

## Globalisten aller Art, vereinigt Euch!

Ohne nichtstaatliche Akteure springt die „Allianz der Multilateralisten“ zu kurz

Ronja Scheler | **Um die multilaterale Ordnung aufrechtzuerhalten, zu stärken und weiterzuentwickeln, braucht es neue Formate – solche, die neben Staaten auch gestaltungswillige nichtstaatliche Akteure in den Politikprozess einbeziehen. Das Paris Peace Forum, das erstmals im November 2018 stattfand, hat deren wichtige Rolle sichtbar gemacht.**

Um die gewaltigen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigen zu können, bedarf es neuer außenpolitischer Initiativen. Zu diesem Zweck hat Heiko Maas eine „Allianz der Multilateralisten“ ausgerufen (siehe auch *IP* 5/2018, S. 74–78). Um „der Verwilderung der internationalen Ordnung“ Einhalt zu gebieten, so der Bundesaußenminister bei der Botschafterkonferenz im August 2018, sollen sich in dieser Gruppe Staaten zusammenfinden, die „gemeinsam für den Erhalt und die Weiterentwicklung der regelbasierten Ordnung eintreten“. Seitdem wird im Auswärtigen Amt, aber auch in den Hauptstädten der potenziellen „Alliierten“, an diesem Konzept gefeilt, um es mit Substanz und Leben zu füllen.

### Geopolitische Machtverschiebung

Vordergründig ist die Allianz eine Antwort auf die „America First“-Politik von US-Präsident Donald Trump. Sie reagiert aber auch auf einen tiefer liegenden Trend, der die bestehen-

de Ordnung in mehrerer Hinsicht herausfordert: ökonomische und politische Machtverschiebungen von West nach Ost. Diese stärken Kräfte, die keine Anhänger westlich geprägter, liberal-demokratischer Ordnungsvorstellungen sind, auf denen das bestehende internationale System basiert. „Sozialismus chinesischer Prägung“ ist dabei nur ein Beispiel konkurrierender Gesellschaftsmodelle. Deshalb knirscht es immer lauter im Getriebe der internationalen Organisationen. Stimmengewichtungen innerhalb multilateraler Institutionen, allen voran jener des so genannten „Washington-Konsenses“, bilden nicht länger die politischen und ökonomischen Realitäten ab. Zum Leidwesen des liberal-demokratischen Westens hinterfragen die nicht mehr so „neuen“ Mächte immer offener die Legitimität bestehender institutioneller Arrangements.

In den internationalen Organisationen führt dies zu Blockaden und Handlungsunfähigkeit. Es mangelt an

Konsens über die vorrangigen Probleme der Welt – und über die notwendigen Maßnahmen, sie zu beheben. In der Konsequenz leiden Effektivität und Output multilateraler Institutionen. Die Bekämpfung des Klimawandels, die Regulierung internationaler Finanzströme, die Besteuerung global agierender Unternehmen oder die Verrechtlichung des Cyberraums bleiben weitgehend auf der Strecke. Im UN-Sicherheitsrat blockieren sich die Mitgliedstaaten, zum Beispiel in Sachen Syrien-Krieg: Seit 2014 haben neun Vetos weitreichende Resolutionen verhindert. Wer die Problemlösungsfähigkeit multilateraler Institutionen und Regimes anzweifelt, tut dies nicht gänzlich unbegründet.

Der daraus resultierende Vertrauensverlust in die Organisationen der bestehenden multilateralen Ordnung beschert wiederum ebenjenen Kräften Zulauf, die sich gegen diese Ordnung richten. Je weniger Unterstützung die Verfechter einer liberal-westlichen Ordnung erfahren, desto geringer wird die Problemlösungsfähigkeit der multilateralen Institutionen bleiben – ein Teufelskreis, aus dem auszubrechen schwer möglich scheint. Eine Allianz aus gestaltungswilligen Staaten im Maas'schen Sinne kann den geopolitischen Machtverlust des Westens abfedern. Aufhalten wird sie ihn nicht.

### **Streuung politischer Macht**

Die Initiative des Außenministers versäumt, sich einen zweiten Trend zunutze zu machen, der das internationale System des 21. Jahrhunderts noch fundamentaler kennzeichnet als die Verschiebung politischer Macht zwischen Staaten. Es ist die Machtdiffusion von Staaten auf nichtstaatliche Akteure. Dass diese Entwick-

lung keinen Eingang in das Konzept der Multilateralismus-Allianz gefunden hat, ist bedauerlich. Denn richtig gedeutet und umgesetzt, verspricht sie eine Wiederbelebung und nachhaltige Stärkung der regelbasierten multilateralen Ordnung.

Machtdiffusion bedeutet die Streuung politischer Macht auf staatliche und nichtstaatliche Akteure. Waren vor einigen Jahren Staaten die Herrscher der internationalen Politik, sind Einfluss und Gestaltungsfähigkeit bereits heute auf weit mehr Köpfe verteilt. Dies bringt Herausforderungen mit sich, birgt aber in erster Linie ein großes Potenzial für die Wiederbelebung des Multilateralismus. Per definitionem ein zwischenstaatliches Konzept (laut John Ruggie „die Koordination von Beziehungen zwischen drei oder mehr Staaten“), kann die multilaterale Ordnung nur aufrechterhalten werden, wenn auch private und nichtstaatliche Akteure mit ins Boot geholt werden. Für die deutsche Außenpolitik geht es also darum, alle Teilhaber der internationalen Ordnung – und insbesondere die, die an ihrer konstruktiven Weiterentwicklung interessiert sind – im Sinne einer „Netzwerk-Diplomatie“ einzubinden.

Machtdiffusion hat mit dem massiven Informationszugewinn aufseiten nichtstaatlicher Akteure begonnen. Seit den 1970er Jahren sind Kommunikationskosten auf ein Tausendstel ihrer Ursprungskosten gefallen. Eine durchschnittliche Smartphone-Nutzerin hat heute Zugang zu mehr Informationen als ein westlicher Regierungschef um 1990. Eine Konsequenz dessen ist, dass Macht in Bereichen, die nicht exklusiv staatlichem

**Für den Multilateralismus birgt Machtdiffusion viel Potenzial**

Handeln vorenthalten sind, fast chaotisch verteilt ist. Staaten haben ihre herausragende Stellung bei transnationalen Herausforderungen wie Klimawandel, Drogenschmuggel, Finanzflüssen und Pandemien längst eingebüßt. Hier hat sich „Governance-Macht“ auf Staaten, Unternehmen, Städte, Nichtregierungsorganisationen, private Stiftungen usw. ausgebreitet. Für die Gestaltung und Weiterentwicklung der internationalen Ordnung geht es nun darum, die Viestimmigkeit dieser neuen Mitspieler in Einklang zu bringen, sie zu vernetzen und ihre Potenziale im Sinne des Gemeinwohls einzubringen. Sie werden dringender benötigt denn je.

Natürlich: Nicht alle „transnationalen Nichtstaatler“ nutzen ihren Einfluss zum Vorteil der Gesellschaft. Cyberkriminelle, Terroristen und Fundamentalisten schlüpfen durch „Governance Gaps“, also bestehende Regulierungslücken, und schaden so den liberalen Gesellschaften. Dies macht die mangelnde Effektivität bestehender Regimes augenscheinlich, befeuert den Vertrauensverlust in die multilaterale Ordnung und lässt sie weiter erodieren. Auf der anderen Seite gibt es aber eine bedeutende Anzahl an Akteuren, die ein Interesse an der Aufrechterhaltung der liberalen internationalen Ordnung, an transnationaler Kooperation und an kollektivem Handeln haben. Sie sind bereit, ihre Potenziale in den Dienst des Multilateralismus zu stellen. Sie sind die Agenten für eine „Allianz der Globalisten“.

Bereits heute übernehmen nichtstaatliche Akteure wichtige Funktionen für die Ausgestaltung und das

Funktionieren der Global Governance. Bleibt die formelle Annahme von Politiken ein Privileg von Staaten, spielen nichtstaatliche Akteure im klassischen Zyklus nationaler und internationaler Politikformulierung (Agenda-Setting, Formulierung, Annahme, Umsetzung und Bewertung von Politiken) zentrale Rollen. Mindestens fünf Gruppen fallen ins Auge.

### **Fünf Arten von Akteuren**

Beim Stichwort „nichtstaatliche Akteure“ fällt einem zuerst die Vielzahl global agierender Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ein, die eine substanzielle Rolle beim Agenda-Setting internationaler Politik spielen. Mit einem diversen Portfolio von Aktivitäten verfügen NGOs über wertvolles Wissen über Notwendigkeiten vor Ort und richten die Augen der Regierenden auf drängende Probleme jenseits politischer Agenden. Deswegen werden sie auch als die „Schleppboote progressiver Diplomatie“ bezeichnet, die „die Supertanker, Regierungen und internationalen Organisationen in Sachen Menschenrechte und Klimawandel in die richtige Richtung bewegen“ (Parag Khanna). Neben dem Agenda-Setting nehmen NGOs aber auch Einfluss auf die Formulierung und Umsetzung von Politik. Glaubt man den Aussagen von Teilnehmern der COP-21-Verhandlungen von 2015, so war der im Vorfeld von insgesamt 50 000 Teilnehmenden aus der Zivilgesellschaft aufgebaute und von NGOs koordinierte Druck ein wichtiger Faktor bei der Aushandlung des Pariser Klimaabkommens.

Eine zweite Gruppe sind philanthropische Organisationen. Weltweit gibt es mehr als 260 000 Stiftungen, die gemeinsam jährlich durchschnitt-

**Neue Mitspieler  
werden dringender  
denn je benötigt**

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

lich 150 Milliarden Dollar einsetzen. Viele von ihnen fokussieren ihre Arbeit stärker denn je auf internationale Herausforderungen. Sie agieren oft jenseits (partei)politischer Zwänge und können so wichtige politische Impulse geben. Sie verfügen zudem über das Kapital, um neue Themen auszutesten oder an der Umsetzung bereits formulierter Politiken mitzuwirken. Große Stiftungen wie die Bill & Melinda Gates Foundation oder das Netzwerk der Open Society Foundations verfügen über Budgets, die den Staatshaushalt so manches Entwicklungslands übertreffen.

Auch international agierende Unternehmen können als Verbündete bei der Aufrechterhaltung der multilateralen Ordnung fungieren. Ebenso wie global vernetzte Staaten haben auch sie ein herausragendes Interesse an der Weiterentwicklung des globalisierten Handelssystems. Mehr noch: Aktivitäten internationaler Großunternehmen richten sich immer stärker

auf die Verbesserung der Global Governance auch in anderen Politikfeldern. So haben Firmen von Coca-Cola über BMW bis Nike Programme entwickelt, mit denen sie die Auswirkungen des Klimawandels bekämpfen. Microsoft hat im Rahmen der „Digital Geneva Convention“ einen Prozess initiiert, in dem eine international gültige Norm für den Schutz von Zivilisten im Cyberraum entwickelt werden soll. Private Akteure sind also verstärkt auch an der Umsetzung von Politiken beteiligt.

Eine vierte Gruppe besteht aus Universitäten, Think Tanks und anderen akademischen Einrichtungen. Mit vorausschauender Forschung jenseits politischer Handlungszwänge und Tagesordnungen dienen sie als Impulsgeber für neue Fragestellungen. Mit ihrer Expertise zeichnen sie sich weiterhin als wichtiger „Sparingspartner“ für staatliche Akteure aus. Besonders bei komplexen Themen wie der Zukunft von Künstlicher

Intelligenz und Biotechnologie, aber auch bei der Steuerung des Cyberraums und der Bekämpfung des Klimawandels werden Staaten nur mithilfe wissenschaftlicher Fakten in der Lage sein, adäquate Antworten zu formulieren.

Schließlich gibt es eine Gruppe substaatlicher Akteure, die eine immer wichtigere Rolle bei der Umsetzung multilateral orientierter Politik einnimmt: Städte und Bundes-

staaten. Am augenscheinlichsten war dies zuletzt mit Blick auf den Kampf gegen den Klimawandel.

In Formaten wie den C40 haben sich weltweit Städte

zusammengefunden, die gemeinsam mehr als 25 Prozent des globalen BIP repräsentieren, Tendenz steigend. Sie tauschen „best practices“ aus, wie sie mithilfe ihres Innovationspotenzials den CO<sub>2</sub>-Ausstoß (heute etwa 70 Prozent der weltweiten Emissionen) verringern und die Folgen des Klimawandels abfedern können. In der US Climate Alliance haben sich 17 Bundesstaaten vereinigt, die im Gegensatz zu Präsident Donald Trump an den Zielen des Pariser Klimaabkommens festhalten wollen. Zusammen wären sie die drittgrößte Volkswirtschaft der Welt.

#### Die „Allianz der Globalisten“

Die Beispiele zeigen, dass nichtstaatliche „Globalisten“ einiges in die Waagschale zu werfen haben, was die Weiterentwicklung kollektiven Handelns und die Stärkung der Global Governance angeht. Somit birgt Machtdiffusion – anders als Machtverschiebung – enormes Potenzial für die Weiterentwicklung der bestehenden multilateralen Ordnung, das es zu nutzen

gilt. Die Ausführungen verdeutlichen, warum die von Außenminister Heiko Maas angestrebte „Allianz der Multilateralisten“ letztendlich zu kurz springt: Sie ignoriert das Potenzial zahlreicher nichtstaatlicher Akteure, die wichtige Rollen bei der Stärkung der kooperativ ausgerichteten internationalen Ordnung spielen. Diese haben verstanden, dass die Lösung globaler Herausforderungen auch globaler Ansätze bedarf. Anstatt also lediglich Staaten als Retter der multilateralen Ordnung zu betrachten, täten außenpolitische Entscheider gut daran, auch nichtstaatliche Partner besser in die Politikgestaltung einzubeziehen. Denn nur mit ihrem Kapital, ihrer Expertise und ihrer Unterstützung wird es gelingen, die drängenden Herausforderungen der internationalen Politik zu lösen.

Für die deutsche Diplomatie hat das vor allem vier Implikationen: Um die Vielzahl nichtstaatlicher Akteure produktiv in globales Handeln einzubeziehen, darf Diplomatie erstens nicht länger als exklusiv zwischenstaatliche Aufgabe betrieben werden. In einer Welt, in der immer mehr Staaten als Partner bei der Fortentwicklung der liberalen internationalen Ordnung wegfallen, müssen außenpolitische Akteure über die Staat-zu-Staat-Logik hinausdenken. Der am Werderschen Markt eingeleitete Mentalitätswandel sollte daher noch konsequenter vorangetrieben werden. Das vom Auswärtigen Amt unterstützte Global Diplomacy Lab ist ein gutes Beispiel, wie man Diplomatie umfassender verstehen kann. Die Einbindung nichtstaatlicher Akteure erfordert aber, dass ebenjene noch stärker in den außenpolitischen Diskurs integriert werden. Diploma-

## Die deutsche Diplomatie braucht einen Mentalitätswandel

tinnen und Diplomaten aller Hierarchiestufen müssen sich von der Vorstellung verabschieden, dass Außenpolitik vornehmlich hinter verschlossenen Türen gemacht wird.

Das erfordert zweitens ein neues Verständnis der Funktionen außenpolitischer Institutionen. Botschaften in aller Welt sollten als „multilateralism hubs“ verstanden werden, als Ansprechpartner und Plattformen für jegliche Akteure, die die internationale Ordnung im Sinne der deutschen Außenpolitik mitgestalten möchten. Sie könnten Initiatoren von Netzwerktreffen in Tokio, Kapstadt und Ottawa sein, die Unternehmen, NGOs und andere „Globalisten“ an einen Tisch bringen.

Drittens könnte ein optimiertes Wissensmanagement der deutschen Diplomatie helfen, Verbündete für multilaterale Herausforderungen zu identifizieren und gezielt anzusprechen. Was für große Beratungsfirmen seit Jahren eine Selbstverständlichkeit ist, steckt im Auswärtigen Amt noch in den Kinderschuhen: Ziel wäre, eine Datenbank zu etablieren, die alle privaten und nichtstaatlichen Initiativen bündelt. Je nach Thema könnten Diplomatinen und Diplomaten sich von privaten Initiativen inspirieren lassen und gegebenenfalls aktiv Partnerschaften anstreben.

Mehr als alles andere geht es jedoch viertens darum, dass Staaten als Netzwerkmanager aktiv werden. Sie sollten sich als Plattformgeber für die „Globalisten“ aufstellen, damit das Potenzial und die Ressourcen dieser Akteure produktiv genutzt und eine zweckmäßige Arbeitsteilung erreicht werden kann. Auf Initiative des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron fand im November 2018

erstmals das Paris Peace Forum statt, das unterschiedliche Akteure der Global Governance zusammenbrachte. In Debatten und „Meet-Ups“ diskutierten Premierministerinnen mit Vertretern der Zivilgesellschaft und Lokalpolitiker mit CEOs über Lösungsansätze für drängende Probleme der internationalen Politik. Wie auf einem „Basar der Global Governance“ tauschten sich also staatliche und nichtstaatliche Akteure aus und entwickelten gemeinsam neue Ideen. Mehr noch: Im Zentrum der Veranstaltung stand die Präsentation bereits existierender Initiativen zur Lösung globaler Herausforderungen – vorwiegend umgesetzt von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Unternehmen. So machte das Paris Peace Forum die herausragende Rolle nichtstaatlicher Akteure bei der Weiterentwicklung multilateraler Kooperation sichtbar.

Dieses Modell sollte Schule machen. Zwar unterhält auch die deutsche Diplomatie bereits zahlreiche Konsultationsformate mit NGOs, Think Tanks und Wirtschaftsverbänden. Es genügt aber nicht, diese lediglich als externe Ideengeber für staatliches Handeln zu betrachten. Notwendig ist, sie als Agenten für die Ausgestaltung der internationalen Ordnung zu sehen, kurz: als integrale Mitglieder der „Allianz der Globalisten“.

## Das Paris Peace Forum, ein Basar der Global Governance



**Ronja Scheler** ist Programmleiterin Internationale Politik bei der Körber-Stiftung, einem der sechs Gründungsmitglieder des Paris Peace Forum.