



---

Unilateralismus/Multilateralismus

In den außenpolitischen Debatten gehören Unilateralismus und Multilateralismus derzeit zu den am häufigsten gebrauchten Begriffen. Es wird jedoch häufig übersehen, dass damit zwei gegensätzliche Typen von strategischen Grundhaltungen in der Außenpolitik beschrieben werden, die in der politischen Realität zumindest in Reinform selten vorkommen. **Unilateralismus** orientiert sich vorrangig oder ausschließlich an den nationalen Interessen eines Staates, die aus eigener Kraft oder allenfalls mit Hilfe von Ad-Hoc-Koalitionen aus Staaten mit gleichgerichteten Interessen verfolgt werden. Unilateral agierende Staaten interessieren sich nur für Problemlagen, die ihre vitalen Interessen betreffen. Sie gehen keine Verpflichtungen ein, wenn ihre Interessen nicht tangiert sind. Eine Einschränkung der nationalen Handlungsfreiheit durch international vereinbarte Regeln wird so weit wie möglich vermieden. Eigene vorteilhafte Positionen werden notfalls auch mit Droh- oder Zwangsmitteln durchgesetzt. **Multilateralismus** bezeichnet demgegenüber ein kooperatives Handeln auf der Basis regelgeleiteter, prinzipiell gleichberechtigter und nicht diskriminierender Beziehungen zwischen mehreren Staaten. Multilateralismus berücksichtigt die Interessen aller beteiligten Partner. Er folgt gemeinsam verabredeten, oft rechtlich fixierten Regeln, die alle Beteiligten in gleicher Weise binden. Multilaterales Handeln fördert institutionelle Arrangements wie internationale Regime und Organisationen. Es bezieht seine Legitimation und seine ordnungsstiftende Wirkung daraus, dass es bei allen Beteiligten ein Gefühl von Beteiligung und Fairness erzeugt.

Als entscheidendes Motiv für Unilateralismus gilt eine überlegene Machtstellung im internationalen System. Große Macht verringert den Anreiz, mit anderen Staaten zu kooperieren und sich in multilaterale Regelungszusammenhänge einbinden zu lassen. Mit zunehmender militärischer und ökonomischer Überlegenheit eines Staates wächst auch die Neigung, diese Überlegenheit gegenüber anderen Staaten geltend zu machen. Unilaterales Handeln kann dabei durchaus im Interesse der Staatengemeinschaft liegen. So kann ein mächtiger Staat bereit sein, internationale Probleme anzugehen, zu deren Lösung die Staatengemeinschaft nicht willens oder nicht fähig ist. Um Staaten, die fortgesetzt und willentlich gegen die Regeln des internationalen Zusammenlebens verstoßen und deshalb eine Bedrohung für ihre Umgebung darstellen, zurückzudrängen, wird gelegentlich das unilaterale Handeln eines mächtigen Staates wie der USA sogar für unabdingbar gehalten. Unilateralismus könne so letztlich zur Entstehung einer zivilisierten, regelgebundenen Weltordnung beitragen. Deshalb sei im Einzelfall Unilateralismus auch dann zu rechtfertigen, wenn er gegen die geltenden Normen des internationalen Systems verstoße und zu eigentlich geächteten Mitteln greife (Kagan).

Unilateralismus eines mächtigen Staates gibt schwächeren Staaten allerdings Anreize zum Trittbrettfahrer-Verhalten. Solche Staaten werden sich nicht für die Lösung eines Problems engagieren und Risiken dafür auf sich nehmen, wenn der unilateral handelnde Staat bereit ist, die damit verbundene Last alleine zu tragen. Ist Unilateralismus mit Regelverstößen verbunden, provoziert der allein handelnde Staat möglicherweise sogar den Widerstand anderer, ihm prinzipiell wohlgesonnener Staaten. Unilateralismus kann so die Fähigkeit eines mächtigen Staates vermindern, für seine langfristigen Ziele die Unterstützung anderer Staaten zu gewinnen. Im Extremfall droht die Selbstisolation. Auch lassen sich andere durch unilaterales Handeln nicht davon abhalten, ihrerseits multilaterale Initiativen zu ergreifen, die den Interessen des unilateral handelnden Staates zuwiderlaufen. Die bedenklichste Folge eines strikten Unilateralismus besteht jedoch darin, dass andere Staaten veranlasst werden, ihren internationalen Verpflichtungen

ebenfalls nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr nachzukommen. Wenn aber das Völkerrecht nur noch nach rationalem Kalkül im Einzelfall beachtet wird, dann führt dies insgesamt zu einer Schwächung der Regeln des internationalen Systems.

