale Ordnung auf globaler Ebene als Rahmenordnung neu zu denken. Hier einigen sich Staaten auf gemeinsame Prinzipien zur Lösung gemeinsamer Probleme. Diese Rahmenvereinbarungen mit Leben zu füllen, bleibt aber, wo immer nötig, kleineren Einheiten überlassen, zum Beispiel regionalen Organisationen oder funktionalen Regimen oder Regulierungsgemeinschaften. Das verlangt gerade den Staaten des Westens ab, internationalen Wertpluralismus zunächst als Ausgangspunkt für die multilaterale Ordnung zu akzeptieren und nicht auf die Universalisierung liberaler Ordnung zu setzen. Es bietet aber gleichzeitig die Chance, jene Staaten, die der gegenwärtigen Ordnung kritisch gegenüberstehen, wieder konstruktiv in die Bearbeitung gemeinsamer Probleme einzubeziehen.

2. DER ERFOLG DES MULTILATERALISMUS UND DIE URSACHEN SEINER KRISE

2.1 MULTILATERALISMUS: ERFOLGSBEDINGUNGEN

Die Struktur der gegenwärtigen Weltordnung, wie sie sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs herausgebildet hat, ist wesentlich durch Multilateralismus geprägt (Reus-Smit 1997). Multilateralismus bezeichnet zunächst und abstrakt gesprochen eine spezifische Organisationsform der Kooperation: Drei oder mehr Akteure koordinieren ihr Handeln mittels Verträgen oder Absprachen auf der Grundlage allgemeiner Verhaltensprinzipien. Zu diesen Prinzipien zählen das Prinzip der Nichtdiskriminierung (Staaten innerhalb der Geltungszone eines Regelwerks sollen nicht unterschiedlich behandelt werden), der Unteilbarkeit (das Vertragsziel soll für alle gleichermaßen und nicht für einzelne Parteien bevorzugt erreicht werden) und der diffusen Reziprozität (die Parteien erbringen und erhalten nicht notwendig identische, aber äquivalente Leistungen) (Ruggie 1992: 571–572). Diese Prinzipien sind nicht in derselben Weise in allen multilateralen Vereinbarungen verwirklicht. Als zentrale Definitionsmerkmale strukturieren sie dennoch das System als solches und sie können in dem Report dafür genutzt werden, die Krisensymptome des Multilateralismus zu betonen.

In der Theorie kann der Multilateralismus Machtungleichgewichte in der internationalen Politik abbildern. In multilateralen Vereinbarungen gilt nicht per se das Recht der Stärkeren. In der Praxis aber sind die Inhalte der Vereinbarungen nicht selten von den Interessen der Mächtigen geprägt und multilaterale Organisationen reproduzieren bestehende Ungleichheiten in den internationalen Beziehungen (Fehl/Freistein 2020). Dennoch erzeugt Multilateralismus ein Maß an Verlässlichkeit und Berechenbarkeit, das einer Ordnung abgeht, die rein auf unilateralem Handeln oder bilateralen Vereinbarungen fußen würde. Dadurch dass Multilateralismus die Erwartungen über das Verhalten der anderen stabilisiert, reduziert er Unsicherheit und macht Krieg unwahrscheinlicher (Ruggie 1992).

Der Multilateralismus allein garantiert jedoch keine Kooperationserfolge. Multilaterale Vereinbarungen müssen so gestaltet sein, dass sie zur Lösung jener Probleme beitragen, zu deren Bearbei-

tung sie geschaffen wurden, sonst werden die Mitgliedsstaaten schnell das Interesse an einer Vereinbarung verlieren, mag sie auch noch so sehr die Prinzipien des Multilateralismus verwirklichen. Zwei Grundbedingungen müssen für eine wirksame multilaterale Vereinbarung erfüllt sein:

- Die Regeln müssen angemessen gestaltet sein, so dass sie
 - zur Problemlösung geeignet sind und
 - von den beteiligten Staaten auch tatsächlich befolgt werden. Besonders kritisch sind hierbei die Fragen, wie viel den Gesellschaften zugemutet und wie stark staatliche Souveränität durch die Institutionen eingeschränkt wird.
- Die Mitgliedschaft der Organisation muss angemessen zugeschnitten sein, d.h. die Akteure, die für die Lösung des Problems relevant sind, sollten beteiligt sein.

Diese Bedingungen gleichzeitig zu erfüllen, ist oft schwierig. So lassen sich etwa alle zur Lösung eines Problems nötigen Akteure oft nur dann einbinden, wenn die Regeln verwässert werden. Dies gilt besonders dann, wenn der Kreis der relevanten Akteure Staaten mit heterogenen Interessen und Werten umfasst. Soll beispielsweise ein Abkommen zur nuklearen Rüstungskontrolle nicht nur Russland und die USA einschließen, sondern auch China, Frankreich und Großbritannien, ist eine Einigung ungleich schwieriger und unter Umständen nur noch zu erreichen, wenn Regeln aufgeweicht werden. Sollen auch die nicht-deklarierten Kernwaffenstaaten einbezogen werden, ist die Blockade fast schon programmiert.

Spannungen können sich auch ergeben zwischen der Notwendigkeit, Regeln problemadäquat zu formulieren und der, sie so zu gestalten, dass alle betroffenen Staaten sie tatsächlich befolgen. Folgebereitschaft lässt sich am leichtesten erreichen, wenn allen Staaten Mitspracherecht bei der Formulierung gegeben wird und keine Regeln gegen den Willen eines Staates eingeführt oder durchgesetzt werden. Beharren nun Staaten auf einem uneingeschränkten Zustimmungs- bzw. Vetorecht, führt dies schnell zu weniger anspruchsvollen Regeln und Beschlüssen. Schränken Staaten ihr Recht auf prinzipielle Zustimmung ein, um so Regeln vereinbaren und Beschlüsse treffen zu können, die den Problemen angemessen sind, kann dies auf Dauer die Folgebereitschaft gefährden. Auch dieses Problem wird umso größer, je umfassender die Mitgliedschaft einer Vereinbarung ist.

Erfolgreiche Kooperation fußt also auf einer prekären Balance zwischen dem Zuschnitt der Regeln einerseits und dem Zuschnitt der Mitgliedschaft andererseits (Gilligan 2004). Die gegenwärtige Krise der multilateralen Ordnung beruht zu einem erheblichen Teil darauf, dass bestehenden Institutionen diese Balance verloren gegangen ist. Dazu wiederum hat, so unsere These, ausgerechnet der globale Erfolg des Multilateralismus seit den neunziger Jahren erheblich beigetragen. Was als Zeichen seines Erfolgs galt – die Aufnahme neuer Mitglieder bei gleichzeitiger Vertiefung und Erweiterung der Regelwerke mit größeren Möglichkeiten, sie gegenüber einzelnen Regierungen durchzusetzen – hat zunehmend Widerstände provoziert und zu einer Schwächung des Multilateralismus beigetragen.

2.2 DER AUFSTIEG DES MULTILATERALISMUS

Der Multilateralismus ist ein Kennzeichen der europäischen und globalen Staatenwelt des 19. und 20. Jahrhunderts, vor allem aber der Phase nach 1945. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs lassen sich zwei große Phasen des Multilateralismus unterscheiden: die Zeit vor 1990 und die danach. Die Zeit vor 1990 war gekennzeichnet durch einen „dünnen“ Multilateralismus auf globaler Ebene und regional abgegrenzte multilaterale Ordnungen „dichteren“ Charakters (Börzel/Zürn 2021; Mearsheimer 2019). Auf globaler Ebene verhinderten die normative Heterogenität und der Wettstreit zwischen dem marktwirtschaftlichen Westen und dem sozialistischen Osten die Herausbildung einer normativ anspruchsvolleren multilateralen Ordnung. Entsprechend blieben die Normen und Regeln auf globaler Ebene umstritten und Organisationen wie die VN weitgehend blockiert. Selbst das grundlegende Prinzip der gleichen Souveränität aller Staaten galt nur nominell. Institutionalisierte Kooperation gelang nur auf wenigen Feldern mit faktisch gleichen Interessen wie bei der Begrenzung des nuklearen Clubs. Auf regionaler Ebene florierte der Multilateralismus, weil die normative Heterogenität und die Unterschiede in den Interessenlagen durch die begrenzte Mitgliedschaft reduziert waren. Kooperationsvereinbarungen waren auch inhaltlich meist so eingegrenzt, dass die beteiligten Staaten die Kontrolle behalten konnten. Die Konsensregel war – selbst in der Europäischen Gemeinschaft, der Vorläuferorganisation der Europäischen Union –, das normale Entscheidungsverfahren.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts durch die Implosion sozialistischer Systeme wurde die marktwirtschaftliche und liberale Ordnung westlicher Staaten de facto zum globalen normativen Standard. Das schuf auch die Grundlage dafür, dass in einer zweiten Phase der dichtere Multilateralismus, der sich innerhalb des Westens herauszubilden begann, zu einem globalen Phänomen wurde. Dies wiederum erzeugte eine Dynamik, die die Landschaft internationaler Institutionen grundlegend veränderte, sowohl was Mitgliedschaften als auch was die vereinbarten Regeln anging.

Zum einen *erweiterten* viele Organisationen ihre Mitgliedschaft. Dies gilt besonders für die früher westeuropäischen und transatlantischen Organisationen der Europäischen Union, des Europarats und der NATO. Letztere verdoppelte ihre Mitgliedschaft mit der Aufnahme ehemaliger Mitglieder des Warschauer Pakts und der Nachfolgestaaten Jugoslawiens. Zudem knüpfte die NATO institutionell engmaschige Beziehungen mit Russland. Die KSZE/OSZE nahm alle Staaten, die aus dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens hervorgegangen waren, als neue Mitglieder auf. Andere Beispiele sind die Einbeziehung Russlands und Chinas in die WTO oder auch die Erweiterung der informellen Gruppe der G7 um Russland zur G8.

Zweitens nahmen sowohl die *Regelungsdichte* als auch die *Regelungstiefe* deutlich zu. Neue Institutionen mit erweiterten Portfolios (zum Beispiel zahlreiche neue Handelsvereinbarungen wie das Nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA, aber auch globale Gremien wie die G20) entstanden, alte übernahmen zusätzliche Aufgaben oder erfanden sich neu (beispielsweise regionale Organisationen wie die Europäische Union oder die Afrikanische Union). Dadurch wirkten internationale Organisationen zunehmend in vormals nationale Kompetenzbereiche hinein und setzen Standards auf Politikfeldern von der Reform des nationalen Sicherheitssektors bis hin zur Bildungspolitik. Auf globaler Ebene vollzog sich diese Ausweitung der Aufgaben und Regelungskompetenz auf einer Rei-

he sogenannter Weltkonferenzen – unter anderem zu Umwelt und Entwicklung 1992, zu Menschenrechten 1993, zu Bevölkerung und Entwicklung 1994, zu Frauenrechten 1995 und zur Welternährung 1996. Auf dem World Summit 2005 einigte sich die Staatengemeinschaft schließlich auf ein 178 Paragraphen umfassendes Abschlussdokument, welches das Völkerrecht in vielen Bereichen vertiefte.³ Ähnliche Prozesse vollzogen sich auf regionaler Ebene. Die Europäische Union, aber auch die Afrikanische Union, die OSZE oder der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) weiteten ihre Aufgabenbereiche und die Eingriffstiefe ihrer Regeln ganz erheblich aus.

Diese zunehmende Eingriffstiefe in früher rein national geregelte Politikbereiche verband sich mit einem wachsenden Anspruch, Staaten zur Einhaltung dieser internationalen Regeln verpflichtet zu können. In zweifacher Hinsicht wuchs die *Autorität* internationaler Organisationen. Zum einen wurde in einigen Organisationen die Konsensregel eingeschränkt, indem Mehrheitsentscheidungen (teils mit, teils ohne Gewichtung der Stimmen) ermöglicht wurden (vgl. Zürn 2018: 127f.).⁴ Zum anderen gaben die Mitgliedsstaaten in einigen Organisationen Kompetenzen an internationale Organe wie Schiedsgerichte (Alter/Haftner-Burton/Helfer 2019), Sekretariate oder andere internationale Bürokratien ab und erklärten sich teils auch damit einverstanden, für zukünftige Regelverstöße Strafen in Kauf zu nehmen. Beide Formen der Autoritätssteigerung für internationale Organisationen bedeuten für den einzelnen Mitgliedsstaat einen gewissen Kontrollverlust. Dieser ist zwar zunächst gewollt, um die Ziele multilateraler Vereinbarungen von Freihandel bis zur Wahrung der Menschenrechte besser erreichen zu können. Im Einzelfall kann er aber für die betroffene Regierung durchaus schmerzhaft sein.

Dieser dichtere Multilateralismus bietet darüber hinaus auch nichtstaatlichen Akteuren neue Einflussmöglichkeiten. Neben Regierungen beteiligen sich private Akteure, seien sie aus der Zivilgesellschaft oder der Wirtschaft, als Partner an multilateralen Regulierungsmechanismen und -institutionen. Diese Akteure entwickeln eigene Lösungsvorschläge, betreiben Lobbying, beobachten die Umsetzung von Vereinbarungen, berichten über Fehlverhalten und begrenzen so die Handlungsspielräume der Staaten (Avant/Finnemore/Sell 2010).

Dies alles führte zunächst dazu, dass die Umsetzung normativer Vorgaben auf globaler und regionaler Ebene stark zunahm. Global spielte beispielsweise der VN-Sicherheitsrat nun eine weitaus aktivere Rolle. Die Zahl der Vetos ging markant zurück, so dass der Sicherheitsrat allein in den zehn Jahren von 1990 bis 1999 fast genauso viele Resolutionen (638) wie in den davor liegenden 45 Jahren (646) beschließen konnte. Dabei griff er immer öfter auf Kapitel VII der VN-Charta zurück, um Waffenembargos, Wirtschaftssanktionen oder Mandate für militärische Zwangsmaßnahmen zu autorisieren. Auf regionaler Ebene zeigt sich dieser Prozess am deutlichsten am Beispiel der EU. Mit der Gründung der EU durch den Maastrichter Vertrag 1992 war das Ziel verbunden, die vormals vorwiegend wirtschaftliche Zusammenarbeit auf weitere Politikfelder auszudehnen, einschließlich derer,

3 https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf

4 Interessanterweise wurden in der ersten Phase des „dünnen“ Multilateralismus Mehrheitsentscheidungen, die in einigen Gremien des UN-Systems ursprünglich vorgesehen waren, zugunsten der Konsensregel aufgegeben (vgl. Buzan 1981; Sohn 1975).

die als Kernbereiche staatlicher Souveränität angesehen werden, wie der Außen-, Verteidigungs- oder Währungspolitik. Durch eine Reihe weiterer Verträge wurden innerhalb der EU auch in diesen Bereichen mitgliedstaatliche Vetorechte reduziert und Verfahren zur Sanktionierung von Fehlverhalten eingerichtet. Regelverstöße wurden immer häufiger von der Kommission verfolgt und vom Europäischen Gerichtshof mit Zwangsgeldern bestraft. Eine ähnliche Entwicklung nahmen die afrikanischen Regionalorganisationen, die Mitgliedsstaaten bei der Verletzung von Normen und Regeln mit der Suspendierung von Mitwirkungsrechten, Ausschluss und gegebenenfalls Sanktionen drohen.

2.3 DIE KRISE DES MULTILATERALISMUS

Dieses Voranschreiten des Multilateralismus enthielt allerdings auch schon den Keim seiner Krise. Die drei genannten Entwicklungen trugen dazu bei, dass die für die Problemlösungsfähigkeit zentrale Balance zwischen Zuschnitt der Regeln und Zuschnitt der Mitgliedschaft in vielen Fällen verloren ging: Hervorgerufen durch die Vertiefung der Regeln, wodurch internationale Organisationen zunehmend in vormals innerstaatliche Regelungsbereiche eingreifen, die zunehmende Autorität internationaler Institutionen bei der Durchsetzung der Regeln und die Erweiterung der Institutionen um neue Mitglieder. Verstärkt wurde dieses Problem noch durch unbedachtes politisches Handeln bzw. machtpolitische Hybris insbesondere westlicher Staaten.

Zentral war dabei, dass die Vertiefung und Erweiterung nicht wertneutral geschahen. Vielmehr beruhten sie auf der Voraussetzung einer prinzipiellen Zustimmung zu den liberalen Werten und Normen, die die Regeln und Institutionen der multilateralen Ordnung wie ein roter Faden durchzieht. Diese Werte erwiesen sich auf längere Sicht aber als umstritten – sowohl auf internationaler Ebene als auch innerhalb der Staaten. Vertiefung und Erweiterung der liberal geprägten Ordnung mobilisierten so zunehmenden Widerstand gegen den Multilateralismus. Die Symptome der Krise und der Widerstand gegen diese Form des souveränitätseinschränkenden Multilateralismus waren bereits vor Russlands Angriffskrieg deutlich sichtbar. Mit dem Krieg hat sich die Krise dramatisch zugespitzt. Im Folgenden diskutieren wir Reaktionen auf institutionelle Veränderungen, bevor wir abschließend auf die Folgen des russischen Angriffskriegs für die internationale Ordnung eingehen.

2.3.1 KRISE DURCH ERWEITERUNG DER MITGLIEDSCHAFT

Zunächst barg die Erweiterung westlich geprägter Organisationen durch die Aufnahme oder Assoziierung neuer Mitglieder langfristigen Sprengstoff. Denn die Erweiterung erfolgte oftmals in einer Art Vorgriff auf bzw. als Mechanismus für die erhoffte Transformation der neuen Mitglieder (und alten Gegner) (siehe etwa Checkel 2005). Wurden diese Transformationshoffnungen enttäuscht, entstand eine Spannung zwischen dem Wertefundament der Institution und der Heterogenität von Werten und Interessen der Mitgliedsstaaten. Innerhalb der WTO beispielsweise erhöhten sich die Spannungen, als die von der WTO-Mitgliedschaft erhoffte Liberalisierung der chinesischen Wirtschaft und nachfolgend auch des Rechtssystems und des politischen Systems ausblieb. Aus westlicher Sicht trat nun das Risiko, dass China seine WTO-Mitgliedschaft nutzen könnte, um sich unfaire Vorteile auf dem

Weltmarkt zu verschaffen, in den Vordergrund. Die Enttäuschung der Transformationshoffnung mit Blick auf Russland und die Türkei verschärfte die Spannungen innerhalb europäischer Institutionen von Europarat und NATO bis hin zur OSZE. Selbst die EU-Erweiterung konnte zwar zunächst die demokratischen Entwicklungen in Osteuropa unterstützen, aber nicht in allen Fällen langfristige Transformation sichern. Nach Zahlen des von Freedom House erstellten *Nations in Transit*-Index sowie des *Varieties of Democracy*-Datensatzes sinken die Demokratiewerte in der Region kontinuierlich (*Varieties of Democracy Institute 2022: 24*). 2022 wiesen die Länder Mittel- und Osteuropas die niedrigsten Demokratiewerte seit Beginn der Erhebungen 1995 auf (*Freedom House 2022*). Die sich daraus entwickelnden, teils erheblichen Konflikte über enttäuschte Erwartungen, die Gültigkeit europäischer Regeln und Konditionen der Mitgliedschaft belasten die Handlungsfähigkeit der EU und ziehen die EU-Institutionen selbst in Mitleidenschaft.

2.3.2 KRISE DURCH AUSWEITUNG UND VERTIEFUNG DER REGELN

Verschärft wurden die Konflikte dadurch, dass die Regeln der globalen Institutionen anspruchsvoller wurden, zunehmend liberale Normen widerspiegeln und tiefer in die Gesellschaften eingriffen. Die *zunehmende Regeldichte* und das *zunehmende Eingreifen dieser Regeln in die Gesellschaften* provozierten erhebliche Gegenreaktionen. Die Kritik gegen diese Ordnung im politischen Westen und in anderen Teilen der Welt überschneidet sich zwar, hatte aber erkennbar unterschiedliche Schwerpunkte.

Im politischen Westen richtete sich der Widerstand zivilgesellschaftlicher Akteure und politischer Bewegungen gegen solche internationalen Regeln, die auf eine Öffnung nationaler Schutzräume hinwirken und Globalisierungsprozesse forcieren. Die Kritik von linker Seite thematisierte primär internationale Vereinbarungen, die im wirtschaftlichen Bereich nationale Regulierungen zurückdrängen, wie zum Beispiel tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Investitionsbeschränkungen, im Kontext der EU auch Kapitalverkehrskontrollen und Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit. Die Kritik von rechter Seite richtete sich vor allem gegen die Öffnung nationaler Schutzräume im politisch-kulturellen Bereich etwa durch das Schengener Abkommen (zur Abschaffung der stationären Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der teilnehmenden Staaten) und allgemeiner durch internationale Konventionen, die zum Abbau nationaler Bestimmungen gegen reguläre und irreguläre Migration beitragen.

Die zum Teil dramatischen Umverteilungsauswirkungen dieser Öffnungsprozesse im Inneren der Staaten beförderten Widerstände zunächst gegen die multilateralen Regeln, dann auch gegen die internationalen Organisationen, die diese Regeln verantworten. Prominente Zielscheiben solcher Kritik waren auf globaler Ebene die WTO und die G7, auf europäischer Ebene die EU, die nach Marine Le Pen zu einem Gefängnis für die europäischen Völker geworden sei⁵. Die EU wird einerseits von Bürgerinnen und Bürgern zusehends kritisch gesehen (Hooghe/Marks 2018), andererseits aber auch von den Regierungen einiger Mitgliedsstaaten, die geltende Regeln und Prinzipien offen missachten, sei es in der Frage der Migrationspolitik oder aber in Fragen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

5 <https://www.nytimes.com/2016/06/28/opinion/marine-le-pen-after-brexit-the-peoples-spring-is-inevitable.html>.

Im „Globalen Süden“ lag ein Schwerpunkt der Kritik auf der politischen Dimension der liberal geprägten multilateralen Ordnung. Multilaterale Vereinbarungen verwiesen zunehmend auf die Bedeutung guter Regierungsführung, die liberale Grundwerte beachtet und politische Freiheitsrechte garantiert. Die Ausweitung des Verständnisses von Gefährdungen des internationalen Friedens beispielsweise, die in den 1990er Jahren vorangetrieben und von VN-Resolutionen kodifiziert wurde, schloss zusehends auch innerstaatliche Menschenrechtspraktiken ein und band damit das Konzept nationaler Souveränität immer deutlicher an einen effektiven Menschenrechtsschutz. VN-Friedensmissionen wurden so zu einem Instrument liberaler Ordnungspolitik. Der vor allem von Regierungen betriebene Widerstand hiergegen formierte sich unter dem Banner der Abwehr von Fremdherrschaft, richtete sich gegen wahrgenommene Doppelstandards und wurde umso stärker, je mehr die liberalen Regeln Herrschaftspositionen herausforderten (Cooley 2019). Sprengkraft erhielt diese Kritik besonders dann, wenn auch große bzw. einflussreiche Staaten sie sich zu eigen machten (Stephen/Zürn 2019). Die Mehrheit der sogenannten aufsteigenden Mächte wie China, Brasilien, Indien und Südafrika zielen in ihrer Kritik nicht auf einen Umsturz der globalen Wirtschaftsordnung – dazu profitieren sie zu sehr von ihr (Ikenberry 2018; 2019), – sondern sie fechten die Verteilung von Stimmrechten und Einflusspositionen innerhalb dieser Ordnung an (Morse/Keohane 2014). Vor allem streben sie nach einem ‚dünnere‘ Multilateralismus, der weniger von liberalen Werten, sondern lediglich von Grundprinzipien wie souveräne Gleichheit und Nichtintervention geprägt ist (Hurrell 2018; Acharya 2017).

2.3.3 ZUNEHMENDE AUTORITÄT INTERNATIONALER ORGANISATIONEN

In ähnlicher Weise stoßen auch die zunehmende *Autorität internationaler Organisationen* und damit die Möglichkeit, Regeln gegen den Willen einzelner Staaten durchzusetzen, auf fundamentale Kritik. Diese Gegenreaktionen machen sichtbar, dass die veränderte multilaterale Ordnung, obwohl der Multilateralismus durch seine Grundprinzipien Machtungleichgewichte abfedern soll, Machtpositionen schuf bzw. festigte. Denn die zunehmende Stärke internationaler Institutionen stärkte auch die Position jener, die Schlüsselpositionen in der institutionellen Ordnung besaßen (wie zum Beispiel die Ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats). So ging der Trend zunehmender Institutionalisierung auch mit zunehmender Ungleichheit einher.

Diese Kritik wurde vor allem dort deutlich vernehmbar, wo Staaten von internationaler Seite tatsächlich zu kostspieligen Anpassungen gezwungen wurden (zum Beispiel in Griechenland während der Schuldenkrise) oder wo auch nur die Möglichkeit befürchtet wurde, von der Ausübung von Autorität betroffen zu sein (zum Beispiel in den USA gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof). Sie verband sich insbesondere im „Globalen Süden“ häufig mit Kritik an einseitiger und ungerechter Anwendung internationaler Autorität. Denn in dem Maße, in dem Internationale Organisationen autonom über die Umsetzung internationaler Regeln entschieden, entstand der Verdacht, dass ihre Entscheidungen aufgrund der institutionellen Machtpositionen durch Selektivität und doppelte Standards geprägt sind.

Als besonders problematisch erwiesen sich dabei solche Fälle, in denen die Regeldurchsetzung von einzelnen Staaten *im Namen* einer Institution erfolgte. Ein bekanntes Beispiel ist die sehr schlan-

ke Resolution 1368, die der Sicherheitsrat einen Tag nach dem 11. September 2001 verabschiedete. Sie schuf große Interpretationsspielräume, indem sie Akte des Terrorismus als Bedrohung des Friedens einordnete und den Staaten zur Abwehr dieser Bedrohung das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung zusprach. Die USA nutzten dies als Legitimation für den sogenannten Global War on Terror. Die dichte multilaterale Ordnung geriet so zunehmend und nicht unbegründet in den Verdacht, letztlich nur als Fassade zu existieren, um die Durchsetzung machtpolitischer Interessen einzelner Staaten zu rechtfertigen.

Zusammenfassend beschädigen diese Dynamiken die Grundlagen der multilateralen Ordnung. Die zunehmende Dichte, Eingriffstiefe und Autorität multilateraler Institutionen hat Gegenreaktionen innerhalb der erweiterten Mitgliederbasis ausgelöst und dazu geführt, dass die Institutionen auch innergesellschaftlich umstrittener geworden sind. Die Hoffnung, dass sich die Folgebereitschaft entwickeln wird, wenn Staaten lange genug in multilaterale Regelsysteme eingebunden sind, hat sich nicht erfüllt. In der Summe erwies sich der liberale Optimismus der frühen 1990er Jahre als nicht tragfähig.

2.3.4 DER RUSSISCHE ANGRIFFSKRIEG ALS FRONTALANGRIFF GEGEN DIE MULTILATERALE ORDNUNG

Der russische Angriffskrieg erschüttert die multilaterale Ordnung zusätzlich. Denn er richtet sich nicht nur gegen die durch liberale Werte geprägte und mit Autorität ausgestattete multilaterale Ordnung der 1990er und 2000er Jahre, sondern gegen zentrale westfälische Prinzipien des staatszentrierten Multilateralismus der ersten Phase. Der Angriff ist ein ungeheurer und in dieser Form singulärer Bruch der 1945 mit der VN-Charta etablierten Rechtsordnung: Ein Mitglied des Sicherheitsrats, dessen privilegierte Stellung sich nur dadurch rechtfertigen ließe, dass es sich in besonderer Weise zur Verteidigung dieser Rechtsordnung engagiert, überfällt unprovokiert und ohne Rechtfertigung abzulegen ein Nachbarland, begeht schwerste Kriegsverbrechen und will sich das eroberte Gebiet einverleiben.

Dennoch ist nicht ausgemacht, dass sich mit dem Krieg die Erosion der multilateralen Ordnung beschleunigt und ein Rückfall in Thomas Hobbes Welt der rechtlosen Anarchie droht. Im Gegenteil könnte aus den Ruinen des Kriegs auch eine stabilere Ordnung erwachsen (Mulligan 2022). Zumindest signalisiert die Abstimmung in der Generalversammlung vom 2. März 2022 über die Verurteilung des russischen Angriffskriegs (Dokument A/ES-11/L.1) die Abwehrbereitschaft der internationalen Gemeinschaft. Lediglich vier Staaten (Belarus, Eritrea, Nordkorea und Syrien) stimmten mit Russland gegen die Vorlage. Allerdings enthielten sich 35 Staaten, darunter eine Reihe von Schwergewichten wie Südafrika und Indien. Dieses Abstimmungsmuster sowie die beschriebene Krise des Multilateralismus zeigen eines: Eine stabilere Ordnung müsste so gestaltet sein, dass auch die Kritiker des Multilateralismus II in dieser Ordnung ihren Platz finden. Wie also könnte eine Ordnung aussehen, die sowohl auf breite Zustimmung stößt als auch Problemlösungsfähigkeit verspricht?

3. ERFOLGREICHER MULTILATERALISMUS: BALANCEAKT ZWISCHEN ANSPRUCH DER REGELN UND BREITE DER MITGLIEDSCHAFT

Das Nachdenken über die Zukunft des Multilateralismus hat bereits begonnen. Das Carnegie Endowment for International Peace etwa legt ein neues Programm zur Zukunft der multilateralen Ordnung auf.⁶ Andere sind schon weiter und diagnostizieren die Herausbildung einer „multi-order global architecture“, in der sich Dynamiken des globalen Regierens nicht nur innerhalb, sondern auch zwischen regional umrissenen Ordnungen entfalten (Flockhart/Korosteleva 2022). Dani Rodrick und Stephen Walt (2021) denken mit ihrem Vorschlag eines globalen „Meta Regimes“ sogar an eine noch dünnere Ordnung.

Wir sind nicht so bescheiden. Dennoch schlagen auch wir vor, in der multilateralen Ordnung die Balance zwischen Zuschnitt der Regeln und Zuschnitt der Mitgliedschaft neu zu justieren. Wenn die Verbindung von anspruchsvolleren Regeln und erweiterter Mitgliedschaft in die Krise geführt hat, wird ein „Weiter so“ oder gar eine Verschärfung von Regeln keine langfristige Lösung der Probleme bringen.

Einen Weg aus der Krise zu finden, erfordert daher zunächst die Anerkennung der Grenzen der multilateralen Vision vom Anfang der neunziger Jahre: Gegenwärtig ist es nicht möglich, alle Staaten auf eine liberal geprägte multilaterale Ordnung zu verpflichten. Auch scheint es fraglich, dass auch westliche Staaten einer weiteren Zunahme der Autorität internationaler Organisationen zustimmen würden. Will man die internationale Ordnung so gestalten, dass gemeinsame Probleme multilateral bearbeitet werden können, erscheint es vielversprechender, die Grenzen des liberal geprägten Multilateralismus zu akzeptieren und von diesen auszugehen.

Das bedeutet keineswegs, dass die Verfechter:innen einer liberalen Ordnung die Hoffnung aufgeben müssen, sich in langfristigen Prozessen diesem Ideal anzunähern. Aber gegenwärtige Wertedifferenzen zu ignorieren und die Ordnung schon jetzt quasi im Vorgriff auf dieses Ideal zu gestalten, hat sich als nicht tragfähig erwiesen. Ein Multilateralismus, der Wertedifferenzen anerkennt, zwingt nicht dazu, liberale institutionelle Arrangements unter Gleichgesinnten aufzugeben. Er zwingt auch nicht dazu, Wertekonflikte auszublenden oder nicht mehr zu thematisieren. Er ist selbstverständlich auch kein Appell dafür, schwerste Menschenrechtsverletzungen nicht mehr zu sanktionieren. Vielmehr bedeutet ein solcher Multilateralismus, dass bestimmte (liberale) Werte nicht mehr konstitutiv für die Zugehörigkeit zu einem globalen multilateralen System sind.

Um die Balance zwischen Zuschnitt der Regeln und Zuschnitt der Mitgliedschaft neu zu justieren, bieten sich vier grundlegende Stellschrauben an:

- Reichweite von Regeln: multilaterale Institutionen auf jene Bereiche beschränken, in denen gemeinsame Interessen vorherrschen.

6 https://carnegieendowment.org/programs/globalorder/?mkt_tok=ODEzLVhZVS00MjIAAAGG5sC3vJokqCXdhWekO9IW2R3q2nHNleipefuHoNIUfYY0unwfpTpxmf9dl57CfMa_BLZ14kThE1M6Y8qz5_c0cekkEVTLwlhE_Q3EYg.

- Eingriffstiefe von Regeln: Eingriffe in die Gesellschaft als Problem erkennen und auf ein moderates Maß beschränken.
- Autorität von Institutionen: die Fähigkeit internationaler Organisationen, staatliche Autorität zu überschreiben, zurückhaltend einsetzen.
- Mitgliedschaft in Institutionen: die Mitgliedschaft auf jene Staaten beschränken, deren Regierungen ohne sachfremde Gegenleistungen von der Zustimmung überzeugt werden können.

Dabei geht es nicht darum, in allen vier Dimensionen gleichzeitig möglichst anspruchslos zu werden. Vielmehr müssen die vier Stellschrauben im Zusammenhang gesehen werden: Es geht eben gerade darum, eine *Balance* zwischen den Regeln, den institutionellen Verfahren und der Mitgliedschaft zu finden, die zudem zur Lösung gemeinsamer Probleme beiträgt. Die Kunst einer Reform der internationalen Ordnung in diesem Sinne liegt also darin, die Regeln problemadäquat und gleichzeitig so zu formulieren, dass die für die Problemlösung nötigen Staaten sie anerkennen und befolgen können.

Ein Weg, diesen Balanceakt zu bewältigen, kann beispielsweise in einer Subsidiarisierung der Ordnung bestehen, in der weniger ambitionierte Institutionen mit breiter Mitgliedschaft auf globaler Ebene und enger begrenzte, aber ambitioniertere Institutionen, auf regionaler Ebene ineinandergreifen. Auf globaler Ebene können dann vor allem grundlegende Ziele der Problemlösung und Prinzipien der Zusammenarbeit vereinbart werden, während Regeln zur konkreten Umsetzung dieser Ziele auf regionaler Ebene vereinbart werden, wo die Heterogenität der Mitgliedsstaaten geringer ist und die konkrete Umsetzung dann auch auf dieser Ebene erfolgt. Die globale multilaterale Ordnung würde dadurch zu einer *Rahmenordnung*. Völkerrechtlich gibt es solche Abschichtungen schon jetzt. In der VN-Charta spiegelt das Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und regionalen Abmachungen (also zwischen Kapitel VII und Kapitel VIII) Teilaspekte einer solchen Rahmung wider. Die universellen Menschenrechtsinstrumente erlauben ebenso die Berücksichtigung heterogener Wertvorstellungen in deutlich stärkerem Maß als dies für die regionalen Menschenrechtsregime in Europa, Amerika und Afrika gilt.

Ein zweiter Weg neben der Subsidiarisierung der multilateralen Ordnung ist die funktionale Differenzierung unterschiedlicher Politikfelder. Die Frage, welche Staaten zur Lösung eines Problems relevant sind und welche Regelungstiefe zur Problembearbeitung erforderlich ist, unterscheidet sich in Hinblick auf unterschiedliche Problemstellungen. So stellen zum Beispiel globale Umwelt- oder Gesundheitskrisen gemeinsame internationale Bedrohungen dar, für deren Bearbeitung eine Kooperation auch normativ unterschiedlicher Staaten nicht nur notwendig, sondern auch möglich ist, wenn machtpolitische Konkurrenzen ausgeblendet werden. Hierzu ist es notwendig, die Heterogenität der internationalen Ordnung, die unter dem Begriff der „Fragmentierung“ in der völkerrechtlichen Debatte eher problematisiert wurde, in der gegenwärtigen Situation als eine Stärke zu begreifen. Ein Problem wurde darin gesehen, dass die oben beschriebene unkoordinierte Ausweitung und Vertiefung internationaler Regeln zwar ein Zeichen des Erfolgs des Multilateralismus waren, dass dieser Erfolg aber dazu führte, dass das Völkerrecht sich nicht als ein einheitliches Recht weiterentwickelte, sondern durch unabhängig voneinander entstandene regionale oder funktionale Übereinkommen. Es war daher notwendig, Techniken zu entwickeln, durch die die sich überlappenden und konkurrierenden Regeln und Ordnungen besser koordiniert werden können (International Law Commission 2006). Allerdings wurde in der rechtlichen Debatte zunehmend betont, dass die Vorstellung eines einheitlichen (monistischen) Rechts nicht nur empirisch kaum zu finden sei, sondern auch in theoretischer und

normativer Hinsicht Probleme aufwerfe, da damit in der Vergangenheit Praktiken westlicher Dominanz gerechtfertigt wurden (Tamanaha 2021). Ein nach unterschiedlichen Politikbereichen funktional differenzierter Multilateralismus sollte auf diesen Befunden aufbauen: Die funktional fragmentierte internationale Ordnung steht daher nicht für einen unvollendeten Prozess hin zu einer normativ homogenen Welt, sondern vielmehr für eine flexiblere, stärker an der Lösung konkreter Problemlagen und Regelungsbedarfen orientierten normativen Ordnung.

Der Multilateralismus könnte so stärker im Mehrebenensystem gedacht werden, für das es eben nicht erforderlich ist, auf der globalen Ebene einen (liberalen) Wertekonsens zu erzielen. Eine multilaterale Rahmenordnung auf globaler Ebene kann zumindest drei Aufgaben erfüllen: (1) Sie stellt einen prozeduralen Rahmen dar, der Foren und Kanäle für andauernde Kommunikation offen hält. Dadurch können über Zeit gemeinsame Problemwahrnehmungen etabliert werden – eine zentrale Voraussetzung für erfolgreiche Zusammenarbeit. (2) Sie dient dazu, geteilte (grundlegende) Ziele und Werte auszuhandeln und festzuschreiben. (3) Wo Staaten sich dazu bereitfinden, kann sie auch den Ort bieten, an dem Lösungen für globale Probleme erarbeitet und festgeschrieben werden, einschließlich der darauf bezogenen Durchsetzungsmechanismen.

Ein Verständnis des Multilateralismus als Rahmenordnung bietet, so argumentieren wir, die Grundlage für ein System differenzierter Kooperation mit höherer Akzeptanz grundlegender Regeln und globaler Organisationen, das gerade dadurch krisenfest sein kann. Wie aber kann ein solcher Multilateralismus geschaffen werden? Im Rahmen dieses Reports können und wollen wir diese Frage nicht abschließend beantworten. Vielmehr geht es uns darum, die Notwendigkeit dieser Fragestellung zu untermauern und – im besten Fall – einen Impuls für die gegenwärtige politische Debatte zu bieten. Wir illustrieren daher im Folgenden anhand vier relevanter und aktueller Politikfelder, welche Elemente eines Multilateralismus als Rahmenordnung sich nach unserer Beobachtung bereits herausgebildet haben bzw. zukünftig weiterverfolgt werden sollten. Zunächst erfordert der Versuch, Rahmenordnungen zu etablieren, dass in jedem Sachbereich versucht werden muss, die mögliche Reichweite eines globalen Konsenses auszuloten und subsidiäre oder funktionale Umsetzungsmechanismen zu finden. Die Verwirklichung einer solchen Rahmenordnung verlangt zudem, dass existierende Institutionen umgebaut werden müssen, was meist eine größere Herausforderung ist, als Institutionen von Grund auf neu zu gestalten.

Die Umgestaltung wird zum Beispiel die Neuordnung der Mitgliedschaft einiger konfliktbelasteter Organisationen erfordern, um die Zusammenarbeit innerhalb der betreffenden Organisation wieder zu stärken. Eine solche Entflechtung, deren Ansätze infolge des Russland-Ukraine-Kriegs bereits erkennbar wird, kann das multilaterale System stabilisieren, indem sie Dauerkonflikte entschärft, die Organisationen von innen heraus zu unterminieren drohen. Allerdings besitzen Entflechtungsprozesse selbst auch Konfliktpotenzial. Verlässt ein Staat eine Organisation, wird es Gewinner und Verlierer geben, international und innerhalb der betroffenen Staaten, wie am Brexit derzeit deutlich zu beobachten ist (Peters 2022). Das betrifft nicht nur die wirtschaftliche Seite, sondern auch die ideelle, wenn Schuldige und Opfer eines Ausstiegs gesucht und ausgemacht werden. So droht die Gefahr, dass Entflechtung letztlich mehr Probleme schafft als löst. Die Neuordnung von Mitgliedschaften muss daher ihrerseits auf Aushandlungsprozessen statt auf Machtdemonstrationen beruhen. Denn

Prozesse des Ausstiegs aus kooperativen Institutionen können nur in Abstimmung mit den darin verbleibenden Staaten und vor dem Hintergrund einer Verpflichtung auf die globale multilaterale Rahmenordnung positive Effekte entwickeln.

4. EXEMPLARISCHE POLITIKFELDER

Konkrete Reformvorschläge, wie die Balance zwischen Regeln und Mitgliedschaft in krisengeschüttelten Institutionen neu gefasst werden kann, erfordern also nicht nur auszubuchstabieren, wie der Endzustand einer multilateralen Ordnung im jeweiligen Problemfeld aussehen kann, sondern auch eine Strategie, wie die Ordnung vom gegenwärtigen Zustand in den angestrebten überführt werden kann, ohne bestehende Konflikte zu verschärfen. Offensichtlich können solche Vorschläge immer nur für konkrete Problemfelder ausgearbeitet werden. Wir wollen daher im Folgenden exemplarisch anhand von vier großen Institutionen, die sich gegenwärtig in einer Krise befinden, skizzieren, welche Implikationen unsere Vorschläge jeweils haben könnten: Wir thematisieren mit den Vereinten Nationen und ihren Friedenseinsätzen ein Feld, bei dem sich Großmachtkonflikte und Kontroversen um die Ausgestaltung der Mandate dieser Missionen überlagern und mit der Internationalen Strafgerichtsbarkeit ein Feld, auf dem sich die Kritik an institutioneller Autorität mit Vorbehalten gegen die Globalisierung liberaler Normen überschneidet. Weiterhin betrachten wir mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und dem Versuch, umfassende Sicherheit und Demokratie regional zu verwirklichen, einen Fall, bei dem die gescheiterte Transformation zu Spannungen zwischen institutionellen Regeln und mitgliedersstaatlichen Vorstellungen führte. Schließlich fragen wir am Beispiel des Regimes zum Schutz des globalen Klimas, wie sich das geteilte Interesse an funktionaler Kooperation trotz machtpolitischer und ideologischer Konflikte verfolgen lässt. Wir werden für jede dieser Institutionen kurz beschreiben, in welcher Hinsicht die geltenden Regeln unter den Mitgliedern Zustimmungsprobleme haben und wie eine zustimmungsfähige Ordnung aussehen könnte. Wir verzichten dagegen auf eine Auseinandersetzung mit den innerwestlichen Kontroversen um Multilateralismus etwa am Beispiel der EU, weil dieses Feld in der Literatur intensiv beleuchtet wurde.

4.1 DIE VEREINTEN NATIONEN UND DAS VERSPRECHEN VON UMFASSENDE FRIEDENSSICHERUNG

In den aktuellen Diskussionen zur „Krise des Multilateralismus“ dauert es meist nicht lange, bis die „Krise der Vereinten Nationen“ thematisiert wird. Insbesondere der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gilt vielen Beobachter:innen als Symbol eines gescheiterten Multilateralismus: Polarisiert und zwischen Großmachtinteressen zerrieben, durch Vetos blockiert oder schlicht untätig mit Blick auf die großen Gewaltkonflikte unserer Zeit. Der russische Angriffskrieg in der Ukraine und die Unfähigkeit des Rats, darauf zu reagieren, verdeutlichen dies einmal mehr. Trotz dieser weit verbreiteten Wahrnehmung ist der VN-Sicherheitsrat in bestimmten Bereichen durchaus handlungsfähig, wie ein Blick auf die Friedensmissionen der Vereinten Nationen zeigt, die im Fokus dieser Fallstudie stehen. Friedensmissionen sind ein zentrales Instrument des VN-Sicherheitsrats, deren Erfolge zwar als be-

grenzt wahrgenommen werden, die aber dennoch einen wesentlichen Beitrag dazu leisten können, Länder vor einem Rückfall in gewaltsam ausgetragene Konflikte zu bewahren. Selbst im Angesicht des Ukraine-Kriegs hat sich der Sicherheitsrat hier handlungsfähig gezeigt (Gowan 2022). Wir sehen Friedensmissionen mit einem gewissen (ernüchterten) Realismus mit Blick auf den Sicherheitsrat: VN-Friedensmissionen stehen als Mittel der Friedenssicherung nur in Konflikten zur Verfügung, in denen die einzelnen Großmächte keine primären Interessen verfolgen (vgl. Gowan 2021).

4.1.1 SYMPTOME UND URSACHEN DER KRISE

Krisensymptome zeigen sich im VN-Sicherheitsrat nicht erst seit gestern. Abgesehen von einer kurzen Phase der Zuversicht nach dem Ende des Ost-West-Konflikts befindet sich der Sicherheitsrat – und damit auch die VN-Friedensmissionen – gewissermaßen in einer Dauerkrise. Diese hat sich jedoch insbesondere im letzten Jahrzehnt nochmals verschärft. Die Krisennarrative über den Sicherheitsrat beziehen sich dabei vor allem, aber nicht nur, auf den Umstand, dass Konflikte zwischen den Großmächten (China, Russland und USA) sowie zwischen den Großmächten und den gewählten Mitgliedern des Sicherheitsrats zunehmen (von Einsiedel/Malone 2018, International Crisis Group 2019). Der Sicherheitsrat ist in zentralen Krisen und Konflikten von Syrien über die Ukraine bis hin zu Myanmar und Venezuela häufig handlungsunfähig (vgl. Hofmann 2019, Gowan 2021). Diese Paralyse hat sich im Laufe der Zeit in einen allgemeinen Bedeutungsverlust des Sicherheitsrats und der Vereinten Nationen insgesamt übersetzt.

Aber auch dort, wo der Sicherheitsrat aktiv ist – wie in den zwölf laufenden VN-Friedensmissionen – bleiben handfeste Erfolge eine Mangelware. Die öffentliche Wahrnehmung der Friedensmissionen wird oft von Rückschlägen, wie im Sudan und zuletzt in Mali, geprägt. Auch wenn man diese politischen Entwicklungen in Krisenregionen (anders als etwa die andauernden Missbrauchsskandale, etwa bei MONUSCO in der DR Kongo) kaum nur den VN-Friedensmissionen ankreiden kann, scheinen die Blauhelm-Missionen, als symbolträchtigstes Instrument der VN-Friedenssicherung, aktuell unter keinem glücklichen Stern zu stehen. Symptome der Krise sind aber auch Konflikte der Mitgliedsstaaten rund um die Finanzierung von Friedensmissionen, die in engem Zusammenhang mit der Aushandlung der Mandate stehen sowie Probleme, ausreichende und gut ausgestattete Truppenkontingente von den Mitgliedsstaaten zu erhalten. Truppenstellende Staaten sind wiederum insbesondere solche aus dem globalen Süden, die nicht im VN-Sicherheitsrat vertreten sind bzw. sich im Regelfall unzureichend beteiligt fühlen.

Ein Blick auf die Ursachen zeigt, dass nicht die Erweiterung der Mitgliedschaft, sondern vielmehr die Nicht-Erweiterung sowie insbesondere die größere Reichweite und Eingriffstiefe von Regeln für die Krise des VN-Sicherheitsrats verantwortlich sind.

Im Gegensatz zur Entwicklung in vielen anderen Organisationen, wie etwa der OSZE (vgl. Abschnitt 4.3), lässt sich im Sicherheitsrat keine „Erweiterungsdynamik“ identifizieren, dennoch gibt es eine sichtbare Diskrepanz zwischen dem formalen Design der Institution und der realen Konstellation der mitgliedsstaatlichen Interessen- und Machtverteilung. Die Zusammensetzung und das Design

(z.B. das Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder) des Sicherheitsrats entsprechen im Jahr 2023 noch immer den Machtverhältnissen von 1945, was zu einer Unterrepräsentanz des globalen Südens und aufstrebender Mächte führt. Dieser Widerspruch hat zur Folge, dass der Rat häufig nicht mehr über die Autorität und Legitimität verfügt, die er mit Blick auf die Reichweite und Eingriffstiefe seiner Entscheidungen bräuchte.

Eine wesentliche Entwicklung, die insbesondere die vom Sicherheitsrat mandatierten Friedensmissionen vor immer größere Herausforderungen stellt, ist die zunehmende Reichweite und Eingriffstiefe von Regelungen. Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass der Rat nach dem Ende des Ost-West-Konflikts einerseits handlungsfähiger wurde und vermehrt Resolutionen unter Kapitel VII der VN-Charta autorisieren konnte. Andererseits ist sie Konsequenz eines sich verschärfenden und vermehrt innerstaatlichen Gewaltgeschehens (Howard 2019: 5). Friedensmissionen wurden mit der Zeit immer stärker zu sogenannten „robusten“ und „multidimensionalen“ Einsätzen, die sich durch eine zunehmende Eingriffstiefe in innerstaatliche Ordnungen auszeichnen (vgl. Williams/Bellamy 2020, 107; de Coning 2018). Ausgehend von einem Verständnis menschlicher Sicherheit wurden thematische Agenden, wie etwa die *Responsibility to Protect*, die *Protection of Civilians*, *Children in Armed Conflict* oder *Women, Peace & Security* in Erklärungen und Resolutionen verankert und zunehmend vertieft – und fanden in der Folge ihren Niederschlag in den operativen Mandaten von Friedensmissionen (vgl. Bethke et al. 2019). Friedensmissionen wurden so – aus Sicht ihrer Kritiker:innen – immer mehr zu einem Instrument liberaler Ordnungspolitik. Anstatt „lediglich“ den Frieden zu bewahren („keep the peace“) rückte immer stärker das Ziel von „peace and statebuilding“ nach westlichem Vorbild in den Vordergrund von Missionen.

Mit der Dominanz dieses westlichen Skripts nahm auch die Bandbreite der Aufgaben von multidimensionalen Friedensmissionen (*Christmas Tree-Mandate* mit bspw. 208 benannten Aufgaben im Mandat von UNMISS im Südsudan) und damit auch die Anzahl der zu beachtenden Zielkonflikte (beispielsweise Stabilisierung vs. Transformation) zu. Dies hat zur Folge, dass die Umsetzung der Mandate immer schwieriger wird. Begrenzt zur Verfügung stehende Ressourcen (Finanzen und Truppen) sind dabei einerseits Ursache für die Implementierungsprobleme, aber auch Ausdruck mangelnden politischen Willens der Mitgliedsstaaten bzw. mangelnder Legitimität des Sicherheitsrats.

Vorgeworfen wird dem Sicherheitsrat – trotz seiner in den 1990er Jahren zunächst gestiegenen Handlungsfähigkeit – auch, dass er nur selektiv tätig wird, also nicht in allen Gewaltkonflikten, in denen dies begründbar und angemessen wäre. Ursachen dieses selektiven Vorgehens sind zum einen politische Blockaden aufgrund unterschiedlicher Interessen der ständigen Mitglieder, aber auch andere Gründe spielen eine gewichtige Rolle, wie die begrenzt verfügbaren Ressourcen (Roberts/Zaum 2008). Darüber hinaus wurde der VN-Sicherheitsrat in der Vergangenheit immer wieder stark dafür kritisiert, dass er Interventionen autorisierte (und damit legitimierte), welche von ausgewählten Staatenkoalitionen durchgeführt wurden, die ihr Mandat in der Umsetzung massiv überschritten. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist die Resolution 1973 zu Libyen im Jahr 2011: Während die Resolution nur die Durchsetzung eines Waffenembargos und Flugverbots sowie den Schutz von Zivilisten autorisierte, wurde das Mandat von der Koalition der intervenierenden Staaten genutzt, um einen Regimesturz

herbeizuführen. Fälle wie dieser schufen weltweit großes Misstrauen in die Glaubwürdigkeit des Sicherheitsrats und der VN-Friedenssicherung.

4.1.2 WEGE AUS DER KRISE

Grundlage der folgenden Diskussion möglicher Reformstrategien ist die Annahme, dass die Vereinten Nationen als zentraler Pfeiler des Multilateralismus und *globales* Forum für ihre Mitgliedsstaaten Bestand haben müssen. Es braucht einen „globalen Streitraum“ (Christian/Deitelhoff 2021), in dem die Kanäle für Kommunikation offengehalten werden und die Mitgliedsstaaten ihre Werte- und Interessenskonflikte austragen können. Die VN sind somit der Ort, an dem nicht zuletzt auch die weiter oben skizzierte globale Rahmenordnung immer wieder neu verhandelt werden muss. Vor diesem Hintergrund gibt es – anders als bei Regionalorganisationen – mit Blick auf die Vereinten Nationen kein sinnvolles „Zurück“ zu einer begrenzten und damit homogeneren Mitgliedschaft. In diesem Sinne stoßen auch vereinzelte Vorschläge, Russland aus den Vereinten Nationen auszuschließen, nicht auf breitere Zustimmung.

Erweiterung von Mitgliedschaft und Beteiligungsmöglichkeiten

Beim VN-Sicherheitsrat fallen die Dichte und Eingriffstiefe der Regeln und der Zuschnitt der Mitgliedschaft deutlich auseinander – ganz ähnlich wie bei den anderen in diesem Report diskutierten Fallbeispielen. So ist die Dichte und Eingriffstiefe der vom Rat verabschiedeten Resolutionen enorm: Es handelt sich um völkerrechtlich bindende Entscheidungen, die im Zweifel sogar mit Gewalt durchgesetzt werden können. Über diese Resolutionen entscheiden jedoch nur einige wenige (mächtige) Mitgliedsstaaten. Bei weitem nicht alle, die für die Lösung des Problems relevant bzw. von den Entscheidungen betroffen sind, sind am Entscheidungsprozess beteiligt. Dies gilt im Falle von VN-Friedensmissionen etwa für truppenstellende Staaten ebenso wie für die Staaten, in denen Konflikte stattfinden – oder auch für regionale Mächte und Organisationen.

Die Eingriffstiefe der Regeln zu beschränken, ist jedoch kaum möglich, ohne zugleich die Problemlösungskapazität des Sicherheitsrats zu unterminieren: Um auf das veränderte innerstaatliche Gewaltgeschehen angemessen reagieren zu können, sind (robuste) multidimensionale Peacekeeping-Missionen notwendig; ein grundlegender „Rückbau“ würde hier aus unserer Sicht am Problem vorbeiführen und wäre dem Aufbau nachhaltiger Friedensordnungen (etwa in Mali, der Zentralafrikanischen Republik oder der DR Kongo) nicht dienlich. Dennoch sollten sich die Mitglieder des VN-Sicherheitsrats die Eingriffstiefe der Mandate immer wieder verdeutlichen und diese angesichts der Eingriffe in die staatliche Souveränität, wo möglich, auf ein moderates Maß beschränken.

Darüber hinaus bleibt nur die Möglichkeit die Balance herzustellen, indem die Mitgliedschaft des Sicherheitsrats oder andere Beteiligungsmöglichkeiten erweitert werden. Aufstrebende Mächte und der „Globale Süden“ müssen stärker repräsentiert sein. Die verschiedenen Vorschläge dazu liegen seit langem in der Schublade, ohne dass sich die Staatengemeinschaft auf Details einigen konnte (vgl. Bethke et al. 2019: 117ff). Eine entsprechende Reform würde große Chancen bieten: Durch mehr

Mitsprache und eine gesteigerte Legitimität des Gremiums könnten bestimmte Blockaden – gerade auch mit Blick auf die VN-Friedensmissionen – gelöst werden. Staaten, die bisher bestimmten multilateralen Kooperationen, die vom Sicherheitsrat initiiert sind, skeptisch gegenüberstehen, könnten ihre Einstellung ändern, wenn sie sich besser vertreten fühlen oder selbst an der Entscheidung beteiligt sind.

Subsidiarität durch Regionalisierung und Erwartungsmanagement

Zwei weitere Reformstrategien können einer Stärkung des Multilateralismus dienlich sein:

Zum ersten ist eine stärkere Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vonnöten: Im Sinne des oben skizzierten „Multilateralismus im Mehrebenensystem“ muss auch im Bereich Frieden und Sicherheit der *Subsidiarisierung durch Regionalisierung* eine noch größere Bedeutung zugemessen werden, als es bisher der Fall ist.⁷ In diesem Sinne würde der VN-Sicherheitsrat in seinen Resolutionen einen Rahmen für Friedensmissionen setzen, der möglichst bereits unter Einbeziehung regionaler Organisationen und Akteure ausgehandelt wird. Die konkrete Ausformulierung und Umsetzung läge in der Verantwortung der regionalen Akteure. Gesucht werden somit regional differenzierte Antworten, die erst in der engen Partnerschaft mit Regionalorganisationen – wie z.B. der Afrikanischen Union – Gestalt annehmen können. Auch wenn etwa die VN-AU-Kooperation in den letzten Jahren deutlich an Dynamik gewonnen hat, so sind hier noch viele weitere Schritte zu gehen.⁸ Von echter „Partnerschaft“ auf Augenhöhe kann bislang noch keine Rede sein, es fehlt sowohl an einer permanenten Repräsentanz und Mitsprache afrikanischer Staaten im Sicherheitsrat als auch an einer nachhaltigen Finanzierung der AU-geführten „Peace Support Operations“ (vgl. Shiferaw 2021).

Zum zweiten bedarf es einer ehrlichen Debatte darüber, was VN-Friedensmissionen leisten können – und was nicht. VN-Friedensmissionen stehen auch deshalb so oft in der Kritik, weil sie häufig *unrealistische Erwartungen* wecken, die angesichts knapper Ressourcen kaum zu erfüllen sind. Auf große Versprechen folgen dann schnell herbe Enttäuschungen, in der Bevölkerung vor Ort, aber auch in der internationalen Gemeinschaft. Die Forderung nach „realistischeren“ Zielen und ein Ende der allzu breiten „Christmas Tree“-Mandate gibt es deshalb schon länger (vgl. Security Council Report 2019; Oksamytna/Lundgren 2021). Wenn etwa das UNMISS-Mandat 208 verschiedene Aufgaben umfasst, dann überrascht es nicht, dass dieses bei der Umsetzung an seine Grenzen stößt. Es braucht folglich eine stärkere Priorisierung (und Sequenzierung) der Mandate sowie eine deutlich spezifischere Aufgabenbeschreibung, die weniger Raum für Interpretationen lässt (vgl. Williams 2019: 495–496). Hier sind bereits erste Reformen angestoßen worden (vgl. Security Council Report 2019), das grundlegende Problem ist jedoch noch nicht gelöst.

7 Dazu gehört auch, dass sich die Vereinten Nationen in ihren (internen) Organisationsstrukturen dezentraler aufstellen, um regional besser verankert zu sein. Die angestoßene Managementreform von VN-Generalsekretär Guterres, die eine Stärkung der regionalen und lokalen Strukturen der Vereinten Nationen - insbesondere durch die quantitative wie qualitative Aufwertung der UN Country Teams – vorsieht (vgl. Junk 2019), ist hier ein erster Schritt in die richtige Richtung.

8 So etwa im „Joint UN-AU Framework for an Enhanced Partnership in Peace and Security“ von 2017.

Zusammenfassend kam es im Falle des Sicherheitsrats und dessen Friedensmissionen nach 1990 nicht zu einer Erweiterung der Mitgliedschaft, wohl aber zu einer Ausweitung und Vertiefung von Regeln i.S. der Festschreibung liberaler Werte und Normen und einer zunehmenden Eingriffstiefe in nationale Ordnungen. Um die Legitimität von Entscheidungen des Gremiums zu erhöhen, wäre die bereits seit langem diskutierte Erweiterung der Mitgliedschaft des Sicherheitsrats notwendig – eine solche Reform ist aber kaum wahrscheinlich. Die multilaterale Zusammenarbeit bei VN-Friedensmissionen kann aber zumindest durch eine stärkere Kooperation mit Regionalorganisationen und eine Fokussierung von Mandaten gestärkt werden.

4.2 DER INTERNATIONALE STRAFGERICHTSHOF: KRÖNUNG UND ENDE MULTILATERALER RECHTSETZUNG?

Am 17. Juli 1998 wurde in Rom der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) verabschiedet, der nur vier Jahre später in Kraft trat. Heute zählt der IStGH 123 Mitgliedsstaaten. Mit den USA, China und Russland bleiben allerdings drei der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen dem Gerichtshof fern. In seinem universellen Anspruch und der Tiefe seiner Anwendbarkeit wurde das Römische Statut als Höhepunkt reger multilateraler Rechtsetzung im 20. Jahrhundert angesehen (Weller 2002: 693). Fußend auf liberalen Normen der individuellen Rechenschaftspflicht und eines Primats des Rechts bildet der IStGH in vielerlei Hinsicht die Krönung der Anstrengungen, einen wertorientierten und „dichten Multilateralismus“ auf globaler Ebene durchzusetzen.

Im Kern etablierte das Römische Statut eine Pflicht zur Strafverfolgung von Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und (seit 2018) Angriffskriegen (Deitelhoff 2006: 38). Die vielleicht weitreichendste Innovation liegt in der Aufhebung der Immunität von hochrangigen Amtsträger:innen, einschließlich Staats- und Regierungschef:innen (Rom-Statut, Art. 27). Der IStGH folgt einem Subsidiaritäts- und Komplementaritätsprinzip: Die Pflicht zur Strafverfolgung liegt zunächst bei den Mitgliedsstaaten. In Fällen, in denen diese nicht in der Lage oder nicht willens sind, diese umzusetzen, geht sie an den IStGH über (Rom-Statut, Art. 17). Dies kann auf drei Wegen geschehen: Ein Staat legt dem IStGH einen Fall vor (Art. 14); der oder die Chefankläger:in nutzt die *proprio motu* Rechte und wird von sich aus aktiv oder der VN-Sicherheitsrat überweist einen Fall. Staaten und Chefankläger:innen können nur Fälle in Mitgliedsstaaten überweisen (Rom-Statut, Art. 12) – der VN-Sicherheitsrat auch in Nicht-Mitgliedsstaaten. Auf diese Weise kann der IStGH auch für Verbrechen zuständig werden, die Angehörige von Nicht-Mitgliedern auf dem Territorium von Mitglieds- oder vom VN-Sicherheitsrat überwiesene Staaten begangen haben (Schabas 2017: 59, 62). Schließlich kann der Sicherheitsrat Untersuchungen durch den Gerichtshof für verlängerbare Perioden von zwölf Monaten aufschieben (Rom-Statut, Art. 16).

4.2.1 SYMPTOME UND URSACHEN DER KRISE

Nicht lange nach seiner Gründung geriet dieses Flaggschiffprojekt eines anspruchsvollen und dichten Multilateralismus auf globaler Ebene in die Krise. Der Widerstand gegen den IStGH und seine Arbeit kam sowohl von den USA und damit aus dem Zentrum der liberalen Staatengemeinschaft als auch von zahlreichen afrikanischen Staaten und der Afrikanischen Union (AU). Getragen wurde der Widerstand von den oben angesprochenen Vorbehalten gegen einen dichten Multilateralismus: Der amerikanischen Sorge um eine Entkernung der Prinzipien demokratischer Selbstbestimmung und rechtsstaatlicher Souveränität und der Sorge afrikanischer Staaten vor einer selektiven Umsetzung globaler Normen, die afrikanische Interessen und Sichtweisen ignoriert. In den Jahren vor und nach der Gründung des IStGH versuchten die USA, den Gerichtshof in seiner Arbeitsfähigkeit zu beschränken und insbesondere die eigenen Staatsangehörigen seiner Gerichtsbarkeit zu entziehen (Birdsall 2010; Bower 2015). Die George-W.-Bush-Administration erklärte, das Rom Statut nicht zu ratifizieren und zog damit de facto ihre vorherige Unterschrift zurück (Birdsall 2010: 457–58). Dennoch erwies sich der IStGH zunächst als handlungsfähig. Allerdings nur, weil eine unvorhergesehene Auslegung der Staatenüberweisung zu den ersten Fällen führte: Den Selbstüberweisungen durch Uganda, die DR Kongo und die Zentralafrikanische Republik, um Verbrechen während der Bürgerkriege im eigenen Land zu verfolgen (Fehl 2014).

Nachdem der IStGH die ersten Fälle eröffnet hatte, die *nicht* von Mitgliedsstaaten an ihn überwiesen worden waren, fand er sich selbst schnell „auf der Anklagebank“ politischer Debatten wieder (Arcudi 2016). Zum einen überwies der VN-Sicherheitsrat – möglich durch die Enthaltungen der USA, Russlands und Chinas – die Situation in Darfur, Sudan, (nicht Mitglied des IStGH) aufgrund von Vorwürfen schwerster Menschenrechtsverletzungen an den IStGH. Dieser erließ 2019 Strafbefehl gegen den amtierenden sudanesischen Präsidenten Omar al-Bashir. War bereits die Resolution des VN-Sicherheitsrats als „politisiert“ angegriffen worden, radikalisierte sich nun die Kritik am IStGH als imperialistisches und neokoloniales Machtinstrument und breitete sich unter zahlreichen afrikanischen Staaten schnell aus (Zimmermann et al. i.E., Kapitel 5). Die Fronten verhärteten sich weiter, nachdem der Chefankläger Luis Moreno-Ocampo 2010 erstmals von seinem *proprio motu* Recht Gebrauch machte und Verfahren u.a. gegen die kenianischen Regierungsmitglieder William Ruto und Uhuru Kenyatta einleitete. Sie wurden beschuldigt, für die Gewalt nach den Wahlen von 2007/08 mitverantwortlich zu sein. In beiden Fällen startete die afrikanische Seite zahlreiche – wenn auch erfolglose – Versuche, die Verfahren aufzuschieben (Arcudi 2019; Deitelhoff 2020). Die Verfahren gegen Ruto und Kenyatta wurden zwischenzeitlich eingestellt bzw. ausgesetzt und al-Bashir wurde bis heute nicht an den IStGH überstellt. Es bleibt abzuwarten, ob die sudanesische Übergangsregierung diesen Schritt wie angekündigt gehen wird.

4.2.2 WEGE AUS DER KRISE

Die Krise des IStGH lässt sich mit zwei zentralen Erklärungsfaktoren begründen. Kooperation und Kritik hängen in allen Fällen eng mit den jeweiligen Interessenkonstellationen zusammen. Dies gilt für die USA ebenso wie für die Selbstüberweisungen und die scharfe Kritik an der Strafverfolgung

von Regierungsmitgliedern und Staatsoberhäuptern in Sudan und Kenia (Ba 2020; Boehme 2022). Die Triebfeder hinter der Kritik der AU und zahlreicher ihrer Mitglieder lässt sich jedoch nicht ohne Berücksichtigung der wahrgenommenen Ungerechtigkeiten und Hierarchien im internationalen System erklären, insbesondere der ausgebliebenen Auseinandersetzung mit Appellen, die Verfahren auszusetzen (Dembinski/Peters 2019; Zimmermann et al. i.E., Kapitel 5).

Vor diesem Hintergrund wird der interne Umgang des IStGHs mit der Krise eine wichtige Rolle spielen: Wie verhält sich der Gerichtshof in Zukunft zu Fällen, die vom VN-Sicherheitsrat überwiesen werden und wie beeinflusst dies Friedensmissionen der VN (Fehl 2019; Buitelaar/Hirschmann 2021)? Wie füllt der oder die Chefankläger:in ihr Amt aus? Wie wird sich der IStGH zum Verbrechen des Angriffskriegs verhalten, für das er seit 2018 ebenfalls zuständig ist? Neben diesen internen Faktoren zeichnen sich für die dem Gerichtshof zugrundeliegende multilaterale Ordnung zwei Szenarien ab:

Universalisierung?

In der Folge der schweren Menschenrechtsverletzungen, die russische Truppen während des Angriffskriegs gegen die Ukraine begehen, erfährt der IStGH eine neue Anerkennung und seine Ermittlungsarbeit eine breite – gerade auch finanzielle – Unterstützung durch eine internationale Allianz, einschließlich der USA. Das demonstriert einen deutlichen Bedeutungszuwachs des IStGH nach langjährigen „Nullrunden“ im Budgetzuwachs vor 2022 – auch von Deutschland unterstützt. Diese Unterfinanzierung wurde von Beobachter:innen als Teil des „backlash“ gegen den Gerichtshof interpretiert (Hillebrecht 2021).

In der neuen Anerkennung sehen Beobachter:innen zumindest die Chance für eine echte Universalisierung des Gerichtshofs, die dem Vorwurf der Selektivität den Wind aus den Segeln nehmen und die Legitimität des IStGH stärken würde. Ob es tatsächlich dazu kommt, bleibt abzuwarten (Vasiliev 2022). Nicht zuletzt die US-amerikanische (2002) und russische Rücknahme der Unterschrift (2016) des Römischen Statuts lassen dies mehr als unwahrscheinlich erscheinen. Washington versuchte außerdem, den Einfluss des IStGH und seine Arbeitsfähigkeit zu beschränken und amerikanische Staatsbürger von möglichen Ermittlungen auszunehmen. Dies äußerte sich nicht nur in der Aushandlung von Ausnahmen im VN-Sicherheitsrat, sondern auch in bilateralen Verträgen sowie Gesetzen, die die Zusammenarbeit mit dem IStGH einschränken, etwa durch nicht-Auslieferungsabkommen. Die Trump-Administration ging sogar so weit, Mitarbeiter:innen des IStGH einschließlich der damaligen Chefanklägerin Fatou Bensouda mit Sanktionen wie Reiseeinschränkungen zu belegen.

Von 2017 an war die Beziehung der USA zum IStGH durch Vorermittlungen geprägt, die Menschenrechtsverletzungen in Afghanistan untersuchen sollten – zunächst auch mutmaßlich von US-amerikanischen Sicherheitskräften verübt. In einer vielbeachteten Entscheidung der zweiten Pre-Trial Chamber des IStGH war es Chefanklägerin Bensouda 2019 verwehrt worden, offiziell Ermittlungen aufzunehmen, da es nicht den „interests of justice“ diene (ICC 2019). Dieses Urteil lässt sich als Selbstbeschränkung des Gerichtshofs gegenüber den USA lesen, insbesondere wenn es Zeichen einer Strategie wäre, die hochrangige, besonders umstrittenen Fälle meidet (Kersten 2019). Auch wenn diese Entscheidung von der Berufungskammer des IStGH revidiert wurde, hat der neue Chefankläger

Karim Ahmad Khan entschieden, sich in den Ermittlungen auf die Verbrechen durch die Taliban und den IS („Islamischen Staat“) in Süd- und Zentralasien zu konzentrieren – die USA bleiben außen vor (Zvobgo 2021). Es bleibt abzuwarten, wie der Gerichtshof diese „interests of justice“ in zukünftigen Verfahren interpretiert.

Austrittsdrohungen und Regionalisierung

Austritte und Gegeninstitutionalisierung rütteln an den multilateralen Grundfesten des IStGH. Zwei Staaten haben den IStGH angesichts drohender Ermittlungen verlassen: Burundi 2017 und die Philippinen 2019. Der Austritt aus multilateralen Organisationen bzw. dessen Androhung ist keine Seltenheit (Borzyskowski/Vabulas 2019). Dennoch ist die Aufforderung der AU an ihre Mitgliedsstaaten, geschlossen das Römische Statut zu verlassen (Bower 2019: 99), wohl ein beispielloser Vorgang. Neben Burundi haben seinerzeit allerdings nur Südafrika und Gambia offiziell ihren Austritt angekündigt, dies aber inzwischen zurückgenommen (Zimmermann et al. i.E., Kapitel 5). Der Massenaustritt afrikanischer Staaten aus dem IStGH hat sich bisher nicht manifestiert.

Gleiches gilt für die Ankündigung der AU, eine regionale Lösung für internationale Strafgerichtsbarkeit zu entwickeln. Das „Malabo Protocol“ von 2014 zielt auf die Schaffung einer strafrechtlichen Kammer unter dem Dach des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Rechte der Völker ab. Dieses Protokoll haben 15 Staaten unterzeichnet, ratifiziert hat es keiner.⁹ Ein regionaler Strafgerichtshof würde im Sinne des Subsidiaritäts- und Komplementaritätsprinzips grundsätzlich ein wichtiger und vom Statut durchaus intendierter Schritt zur Implementierung der internationalen Pflicht zur Strafverfolgung bilden (Nimigan 2019). Die Reichweite der Malabo-Strafkammer wurde aber kritisch bewertet, da sie hinter dem Römischen Statut zurückbliebe und beispielsweise nicht die Immunität von Staatsoberhäuptern anrührt (Bower 2019, 97). Die Initiative muss zudem im Kontext eines regionalen „backlashs“ gegen den Gerichtshof in seiner bisherigen Form gesehen werden (Daly/Wiebusch 2018).

Abgesehen von der ausstehenden Verwirklichung einer regionalen Alternative würde dies die Krise des IStGH wohl nur schwer lösen können, ohne zentrale Normen der multilateralen Ordnung zu unterminieren. Allerdings ist festzuhalten, dass regionale und nationale Gerichtsverfahren einen gewichtigen Beitrag zur Umsetzung der Pflicht der Strafverfolgung leisten können – möglicherweise die Politisierung des IStGH umgehend – wie sich beispielsweise in den deutschen Gerichtsverfahren gegen die Verantwortlichen von Menschenrechtsverletzungen im syrischen Bürgerkrieg gezeigt hat – ein Szenario, dass auch im Ukrainekrieg eine wachsende Rolle spielen könnte (Reynolds/Tsai/Zvobgo 2022).

9 <https://au.int/en/treaties/protocol-amendments-protocol-statute-african-court-justice-and-human-rights>.

4.3 UMFASSENDE SICHERHEIT REGIONAL VERWIRKLICHEN? DIE TIEFE KRISE UND UNGEWISSE ZUKUNFT DER OSZE

Mit der Aufwertung der 1975 gegründeten Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zur Organisation (OSZE) unternahmen die 57 Mitgliedsstaaten 1994 den ehrgeizigen Versuch, ein euro-atlantisches Sicherheitssystem mit anspruchsvollen Normen und starken Institutionen zu schaffen. Dieser Versuch galt bereits vor Russlands Krieg gegen die Ukraine als gescheitert. In die Krise geriet die OSZE, weil es nicht gelang, den Gegensatz zwischen der Dominanz ihrer liberalen Normen und Regeln und der Zusammensetzung ihrer Mitgliedschaft aufzulösen. Die OSZE steht damit als Beispiel dafür, wie Multilateralismus als Rahmenordnung scheitern kann. Die vor dem 24. Februar 2022 ventilerten Vorschläge, die Krise durch einen institutionellen Umbau zu überwinden, liegen seit dem Angriffskrieg auf Eis. Ob die OSZE noch eine Zukunft hat und wie sie aussehen könnte, hängt davon ab, wie Russlands Krieg gegen die Ukraine endet.

4.3.1 SYMPTOME UND URSACHEN DER KRISE

Die Symptome der sich in den 2000er Jahren immer weiter vertiefenden Krise hatte der damalige Generalsekretär der OSZE, Thomas Greminger, vor dem Krieg im Jahr 2021 benannt. Gipfeltreffen fanden nicht mehr statt (Zellner 2011); die Verabschiedung des ohnehin auf Nullwachstum gestellten Haushalts gestaltete sich immer schwieriger; die Besetzung der Spitzenpositionen war zunehmend umstritten. Selbst Verwaltungsreformen wie die von Greminger vorgeschlagene Agenda Fit for Purpose blieben stecken (Greminger 2021a). Schließlich nutzten die Staaten die Organisation immer weniger. So spielte die OSZE bei den Bemühungen den zweiten Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan 2020 zu beenden, keine Rolle mehr. Stattdessen war das Bild gekennzeichnet von Blockaden, der Fundamentalkritik einiger Mitgliedsstaaten und ihrer Versuche, das Sekretariat zu gängeln (Greminger 2021b: 4).

Die Ursachen der Krise reichen bis in die 1990er Jahre zurück und hängen mit dem Gegensatz zwischen der breiten Mitgliedschaft der OSZE und dem schmalen und im Zeitverlauf immer brüchigeren Fundament gemeinsamer Interessen und normativer Überzeugungen zusammen. Mitglied in der aufgewerteten Organisation wurden die Staaten, die in dem geographischen Raum lagen, der bereits die KSZE ausmachte, also der euro-atlantischen Region von Vancouver bis Wladiwostok. Während sich in der KSZE aber die 35 Mitglieder in Form von zwei homogenen Blöcken gegenüberstanden, zwischen denen die ebenfalls geschlossen wirkende Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten vermittelte, streiten sich in der OSZE 57 Staaten einschließlich aller Nachfolgestaaten der früheren UdSSR und Jugoslawiens, ohne dass eine übergeordnete Struktur eine disziplinierende Wirkung entfalten könnte.

Die Basis gemeinsamer Interessen und normativer Überzeugungen war von Beginn an schmal. Ein Grundkonflikt zeichnete sich schon bei der Gründung der OSZE ab. Russland versprach sich von der Aufwertung der KSZE zur OSZE die Herausbildung einer gesamteuropäischen Ordnung kollektiver Sicherheit und hoffte, über die OSZE institutionelle Mitsprache und Möglichkeiten des Einspruchs

über sicherheitspolitische Fragen in Europa zu erhalten. Zudem sollte die OSZE die sich am Horizont abzeichnende Erweiterung der NATO auffangen. Die westlichen Staaten sahen in der OSZE ein Instrument zur Unterstützung und Absicherung der politischen und gesellschaftlichen Transformation der östlichen Mitglieder. Immerhin hatten sich nach dem Scheitern des kommunistischen Gegenmodells und unter dem Eindruck des „Endes der Geschichte“ alle KSZE-Staaten in der Pariser Charta von 1990 dazu verpflichtet, „die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen“, Menschenrechte und Grundfreiheiten als unveräußerliche Rechte zu gewährleisten und für Rechtsstaatlichkeit einzutreten.¹⁰ Diese Verpflichtung umzusetzen, die Transformation abzusichern und Frieden durch Demokratisierung zu schaffen, sollte aus Sicht der westlichen Staaten die zentrale Aufgabe sein.

Entsprach die Aufwertung der KSZE noch einem Kompromiss zwischen beiden Positionen, folgte die Ausgestaltung der OSZE und ihrer Regeln den westlichen Vorstellungen. Zwar unterstrich der sogenannte OSZE-Verhaltenskodex, dass Sicherheit unteilbar sei, nicht auf Kosten anderer Staaten erhöht werden soll und dass der K(O)SZE eine „Schlüsselrolle“ bei der Organisation gesamteuropäischer Sicherheit zukommt.¹¹ Worin diese bestehen sollte, blieb aber unklar. Stattdessen verpflichtete die OSZE ihre Mitglieder, wechselseitig die freie Bündniswahl zu respektieren und überließ damit die Schlüsselrolle de facto der NATO. Noch deutlicher schlug sich die Dominanz der westlichen Vorstellungen bei den Aufgaben und den drei Dimensionen des modernen Sicherheitsbegriffs nieder, den sich die OSZE zu eigen machte. In der politisch-militärischen Dimension geht es um Rüstungskontrolle und Krisenmanagement, in der wirtschaftlichen Dimension u.a. um Konnektivität und in der aufgewerteten menschlichen Dimension um den Schutz und die Förderung demokratischer und rechtsstaatlicher Standards.

Parallel zur Ausweitung der Aufgaben erhöhte sich mit der Umwandlung der Staatenkonferenz zur Organisation der Institutionalisierungsgrad. Unter einem Generalsekretär bekam die OSZE ein Sekretariat in Wien, einschließlich eines Zentrums für Konfliktprävention und Abteilungen, die in einer Reihe von Themenfeldern, angefangen von Umweltfragen bis zur Genderngleichstellung, best practices definieren, Umsetzungsberichte erstellen und Projekte im Feld koordinieren. Zusätzlich entstanden das in Warschau beheimatete Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) sowie die Positionen der Hochkommissarin für Nationale Minderheiten und des Beauftragten für Medienfreiheit. Operativ von zentraler Bedeutung sind die Feldmissionen – oft als Kronjuwelen der OSZE bezeichnet. Das Generalsekretariat und die Organe sind – Stand 2019 – mit 604 Stellen, die Feldmissionen mit weiteren 2.999 Stelle ausgestattet (OSCE Handbook).

Vorbehaltlose Zustimmung genoss die OSZE nie. Dennoch investierten Russland und die westlichen Staaten so lange weiter in die Organisation, wie sie hofften, ihre Vision gesamteuropäischer Ordnung mit der OSZE zumindest annäherungsweise realisieren zu können. Als handlungsfähig erwies sich die Organisation in dieser Phase zum einen dann, wenn die großen Staaten wie mit der

10 <https://www.bundestag.de/resource/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charta-data.pdf>.

11 OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, 3. Dezember 1994; <https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/41357.pdf>.

Minsk-Gruppe zur Befriedung des armenisch-aserbaidzhanischen Konflikts 1992 an einem Strang zogen (Hopmann 2015); zum anderen dank ihrer institutionellen Autonomie. So verfügten die Feldoperationen der ersten Generation – dank außerbudgetärer Zuwendungen und weil ihre Leiter:innen ohne die Zustimmung des Gastlands ernannt wurden – über erhebliche autonome Spielräume (Usmanov 2014).

Letztlich aber erwies sich die auf institutionelle Autonomie gestützte Handlungsfähigkeit als zweischneidiges Schwert. In dem Maße, in dem Russlands Vision der OSZE als Organisation kollektiver Sicherheit zerstob – hier markierte die westliche Absage an Präsident Medwedjews Vorstoß für einen Europäischen Sicherheitsvertrag das finale Aus¹² – und in dem die westliche Vision einer politisch-gesellschaftlichen Transformation an der autoritären Wende in Russland und anderen ehemaligen Sowjetrepubliken zerschellte, geriet die OSZE in die Krise. Unter russischer Führung wehrten sich die autoritären GUS-Staaten gegen den Fokus der OSZE-Aktivitäten auf den Raum „östlich von Wien“, grenzten erfolgreich die autonomen Spielräume der Feldoperationen ein, verwarnten sich gegen die Aktivitäten des ODIHR und beschränkten die Spielräume des Generalsekretariats. Die Kritik in der russischen Expertendebatte radikalisierte sich dabei immer weiter und gipfelte in lautstarken Rufen nach einem Austritt.¹³ Umgekehrt ließ mit der Zähmung der Feldoperationen und der demokratiefördernden Aktivitäten im Westen das Interesse an der Organisation weiter nach. Auswege aus der Krise sahen Beobachter:innen vor dem Krieg in Form von zwei möglichen Reformpfaden. Beide zielten darauf ab, Mitgliedschaft und Zweck der Organisation durch eine Anpassung ihrer Aufgaben und Institutionen wieder in ein Gleichgewicht zu bringen und so ihre Legitimität zu sichern. Nach dem Krieg steht die OSZE grundsätzlich in Frage und richtet sich das Interesse auf einen dritten Reformpfad, der an der Komposition der Mitgliedschaft ansetzt.

4.3.2 WEGE AUS DER KRISE?

Reformen entlang des ersten Pfads hätten an der Mitgliedschaft festgehalten und das Aufgabenspektrum der OSZE auf die Bereiche fokussiert, auf denen die Interessen der (großen) Mitgliedsstaaten hinreichende Schnittmengen aufweisen. Solche schien es am ehesten im Bereich der Sicherheitspolitik zu geben und zwar im Bereich der militärischen Vertrauensbildung und der Konfliktprävention bzw. des Konfliktmanagements in Europa, insbesondere in jenen Regionen, die nicht von den politisch-militärischen Integrationen des Kontinents erfasst sind. Die einvernehmlichen Beschlüsse zur Schaffung der „Special Monitoring Mission“ im Osten der Ukraine von 2014 weisen auf das Interesse an Kooperation auf diesem Feld hin. Mit dieser Fokussierung der Aufgaben der OSZE verbunden, wäre ein Umbau ihrer Organe. In der Logik dieses Reformpfads lag ein Ausbau ihrer operativen Fähigkeiten zur Früherkennung von Konflikten, zur Mediation und zur Friedenssicherung. Verzichtbar erschienen hingegen die Organe, die sich operativ mit der Beförderung der liberalen Agenda der OSZE befassen.

12 The Draft of the European Security Treaty; <http://en.kremlin.ru/events/president/news/6152>.

13 Eine zurückhaltende und die OSZE gegen Kritik aus den eigenen Reihen verteidigende Stimme ist Kortunov (2021).

Reformen entlang des zweiten Pfads hätten an der breiten Mitgliedschaft sowie an der breiten Aufgabenstellung und den drei Dimensionen festgehalten, aber den Institutionalisierungs- und Verpflichtungsgrad reduziert und die OSZE wieder zu einer Konferenz bzw. einer Arena des Dialogs zurückgebaut. Ein solches Arrangement böte den Vorteil politischer Inklusivität und der Chance auf prozedurale Informalität. Dadurch, so die Hoffnung, würden sich trotz normativer Differenz Räume für Konsultationen und für die Suche nach Gemeinsamkeiten öffnen. Auch aus dieser Perspektive erschienen die semi-autonomen Organe wie das ODIHR eher als Hindernis. Im Bereich der menschlichen Dimension würde die OSZE zwar ebenso wie die frühere KSZE an ihren Normen festhalten, gleichzeitig aber politisch flexibel agieren. Dialog und stille Diplomatie könnten nicht nur Einzelschicksale besser lösen, sondern auch die Suche nach menschenrechtlichen Mindeststandards befördern.

Der russische Angriffskrieg hat Konzepten gesamteuropäischer Sicherheit und auch der OSZE die Grundlage entzogen. Ob sie überhaupt eine Zukunft hat, hängt davon ab, wie der Krieg endet. Im wahrscheinlichsten Szenario, einem Waffenstillstand, der nicht von einer umfassend akzeptierten politischen Einigung begleitet wird, würde ein dritter Reformpfad denkbar. Er liefe darauf hinaus, die Spannung zwischen der Mitgliedschaft und den Aufgaben durch den de facto Ausschluss Russlands und Weißrusslands aufzulösen. Auch in diesem Fall würde die OSZE Abstriche an ihrer liberalen Transformationsagenda machen und sich darauf konzentrieren, durch attraktive Angebote an die übrigen post-sowjetischen Republiken deren Interesse an einer multivektoriellen Außenpolitik entgegenzukommen.

Die Krise und das Scheitern der OSZE enthält eine Lehre für den Vorschlag eines abgeschichteten Modells globalen Regierens: Regional umrissene Organisationen funktionieren als Bausteine globalen Regierens nur dann, wenn sie ein belastbares Gleichgewicht zwischen den Interessen und normativen Orientierungen ihrer Mitglieder und den Aufgaben, Normen und Regeln der Organisation aufweisen. Als Bausteine globalen Regierens taugen eher regionale Arrangements, deren Mitglieder einen normativen Grundkonsens teilen oder funktionale Arrangements, deren Mitglieder gemeinsame Interessen aufweisen.

4.4 DER MULTILATERALE KLIMASCHUTZ

Wenn dieser Report zu Beginn argumentiert, dass der Multilateralismus erhaltenswert ist, so ist die Bedrohung durch den Klimawandel ein geeignetes Beispiel, um dies zu illustrieren. Der Klimawandel ist eine globale Herausforderung, die alle Staaten, wenn auch in unterschiedlichem Maß, betrifft. Die Bewältigung dieser Herausforderung kann nur durch globale Kooperation gelingen. Die Bedrohung, die von der Veränderung des Klimas ausgeht, ist frei von Werturteilen – eigentlich. Damit ist sie ein geeigneter Gegenstand für einen wertpluralistischen Multilateralismus, der an der Bearbeitung gemeinsamer Probleme ansetzt und nicht auf die Verbreitung liberaler Ordnung zielt. Dass dies in den internationalen Beziehungen sowie im nationalen Rahmen anders wahrgenommen und diskutiert wird, ist ein Hindernis, das ein erfolgreicher Multilateralismus zur Förderung des globalen Klimaschutzes überwinden muss. Die Werteneutralität einer globalen Umweltkrise darf allerdings nicht mit einer Entpolitisierung des Problems verwechselt werden. Die globale Bedrohung durch den Kli-

mawandel ist durch naturwissenschaftliche Daten belegt, die erfolgreiche Bewältigung dieser Gefahr ist aber eine Aufgabe politischer Institutionen und Akteure. Im Folgenden beschreibt dieser Teil des Reports zunächst den institutionellen Rahmen der gegenwärtigen multilateralen Klimaschutzpolitik. Daran anknüpfend wird diskutiert, inwieweit sich dieser Rahmen in einer Krise befindet und welche Lösungsstrategien gegenwärtig zu beobachten sind.

4.4.1 DIE MULTILATERALE KLIMASCHUTZPOLITIK IN DER KRISE

Die multilateralen Bemühungen zum Klimaschutz sind in der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) institutionalisiert. Die UNFCCC wurde 1992 in Rio de Janeiro als ein Ergebnis des VN-Gipfels zu Umwelt und Entwicklung beschlossen. Die UNFCCC ist ein völkerrechtlicher Vertrag, dessen Parteien sich jährlich zu einer Konferenz der Vertragsstaaten treffen (COP). Die COP dienen insbesondere dazu, konkrete Schritte zur Ausgestaltung der UNFCCC zu beschließen und zu überprüfen. So verabschiedete die COP 1997 das Kyoto-Protokoll, das erstmals rechtsverbindliche Verpflichtungen zum Klimaschutz für Industriestaaten enthielt. 2015 gelang der COP der Abschluss des Pariser-Klimaabkommens, das von allen Mitgliedsstaaten die Formulierung eigener Ziele zur Emissionsminderung verlangt. Die nationalen Klimaschutzbeiträge sind im Rahmen des Abkommens allerdings nicht rechtsverbindlich geregelt. Das Pariser Klimaabkommen schließt damit alle für die Lösung des Problems relevanten Staaten ein – es geht mit der globalen Ausdehnung sogar darüber hinaus – es erreichte dieses Ziel aber nur um den Preis einer geringeren Regelungstiefe.

Die Krise des multilateralen Klimaschutzes besteht darin, dass die im Rahmen des Pariser Klimaabkommens vereinbarten gemeinsamen Ziele nicht eingehalten werden können, weil die einzelnen nationalen Klimaschutzbeiträge unzureichend sind (UNFCCC 2021). Das Pariser Klimaabkommen wäre nicht beschlossen worden, hätte es die nationalen Emissionsziele auf rechtlich verbindliche Weise reguliert (Bradley/Goldsmith 2017: 1251). Der Ansatz freiwilliger Zusagen (pledges), die mit einem verbindlichen Rahmen der Überprüfung (review) verknüpft werden, war ein neuer und vielversprechender Weg, der multilaterales Handeln in einer verhärteten Situation ermöglichte (Falkner 2016). Der aktuelle Stand der nationalen Klimaschutzbeiträge wirft die Frage auf, ob dieser Ansatz, der auf der Logik des Namings and Shamings beruht, nach wie vor ausreichend ist, um der dramatischen Lage gerecht zu werden.

Die Bedrohungen durch den Klimawandel sind eine genuin globale Herausforderung, die nur durch gemeinsame Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft bewältigt werden kann. Dass die gegenwärtigen multilateralen Bemühungen der Dimension dieser für die Menschheit potenziell existentiellen Bedrohung nicht entsprechen, beschreibt den wesentlichen Kern dieser Krise. Zugleich ist aber zu betonen, dass ein multilateraler Rahmen für die globale Bewältigung dieser Bedrohung existiert. Die UNFCCC, die COP und das Pariser Klimaabkommen stellen einen institutionellen Rahmen, den die Staaten für die Bearbeitung der „Klimakrise“ nutzen und in den auch nicht-staatliche Akteure eingebunden sind. Das Regelwerk des Pariser Klimaabkommens bildet einen normativen Bezugspunkt für nationale und internationale Gerichte, um einzelne Akteure – Regierungen und Unternehmen – auf die Einhaltung der vereinbarten Ziele zu verpflichten (Pérez/Orlando 2021).

Das Klimaabkommen steht für den grundsätzlichen Willen der Staaten, unterschiedliche Regulierungsformen, rechtlich verbindliche und nicht-verbindliche, für das Erreichen gemeinsamer Standards zu nutzen (Brunnée 2019: 225). Es wäre zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfehlt, diesen spezifischen multilateralen Ansatz für gescheitert zu erklären. Vielmehr hat er sich in den zurückliegenden Jahren grundsätzlich als robust erwiesen. Der zwischenzeitliche Rückzug der Vereinigten Staaten hat das Abkommen nicht langfristig destabilisiert. Weder kam es zu möglichen Austritten weiterer Staaten, noch zu einer weiteren Verringerung der Regelungstiefe. Im Gegenteil, die G20 erklärten im Rahmen des Hamburger Gipfels 2017 direkt, dass sie den Paris-Prozess als unumkehrbar betrachten. Die Frage, um die es geht, ist also, wie ausgehend von der bestehenden Rahmenordnung die Bemühungen um den Klimaschutz vertieft und erfolgreicher gestaltet werden können, ohne dass dabei der bestehende Prozess beschädigt wird?

4.4.2 WEGE AUS DER KRISE?

(1) *Bilateral*. Parallel zur COP in Glasgow im Herbst 2021 veröffentlichten die Regierungen der Vereinigten Staaten und Chinas eine gemeinsame Erklärung, in der sie eine engere Koordination ihrer Klimaschutzbemühungen in den 2020er Jahren ankündigen (US-China-Erklärung 2021). Während ähnliche Erklärungen in der Vergangenheit neue Impulse für die internationale Klimapolitik enthielten, ging die Erklärung nicht über den Status quo der beiden Länder im Hinblick auf ihre Klimaschutzbemühungen und ihre Rolle im globalen Klimaschutzregime hinaus. Es handelt sich um ein Bekenntnis zum Paris-Prozess und um eine Maßnahme der Vertrauensbildung: Zum einen zwischen den beiden Ländern, zum anderen aber auch gegenüber der Staatengemeinschaft, an die zu einem wichtigen Zeitpunkt das Signal ausgesendet wurde, dass zwei für das Erreichen der Klimaschutzziele unverzichtbare Länder bereit sind, den multilateralen Prozess durch ihr bilaterales Engagement zu stützen (Ramasubramanian 2021).

Die Erklärung sieht die Einrichtung einer gemeinsamen *Working Group on Enhancing Climate Action in the 2020s* vor. Die erfolgreiche Einrichtung und Arbeit eines solchen Arbeitskreises wären ein Beispiel dafür, dass es gelingen kann, die Bedrohung des Klimawandels als isoliert von anderen politischen und ökonomischen Konflikten zu betrachten. Damit ist nicht die grundsätzliche Hinwendung zu einem Wertpluralismus gemeint, der das Ziel einer Verbreitung liberaler Werte nicht mehr verfolgt. Es geht vielmehr um eine Form der Differenzierung der internationalen Beziehungen in Bereiche, die normativ unterschiedlich aufgeladen sind und eine Bereitschaft der Staaten, diese Bereiche nicht miteinander zu vermischen. Wie fragil diese Bemühungen sind, wurde daran deutlich, dass China die Kooperation in Reaktion auf den Taiwan-Besuch von US-Repräsentant:innenhaus-Sprecherin Nancy Pelosi im Frühjahr 2022 zunächst suspendierte. Bereits im Jahr davor irritierten Äußerungen der chinesischen Regierung, in denen die gemeinsamen Anstrengungen mit den Vereinigten Staaten von dem Verhältnis beider Länder in anderen Politikbereichen abhängig gemacht wurden, wie zum Beispiel den Menschenrechten (Kefferpütz 2022). Die geeignete Antwort darauf ist nicht der Verzicht auf die Forderung der Einhaltung internationaler Menschenrechte, sondern vielmehr das Beharren auf der Trennung der beiden Bereiche der internationalen Politik, da es im gemeinsamen Interesse liegt.

(2) *Minilateral*. Neben bilateralen Strategien, die den globalen Klimaschutz stärken sollen, werden minilaterale Formate diskutiert. Es geht dabei insbesondere um die Gründung sogenannter Klimaclubs. Die Bundesregierung verfolgte diesen Pfad, den Bundeskanzler Olaf Scholz bereits als Finanzminister vorgeschlagen hatte, im Rahmen der G7-Präsidentschaft im Jahr 2022. Die Gründung eines solchen Klimaclubs erfolgte im Dezember 2022. Dem Klimaclub gehören zunächst die Staaten der G7 an. Die Grundlage hierfür bilden „Terms of Reference“ (ToR), die auch den Rahmen für den Beitritt zusätzlicher Staaten bestimmen. Das in den ToR beschriebene Ziel ist ein offener, kooperativer und inklusiver Club zur gemeinsamen Erreichung der Pariser Klimaziele. Zu Beginn des Jahres verwies der Bundeskanzler darauf, dass es in einem solchen Klub darum gehe, auf unterschiedlichen Wegen das Ziel der Klimaneutralität zu erreichen, und dies gelinge dann, wenn die „Industrieländer, insbesondere die demokratischen Industrieländer, hierbei vorangehen“ (Olaf Scholz zitiert in SZ, 21.1.2022). In seiner Presseerklärung zur Gründung des Clubs betonte Scholz hingegen, „der Klimaclub soll keine G7-Initiative sein, sondern global breit getragen werden“.¹⁴ Explizit formulierte er auch eine Einladung an China, daran teilzunehmen. Dies wird nur dann gelingen, wenn der Klimaclub sich trotz der Gründung aus den G7 heraus losgelöst von einem Wettbewerb der Systeme entwickelt und es gelingt, das Vertrauen nicht-westlicher Staaten und Akteure in die globale Klimapolitik zu gewinnen, die die Legitimität der Steuerung globaler Prozesse durch Clubs westlicher Staaten infrage stellen (siehe auch Falkner et al. 2021: 6).

Die Idee der Klimaclubs ist nicht neu und sie wurde als eine Möglichkeit diskutiert, das Trittbrettfahrerproblem der globalen Klimapolitik zu lösen. Kleinere Gruppen von Staaten organisieren sich außerhalb des globalen Klimaregimes, vereinbaren tiefere und verbindlichere Formen der Kooperation und verbinden dies mit Sanktionen, insbesondere im Bereich des Handels gegenüber Nichtmitgliedern (Keohane/Victor 2016; Nordhaus 2015). Mit der zunehmenden Unzufriedenheit über das Nichterreichen der nationalen Emissionsziele im Rahmen des Pariser Klimaabkommens wurde diese Idee durch Think Tanks und politische Akteure aufgegriffen und konkretisiert. In Reaktion auf diese Debatte, die an konzeptioneller Klarheit zu verlieren schien, unterscheiden Falkner et al. drei Typen von Klimaklubs:

- (1) *Normative Clubs*, zusammengesetzt aus Staaten mit ähnlichen klimapolitischen Ambitionen, die sich aber keine rechtlich verbindliche Regeln geben;
- (2) *Bargaining Clubs*, die darauf zielen, Kompromisse – also Minimalziele – zwischen mächtigen und für ein Politikfeld relevanten Akteuren zu erreichen; und schließlich
- (3) *Transformational Clubs*, denen gleichgesinnte Staaten mit gemeinsamen Klimaambitionen angehören, die sich verbindliche Regeln für die Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen geben (Falkner et al. 2021: 2–3).

Wie Falkner et al. feststellen, weisen alle drei Varianten Defizite auf, sei es im Hinblick auf ambitioniertere Ziele oder die zugrunde liegende Legitimation und das Vertrauen in den globalen Klimaprozess (Falkner et al. 2021: 6). Gerade dies ist aber von übergeordneter Bedeutung, da auch ein minilaterales Format, das nicht alle für den Klimaschutz relevanten Akteure einbindet, das Problem nicht

14 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gemeinsame-pressemittteilung-von-bundeskanzleramt-und-bundesministerium-fuer-wirtschaft-und-klimaschutz-g7-gruendet-klimaclub-2153296>.

lösen wird. Vor diesem Hintergrund wird sich zeigen müssen, wie sich die G7-Klimaclub-Initiative in den nächsten Jahren entwickelt. Neben den zu begrüßenden Ambitionen der G7-Staaten selbst, die hierfür auch eine klimahistorische Verantwortung tragen, wird es strategisch vor allem darauf ankommen, nicht-westliche Regierungen strategisch und auf Augenhöhe in die Bemühungen des Clubs einzubinden.

5. ZUSAMMENFASSUNG

Der Ausgang des russischen Angriffskriegs wird die Form der Nachkriegsordnung beeinflussen. Die Chancen stehen gut, dass es gelingt, zentrale Normen und Regeln der westfälischen Rechtsordnung wie die territoriale Integrität, das Gewaltverbot und das humanitäre Völkerrecht auf globaler Ebene zu bekräftigen und weiterzuentwickeln. Anders steht es um die globale Durchsetzung der Normen und Regeln, die seit den 1990er Jahren das Programm der liberalen Ordnung ausmachen. Diese Ordnung war bereits vor dem Krieg in der Krise und es ist nicht zu erwarten, dass der Ausgang des Kriegs die doppelte Ursache dieser Krise behebt: Zum einen die faktische Heterogenität normativer Überzeugungen und politischer Interessen, zum anderen die internationalen Autoritätsstrukturen globalen Regierens, die von zwischenstaatlichen Machthierarchien geprägt sind und wegen ihrer Doppelstandards und ihrer Selektivität in der Kritik stehen.

Vor dem Hintergrund dieser Krisenanalyse gibt der Report Denkanstöße zur Weiterentwicklung des Multilateralismus. Angesichts des Ausmaßes globaler Vernetzungen und grenzüberschreitender Problemlagen wie der Erderwärmung plädieren wir erstens für einen Ausbau von Regimen und anderen Formen funktionaler Kooperation auf globaler Ebene. Eine zentrale Herausforderung für den künftigen Multilateralismus sehen wir darin, diese Formen funktionaler Kooperation gegen Störeffekte abzusichern, die aus (macht-)politischer Konfrontation entspringen könnten. Das Kapitel zur Klimapolitik zeigt, dass selbst im spannungsreichen amerikanisch-chinesischen Verhältnis eine Abgrenzung von Feldern funktionaler Kooperation gelingen kann. Allerdings zeigt dieses Kapitel auch, dass Schutzmauern schnell brüchig werden, wenn die machtpolitische Konfrontation eskaliert. Für eine Immunisierung gegen die machtpolitische Konfrontation ist es notwendig, die kleinteilige diplomatische Zusammenarbeit unterhalb der Ebene globaler Gipfeltreffen voranzutreiben und zu vertiefen. Zudem könnte eine vornehmlich an gemeinsamen Werten orientierte Außenpolitik eher neue Hindernisse aufwerfen als zu neuen Lösungen zu führen. Zielführender erscheint nach wie vor eine auf unterschiedlichen Politikfeldern und Kooperationsformen differenzierte und flexibel zugeschnittene Außenpolitik (Abb et al. 2021).

Zweitens wollen wir liberale Prinzipien nicht aufgeben, aber in den institutionellen Kontexten, in denen der Anspruch liberaler Regeln und die normativen Orientierungen und Interessen der Mitglieder zu stark auseinanderfallen, eine Neujustierung von Regeln und Zuschnitt der Mitgliedschaft vorschlagen. Wir zeigen am Beispiel von zwei Strategien zur Reform der OSZE, die vor dem Krieg 2022 diskutiert wurden, wie eine solche Neujustierung der Regeln aussehen könnte. Ob die Regionalorganisation nach dem Krieg durch einen Neuzuschnitt der Mitgliedschaft – sprich dem Ausscheiden

Russlands – eine Zukunft haben könnte, werfen wir als Frage auf, ohne sie abschließend beantworten zu können.

Drittens plädieren wir dafür, das globale Regieren stärker als Rahmenordnung zu verstehen. Durch Abschichtung oder Subsidiarisierung ließe sich der normativen Heterogenität besser Rechnung tragen, vor allem die Legitimitätsdefizite internationaler Autoritätsstrukturen abmildern. Diese Strategie bietet sich vor allem dann an, wenn Reformen internationaler Organisationen mit dem Ziel einer Sicherung ihrer Legitimität blockiert bleiben. Am Beispiel der VN-Friedenseinsätze und der internationalen Strafgerichtsbarkeit diskutieren wir Potenzial und Grenzen einer Devolution von Autorität und einer stärkeren Beteiligung regionaler Sicherheitsorganisationen am globalen Regieren und fragen, inwieweit sich so dem Vorwurf der Selektivität und Doppelstandards begegnen ließe. Eine solche Neujustierung von Mitgliedschaft und Verantwortung könnte gleichwohl mit einer Verwässerung liberaler Normen und Regeln einhergehen.

Für die Zukunft des multilateralen Regierens in einer zunehmend heterogenen Welt gibt es kein Patentrezept. Der Vorschlag eines Multilateralismus als Rahmenordnung will durch eine Neujustierung der Regeln, Mitgliedschaften und Zuständigkeiten internationaler Institutionen erreichen, dass die funktional gebotene und politisch mögliche Kooperation nicht durch normative Differenzen und (macht-)politische Konfrontation blockiert wird. Diesem Ziel kommt angesichts der Dramatik transnationaler Problemlagen wie der Klimaerwärmung Priorität zu. Darüber hinaus will er durch eine partielle Entkopplung internationaler Autoritäts- und staatlicher Machtstrukturen Räume schaffen, in denen vorurteilsfreier über politische Werte gestritten und für liberale Normen geworben werden kann.

* Letzter Zugriff auf alle Links am 1. Februar 2023.

- Abb, Pascal/Hartmann, Christof/Kreuzer, Peter/Noesselt, Nele/Sebastian, Gregor (2021): Fokus: China – Partner, Konkurrent oder Rivale, in: Bonn International Center for Conversion (BICC)/Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)/Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) (Hrsg.), *Friedensgutachten 2020*, Berlin: LIT Verlag, 25–47.
- Acharya, Amitav (2017): *After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex Order*, in: *Ethics & International Affairs* 31(3): 271–285.
- Alter, Karen J./Haftner-Burton, Emilie/Helfer, Lawrence (2019): *Theorizing the Judicialization of International Relations*, in: *International Studies Quarterly*, 63(3): 449–463.
- Arcudi, Antonio (2016): *Der Internationale Strafgerichtshof auf der Anklagebank*. HSFK-Report Nr. 11. Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Arcudi, Antonio (2019): *The Absence of Norm Modification and the Intensification of Norm Contestation: Africa and the Responsibility to Prosecute*, in: *Global Responsibility to Protect* 11(1): 172–97.
- Avant, Deborah D./Finnemore, Martha/Sell, Susan K. (2010): *Who Governs the Globe*, New York: Cambridge University Press.
- Ba, Oumar (2020): *States of Justice: The Politics of the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bethke, Felix S./Coni-Zimmer, Melanie/Deitelhoff, Nicole/Dembinski, Matthias/Hofmann, Gregor P./Junk, Julian/Marauhn, Thilo/Niemann, Holger/Peez, Anton/Peters, Dirk/Ulbert, Cornelia/Wisotzki, Simone/Witt, Antonia (2019): *Institutionelle Friedenssicherung: Vereinte Nationen unter Druck. Wo sich ein deutsches Engagement lohnt*, in: Bonn International Center for Conversion (BICC)/Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)/Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) (Hrsg.), *Friedensgutachten 2019*, Berlin: LIT Verlag, 115–135.
- Birdsall, Andrea (2010): *The Monster That We Need to Slay? Global Governance, the United States, and the International Criminal Court*, in: *Global Governance* 16(4): 451–69.
- Boehme, Franziska (2022): *State Behavior and the International Criminal Court: Between Cooperation and Resistance*. Abingdon: Routledge.
- Börzel, Tania/Zürn, Michael (2021): *Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism*, in: *International Organization* 75: 282–35.
- Borzyskowski, Inken von/Vabulas, Felicity (2019): *Hello, Goodbye: When Do States Withdraw from International Organizations?*, in: *The Review of International Organizations* 14(2): 335–66; <https://doi.org/10.1007/s11558-019-09352-2>.
- Bosco, David (2014): *Rough Justice: The International Criminal Court in a World of Power Politics*, in: Oxford: Oxford University Press.
- Bower, Adam (2015): *Arguing with Law: Strategic Legal Argumentation, US Diplomacy, and Debates over the International Criminal Court*, in: *Review of International Studies* 41(2): 337–60; <https://doi.org/10.1017/S0260210514000217>.

- Bower, Adam (2019): Contesting the International Criminal Court: Bashir, Kenyatta, and the Status of the Nonimpunity Norm in World Politics, in: *Journal of Global Security Studies* 4(1): 88–104; <https://doi.org/10.1093/jogss/ogy037>.
- Bradley, Curtis A./Goldsmith, Jack L. (2017): Presidential Control over International Law, in: *Harvard Law Review* 131(5): 1201–1297.
- Brössler, Daniel/Gammelmin, Cerstin (2022): Das Ziel heißt „Klimaclub“, in: *Süddeutsche Zeitung*, 21.1.2022, <https://www.sueddeutsche.de/politik/ampel-g7-klimaclub-1.5512738>.
- Brühl, Tanja (2019): Krise des Multilateralismus – Krise der Vereinten Nationen?, in: *Vereinte Nationen* 1: 3–8.
- Brühl, Tanja (2016): Vereinte Nationen und internationale Politik, in: Carlo Masala and Frank Sauer (Hrsg.): *Handbuch Internationale Beziehungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brunnée, Jutta (2019): The Rule of International (Environmental). Law and complex problems, in: Heike Krieger, Georg Nolte und Andreas Zimmermann (Hrsg.): *The International Rule of Law. Rise or Decline?* Oxford: Oxford University Press, 211–231.
- Buitelaar, Tom/Hirschmann, Gisela (2021): Criminal Accountability at What Cost? Norm Conflict, UN Peace Operations and the International Criminal Court, in: *European Journal of International Relations* 27(2): 548–71.
- Buzan, Barry (1981) Negotiating by Consensus: Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea, in: *The American Journal of International Law* 75(2): 324–48.
- Checkel, Jeffrey T. (2005) International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework, in: *International Organization*, 59(4): 801 – 826.
- Christian, Ben/Deithoff, Nicole/Dembinski, Matthias/Hofmann, Gregor/Noesselt, Nele/Peez, Anton/Polianskii, Mikhail (2020): Wer ordnet die Welt neu? Neue Mächte und alte Institutionen, in: Bonn International Center for Conversion (BICC)/Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)/Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) (Hrsg.), *Friedensgutachten 2020*, Berlin: LIT Verlag, 117–137.
- Christian, Ben/Deitelhoff, Nicole (2021): Die UN als globaler „Streitraum“. Zur Aktualität von Dag Hammarskjölds Erbe, PRIF Spotlight 13. Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Cooley, Alexander (2019) Ordering Eurasia: The Rise and Decline of Liberal Internationalism in the Post-Communist Space. *Security Studies* 29 (3): 588-613.
- Daly, Tom G./Micha Wiebusch, Micha (2018): The African Court on Human and Peoples’ Rights: Mapping Resistance Against a Young Court, in: *International Journal of Law in Context* 14(2): 294–313.
- de Coning, Cedric (2018): Is Stabilization the New Normal? Implications of Stabilization Mandates for the Use of Force in UN Peacekeeping Operations, in: Nadin, Peter (Hrsg.): *The Use of Force in UN Peacekeeping*. London: Routledge, 85–99.
- Deitelhoff, Nicole (2006): *Überzeugung in der Politik: Grundzüge einer Diskurstheorie des internationalen Regierens*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Deitelhoff, Nicole (2020): What's in a Name? Contestation and Backlash Against International Norms and Institutions, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 22(4): 715–27; <https://doi.org/10.1177/1369148120945906>.
- Deitelhoff, Nicole/Zimmermann, Lisbeth (2020): Things We Lost in the Fire: How Different Types of Contestation Affect the Robustness of International Norms, in: *International Studies Review* 22(1): 51–76.
- Dembinski, Matthias/Peters, Dirk (2019): The Power of Justice: How Procedural Justice Concerns Affect the Legitimacy of International Institutions, in: *Global Governance* 25(1): 149–70; <https://doi.org/10.1163/19426720-02501010>.
- Dembinski, Matthias/Spanger, Hans-Joachim (2022): Der Plurale Frieden: eine Perspektive für die OSZE?, in: IFSH (Hrsg.), *OSCE Insights* 9/2021. Baden-Baden: Nomos, 191–203.
- Falkner, Robert (2016): The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics, in: *International Affairs* 92(5): 1107–1125; <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12708>.
- Falkner, Robert/Naghmeh, Nasiritousi/Reischl, Gunilla (2021): Climate Clubs. Politically Feasible and Desirable?, in: *Climate Polic*; <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1967717>.
- Fehl, Caroline (2014): Growing up Rough: The Changing Politics of Justice at the International Criminal Court. PRIF Report Nr. 127. Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Fehl, Caroline (2019): Bombs, Trials, and Rights: Norm Complexity and the Evolution of Liberal Intervention Practices, in: *Human Rights Quarterly* 41(4): 893–915.
- Fehl, Caroline/Freistein, Katja (2020): Organising Global Stratification: How International Organisations (Re)Produce Inequalities in International Society, in: *Global Society* 34(3): 285–303.
- Flockhart, Trine/Korosteleva, Elena A. (2022): War in Ukraine: Putin and the Multi-Order World, in: *Contemporary Security Policy* 43(3): 466–481.
- Freedom House 2022: Nations in Transit; https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-04/NIT_2022_final_digital.pdf.
- Gilligan, Michael J. (2004): Is There a Broader-Deeper Trade-off in International Multilateral Agreements?, in: *International Organization* (58): 459–484.
- Gowan, Richard (2021): The U.N. still has a Role to Play on Crisis Management, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/30182/un-diplomacy-still-has-a-role-to-play-on-crisis-management>.
- Gowan, Richard (2022): The U.N. and Multilateralism Made It Through 2022 in Pretty Good Shape, *The U.N. and Multilateralism Made It Through 2022 in Pretty Good Shape* | Crisis Group; 6.12.2022.
- Greminger, Thomas (2021a): Kooperative Sicherheit in schwierigen Zeiten stärken: Drei Jahre als Generalsekretär der OSZE (2017–2020) – eine kritische Bilanz, in: *Center for Security Studies* (Hrsg.) *Multilateralismus im Umbruch: Herausforderungen und Chancen für die OSZE*, 24–88.
- Greminger, Thomas (2021b): Für eine effektivere OSZE: Praktische Empfehlungen eines ehemaligen Generalsekretärs, in: *OSCE Insights* 1: 1–15.
- Hillebrecht, Courtney (2021): *Saving the International Justice Regime: Beyond Backlash Against International Courts*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hofmann, Gregor P. (2019): *Syrien: Das (Nicht)Handeln des UN-Sicherheitsrats*, in: Christian, Ben/Coni-Zimmer, Melanie (Hrsg.): *Deutschland im UN-Sicherheitsrat 2019–2020. Eine Halbzeitbilanz*, PRIF Report 6. Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 14–16.
- Hopmann, P. Terrence (2015): *Die Vermittlertätigkeit der Minsk-Gruppe im Berg-Karabach-Konflikt: der Umgang mit einem „unlösbaren Konflikt“*, in: *OSZE Jahrbuch 2014*, 187–201.
- Hooghe, Liesbeth/Marks, Gary (2018): *Cleavage Theory Meets Europe’s Crises: Lipset, Rokkan, and the Transnational Cleavage*, in: *Journal of European Public Policy* 25(1): 109–135.
- Howard, Lise (2019): *Power in Peacekeeping*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurd, Ian (2008): *After Anarchy. Legitimacy and Power at the United Nations Security Council*, Princeton, N.J., Woodstock: Princeton University Press.
- Hurrell, Andrew (2018): *Beyond the BRICS: Power, Pluralism, and the Future of Global Order*, in: *Ethics & International Affairs* 32(1): 89–101.
- ICC (2019): *Pre-Trial Chamber II: Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, unveröffentlichtes Manuskript. ICC Doc. ICC-02/17-33 (April 12, 2019).
- Ikenberry, G. John (2018): *Why the Liberal World Order Will Survive*, in: *Ethics & International Affairs* 32(1): 17–29.
- Ikenberry, G. John (2019) *Reflections on After Victory*, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 21(1).
- International Crisis Group (2019): *Three Troubling Trends at the UN Security Council*; <https://www.crisis-group.org/global/three-troubling-trends-un-security-council>.
- International Law Commission (2006): *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*; https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf.
- Kefferpütz, Roderick (2022): *It’s time for Climate Competition with China*. Merics – Mercator Institute for China Studies; <https://merics.org/en/opinion/its-time-climate-competition-china>.
- Keohane, Robert O./Victor, David G. (2016): *Cooperation and Discord in Global Climate Policy*, in: *Nature Climate Change* 6: 570–575; <https://doi.org/10.1038/NCLIMATE2937>.
- Kersten, Mark (2019): *Is the International Criminal Court still an Aspirational Institution? Can it Be? Justice in Conflict*; <https://justiceinconflict.org/2019/05/22/is-the-international-criminal-court-still-an-aspirational-institution-can-it-be/#more-7844>.
- Kortunov, Andrey (2021): *To Stay or Not to Stay? Seven Concerns Russia Has about the OSCE*; <https://www.shrmonitor.org/to-stay-or-not-to-stay-seven-concerns-russia-has-about-the-osce/>.
- Mauß, Hanns W. (2020): *Multilateralismus. Varianten, Möglichkeiten, Grenzen, Erfolgsbedingungen*, SWP-Aktuell 11, Februar 2020; https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A11_Mauß.pdf.
- Mearsheimer, John J. (2019): *Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order*, in: *International Security* 43(4): 7–50.
- Morse, Julia und Robert O. Keohane (2014) *Contested multilateralism*, in: *The Review of International Organizations* 9, 385–412.

- Mulligan, William (2022): Erosions, Ruptures, and the Ending of International Orders: Putin's Invasion of Ukraine in Historical Perspective, in: *Societ* 59: 259–267.
- Nimigan, Sarah (2019): The Malabo Protocol, the ICC, and the Idea of 'Regional Complementarity', in: *Journal of International Criminal Justice* 17(5): 1005–29.
- Nordhaus, William (2015): Climate Clubs. Overcoming Free-Riding in International Climate Policy, in: *The American Economic Review* 105(4): 1339–1370; <https://doi.org/10.1257/aer.15000001>.
- Oksamytna, Kseniya/Lundgren, Magnus (2021): Decorating the "Christmas Tree", in: *Global Governance* 27(2): 226–250; <https://doi.org/10.1163/19426720-02702006>.
- Pérez, Vanessa Casado/Orlando, Emanuela (2021): Introduction, in: *German Law Journal* 22(8): 1387–1392; <https://doi.org/10.1017/glj.2021.92>.
- Peters, Dirk (2022): Brexit: The Perils of Dissociation by Negotiation, in: *Historical Social Research*, 47:2, 138–163.
- Ramasubramanian, Giridharan (2021): Three Ways the Glasgow Joint Declaration Can Accelerate US–China Climate Cooperation, in: *China Dialogue*, 17.12.2021; <https://chinadialogue.net/en/climate/three-ways-the-glasgow-joint-declaration-can-accelerate-us-china-climate-cooperation/>.
- Reus-Smit, Christian (1997): The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions, in: *International Organization* 51(4): 555–589.
- Reynolds, Alyson/Tsai, Elijah/Zvobgo, Kelebogile (2022): Ukraine Accuses Russia of Torture: Here's How to Prosecute those Crimes, *Monkey Cage Blog*. *The Washington Post*, 22.11.2022; <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/11/22/russia-ukraine-torture-justice/>.
- Roberts, Adam/Zaum, Dominik (2008): *Selective Security. War and the United Nations Security Council Since 1945*, London: Routledge.
- Rodrick, Dani/Walt, Stephen (2021): *How to Construct a New Global Order*. Harvard Kennedy School (HKS) Working Paper, RPW21-013. Cambridge: Harvard Kennedy School; <https://www.hks.harvard.edu/publications/how-construct-new-global-order>.
- Ruggie, John Gerard (1992): Multilateralism: the Anatomy of an Institution, in: *International Organization* 46(3): 561–598.
- Schabas, William A. (2017): *An Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press, 5. Auflage.
- Security Council Report (2019): *Is Christmas Really Over? Improving the Mandating of Peace Operations*, Research Report posted 22.2.2019; <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/is-christmas-really-over-improving-the-mandating-of-peace-operations.php>.
- Shiferaw, Lidet Tadesse (2021): *The AU-UN Peace and Security Partnership: Power and Politics*. ECDPM Discussion Paper 305.
- Sohn, Louis B. (1975) Voting Procedures in United Nations Conferences for the Codification of International Law, in: *The American Journal of International Law* 69(2): 310–53.
- Stephen, Matthew D./Zürn, Michael (2019): *Contested World Orders*. Oxford: Oxford University Press.
- Talmon, Stefan (2005): The Security Council as World Legislature, in: *The American Journal of International Law* 99(1).

- Tamanaha, Brian Z. (2021): *Legal Pluralism Explained. History, Theory, Consequence*. Oxford: Oxford University Press.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (2021): *Nationally Determined Contributions Under the Paris Agreement. Synthesis report by the Secretariat*. Vereinte Nationen (FCCC/PA/CMA/2021/8); https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_08E.pdf.
- US-China Erklärung (2021): *U.S.-China Joint Glasgow Declaration on Enhancing Climate Action in the 2020s*; <https://www.state.gov/u-s-china-joint-glasgow-declaration-on-enhancing-climate-action-in-the-2020s/>.
- Usmanov, Jafar (2015): *OSZE Feldoperationen im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses: die Präsenz in Tadschikistan als Fallbeispiel*, in: *OSZE Jahrbuch 2014*. Baden-Baden: Nomos, 91–106.
- Varieties of Democracy Institute (2022): *Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?*; https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf.
- Vasiliev, Sergey (2022): *Watershed Moment or Same Old? Ukraine and the Future of International Criminal Justice*, in: *Journal of International Criminal Justice*, 1–17; <https://doi.org/10.1093/jicj/mqac044>.
- von Einsiedel, Sebastian /Malone, David M. (2018): *Security Council*, in: Weiss, Thomas G./Daws, Sam (Hrsg.): *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 140–164.
- Weller, Marc (2002): *Undoing the Global Constitution: UN Security Council Action on the International Criminal Court*, in: *International Affairs* 78(4): 693–712; <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00275>.
- Williams, Paul D. (2019): *The Security Council's Peacekeeping Trilemma*, in: *International Affairs* 96(2), 479–499.
- Williams, Paul D./Bellamy, Alex J. (2020): *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press/Wiley & Sons, 3. Auflage.
- Zellner, Wolfgang (2011): *Das OSZE Gipfeltreffen von Astana im Jahr 2010 – eine vorläufige Bewertung*, in: *OSZE Jahrbuch 2010*. Baden-Baden: Nomos, 23–31.
- Zimmermann, Lisbeth/Deitelhoff, Nicole /Lesch, Max/Arcuid, Antonio/Peez, Anton (i. E.): *International Norm Disputes: The Link between Contestation and Norm Robustness*. Oxford: Oxford University Press.
- Zürn, Michael (2018): *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimization and Contestation*. Oxford: Oxford University Press.
- Zvogbo, Kelebogile (2021): *The ICC's Flawed Afghan Investigation: Why the Court Shouldn't Let America Off the Hook*, in: *Foreign Affairs*; <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2021-11-03/iccs-flawed-afghan-investigation>.

PRIF REPORT

Die PRIF Reports analysieren Hintergründe politischer Ereignisse und Entwicklungen und präsentieren wissenschaftliche Forschungsergebnisse in Deutsch oder Englisch.

Ben Aharon, Eldad (2023): Between Geopolitics and Identity Struggle: Why Israel Took Sides with Azerbaijan in the Nagorno-Karabakh Conflict, PRIF Report 1/2023, Frankfurt/M.

Gromes, Thorsten (2022): Der Verlauf bewaffneter Konflikte. Zum Ausmaß tödlicher Gewalt über Zeit, PRIF Report 15/2022, Frankfurt/M..



www.hsfk.de/PRIF-Reports
www.hsfk.de/HSFK-Reports

PRIF SPOTLIGHT

Die PRIF Spotlights diskutieren aktuelle politische und gesellschaftliche Themen.

Mullis, Daniel (2023): Ungehorsamer Klimaprotest. Proteste werden intensiver – eine Radikalisierung in die Gewalt ist nicht in Sicht, PRIF Spotlight 1/2023, Frankfurt/M.

Bethke, Felix S. (2022): Prospects for Peace in Tigray. An assessment of the peace agreement between the Ethiopian government and the TPLF, PRIF Spotlight 12/2022, Frankfurt/M.



www.hsfk.de/PRIF-Spotlights

PRIF BLOG

Auf dem PRIF Blog erscheinen Beiträge zu aktuellen politischen Fragen und Debatten der Friedens- und Konfliktforschung. Die Blogbeiträge erscheinen in loser Folge in Deutsch oder Englisch.



<https://blog.prif.org/>

PRIF Reports und PRIF Spotlights sind Open-Access-Publikationen und können kostenlos auf www.hsfk.de heruntergeladen werden. Sie möchten die digitalen Ausgaben abonnieren? Bitte wenden Sie sich an: publikationen@hsfk.de.

 [www.twitter.com/HSFK_PRIF](https://twitter.com/HSFK_PRIF)
 <https://blog.prif.org/>

BEN CHRISTIAN // MELANIE CONI-ZIMMER // NICOLE DEITELHOFF // MATTHIAS DEMBINSKI // STEFAN KROLL // MAX LESCH // DIRK PETERS

MULTILATERALISMUS ALS RAHMENORDNUNG: ZUR KRISE UND ZUKUNFT DER MULTILATERALEN WELTORDNUNG

Der Multilateralismus ist nicht erst seit dem russischen Angriffskrieg in der Krise. Die wachsende Eingriffstiefe und erweiterte Mitgliedschaft multilateraler Institutionen in den letzten Jahren gingen einher mit ihrer sinkenden Akzeptanz in der internationalen Staatengemeinschaft. Transnationale Probleme, wie z.B. die Erderwärmung, erfordern aber internationale Kooperation und Absprachen. Der Report schlägt vor, den Multilateralismus künftig als Rahmenordnung zu betrachten. Das heißt, auf globaler Ebene funktionale Arrangements auszuhandeln, um handlungsfähig zu bleiben, ohne sich durch normative Differenzen blockieren zu lassen. Weiterführende Regelungen sollten auf die regionale Ebene in die Kooperation mit Staaten ähnlicher Werte und Interessen verlagert werden. Diesen Vorschlag konkretisiert der Report anhand von vier Beispielen: den Friedensmissionen der VN, dem Internationalen Strafgerichtshof, der OSZE sowie den Klimakonferenzen.

Der vorliegende Report ist ein Kooperationsprojekt wissenschaftlicher Mitarbeitender des Programmbereichs „Internationale Institutionen“ der HSFK.