Multilateralismus ist eine bevorzugte Strategie zur Lösung von Problemen, die von einzelnen Staaten nicht mehr allein bewältigt werden können. Internationale Regime stellen Mechanismen bereit um zu verhandeln, Differenzen auszuräumen, Probleme zu lösen, Lasten und Risiken zu teilen, Handlungen zu koordinieren und Verpflichtungen einzulösen. Multilateralismus kann auch die Legitimation der internationalen Politik stärken, indem er zeigt, dass die Werte, um die es geht, von allen Beteiligten und nicht nur von einzelnen Interessierten geteilt werden. Zur Bewältigung von Globalisierungsfolgen wie globale Erwärmung, Infektionskrankheiten, Drogenhandel, Terrorismus, Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Stabilisierung von globalen Finanzmärkten kann es auch für mächtige Staaten attraktiv sein, sich freiwillig in multilaterale Arrangements einbinden zu lassen und damit die Unterstützung anderer Staaten zu sichern. Ein mächtiger Staat wie die USA erreicht dann seine Ziele durch den Einsatz von so genannter „soft power“, d. h. dadurch, dass andere Länder sich ihm anschließen und sich an seinen Grundwerten und seinem Gesellschaftsmodell orientieren. Zudem verhütet Multilateralismus Trittbrettfahrer-Verhalten von Ländern, die anderenfalls darauf spekulieren könnten, dass mächtige Staaten wie die USA bereit sind, die Kosten internationalen Handelns allein zu tragen.

Multilateralismus ist besonders attraktiv für schwache Staaten, weil seine Prinzipien ihnen diplomatischen Einfluss verschaffen, über den sie in bilateralen Beziehungen nicht verfügen würden. Daraus resultieren aber auch die zentralen Probleme von multilateralen Institutionen. Sie brauchen oft sehr viel Zeit für Entscheidungen, Rivalitäten zwischen den Staaten können ein gemeinsames Handeln vollständig unterminieren, und ihre Beschlüsse sind häufig zu unbestimmt, um zu einem gemeinsamen zielgerichteten Handeln zu führen. Daher stehen mächtige Staaten dem Multilateralismus häufig skeptisch gegenüber und empfinden die multilaterale Kooperation in erster Linie als Einschränkung. Sie befürchten, dass sie auf Souveränität verzichten müssen, ohne ihren Zielen näher zu kommen. Im schlechtesten Fall würden sie sich sogar Risiken aussetzen, die bei unilateralem Handeln nicht aufgetreten wären.

Die konkrete Außenpolitik mächtiger Staaten ist in aller Regel weder dem Unilateralismus noch dem Multilateralismus zuzuordnen, sie schwankt aber auch nicht einfach zwischen diesen beiden strategischen Grundorientierungen. Vielmehr geht es in Staaten wie den USA in erster Linie um die Frage, wie weit man sich auf Multilateralismus einlässt. Außenpolitische Strategien zielen darauf ab, den Nutzen des gemeinsamen Handelns mit anderen Staaten zu maximieren und die Kosten des Multilateralismus zu minimieren. Wie die Wahl zwischen den beiden Grundoptionen ausfällt, hängt sowohl von Entwicklungen im internationalen System als auch von innenpolitischen Entwicklungen ab. So waren die beginnenden neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts eine Hochzeit des Multilateralismus. Der Wegfall der Bipolarität und die sich anbahnende Kooperation zwischen Ost und West veränderten die weltpolitischen Koordinaten zugunsten internationaler Zusammenarbeit. Seit Mitte der neunziger Jahre haben die multilateralen Veränderungsimpulse jedoch an Kraft verloren. Dazu haben die durch immer mehr Mitglieder gestiegene Unbeweglichkeit der Institutionen der Vereinten Nationen, aber auch außenpolitische Prioritätsverschiebungen der US-amerikanischen Regierungen beigetragen.

#### Quellen:

- *Dembinski, Matthias* (2002): Unilateralismus versus Multilateralismus. Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und Internationaler Organisation, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 4; *Kagan, Robert* (2002): Macht und Schwäche. Was die Vereinigten Staaten und Europa auseinandertreibt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 47. Jg., H. 10, S. 1194-1206; ; *Nuscheler, Franz* (2001): Multilateralismus versus Unilateralismus. Kooperation versus Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen, Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden; *Nye Joseph S.* (2002): Limits of American Power, in: Political Quarterly, Vol. 117, No. 4, S. 545-559; *Patrick, Stewart/Forman, Shepard* (2002): Multilateralism and U. S. Foreign Policy, Boulder, Colorado/London

Bearbeiter: RR Prof. Dr. von Winter, Fachbereich II - Auswärtiges, Internationales Recht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe