

Weltpolitik im Umbruch.

Eine Bestandsaufnahme neuer Formen multilateraler Krisenbewältigung

Mayar Alaraishi, Mehmet Er, Simon Festag, Toghrul Hasanzade, Kathleen Lang, Sean Low, Jürgen Neyer, Christian Palenda, Hendrik Rebitzer, Anita Swierczynski, Julius Voigt.

Europa-Universität Viadrina Frankfurt Oder

Wintersemester 2023/24

Abstract

This paper shows that multilateralism and unilateralism are in process. We make this argument by drawing on two case studies - the Arab-Israeli rapprochement, and China's trade restrictions against Lithuania - critically analyzing the thesis of multilateralism in crisis. The study shows that world politics is undergoing a period of transformation in which traditional multilateral structures are being tested and reassessed, while new forms of cooperation and crisis management, such as informal multilateralism, are emerging. Our results indicate that the thesis of multilateralism in crisis comes up short. Despite current tensions and unilateral actions, the thesis of multilateralism in the crises cannot be fully confirmed. The study emphasises the need for a flexible approach that combines the advantages of multilateralism and unilateralism in order to adapt to changing geopolitical conditions. There are signs of a dynamic shift in the world order between multilateralism and unilateralism, which calls into question previous beliefs of liberalism.

keywords *multilateralism · unilateralism · Middle East · Abraham Accords · China · EU · Weaponized Interdependence*

1 Einleitung.....	4
2 Fallstudien.....	6
2.1 Eine neue multilaterale Ordnung im Nahen Osten? Annäherungsprozesse im Kontext regionaler Machtverschiebungen.....	6
2.2 Chinas Weaponization of Interdependence am Beispiel Litauens und die Reaktion der EU.....	9
3 Auswertung und Konklusion.....	15
Literatur.....	16

1 Einleitung

Mit dem Aufstieg Chinas und den zunehmenden Spannungen zwischen den USA und Europa geht die weit geteilte Diagnose einer Krise des Multilateralismus einher (vgl. Brühl 2009, vgl. Heemann/ Rosenow 2019). In einer Vielzahl von Beiträgen der letzten Jahre findet sich die These, dass die multilaterale Ordnung der Nachkriegszeit zwischen den gegenläufigen Interessen der USA, Chinas, Russlands und Europas zerrieben zu werden droht (vgl. Mearsheimer 2019). Hiermit geht die Befürchtung einher, dass die Nachkriegsphase der internationalen Stabilität von einer neuen Phase der Instabilität, der zunehmenden Konflikte und der kriegerischen Auseinandersetzungen abgelöst werden könnte (vgl. Goldstein 2013, vgl. Drezner et al. 2021). Die Auseinandersetzungen zwischen China und seinen Anrainerstaaten im Südchinesischen Meer unterstreichen dies genauso wie die zunehmende Kritik an den Vereinten Nationen, der WTO und der EU. Die Welt scheint sich allmählich vom Multilateralismus ab- und dem Unilateralismus zuzuwenden. Die Begriffe des Multilateralismus und des Unilateralismus werden in diesem Text im Anschluss an Ruggie (1992, vgl. auch Caporaso 1992) als jeweils idealtypische Kombination von Akteuren, Normen und Inhalten verstanden. Multilateralismus bezeichnet eine Organisationsform internationaler Politik, in der eine Vielzahl von Staaten auf der Basis von gemeinsamen Prinzipien eine kooperative Bearbeitung von staatenübergreifenden Problemen verfolgt. Multilateralismus muss nicht notwendigerweise in einer internationalen Organisation aufgehoben sein, sondern kann auch informellen Charakter haben. "Informeller Multilateralismus" liegt dann vor, wenn Staaten normenfolgendes Verhalten realisieren, ohne dass dieses vertraglich festgelegt ist. Unilateralismus bezeichnet im Gegensatz hierzu eine Organisationsform, in der Staaten individuell ihre nationalen Ziele ohne Berücksichtigung gemeinsamer Prinzipien verfolgen (vgl. Bertele/ Mey 1998). Vor diesem Hintergrund fragen wir in diesem Artikel danach, ob sich die These einer Krise des Multilateralismus empirisch nachzeichnen lässt. Ferner wollen wir herausfinden, ob und wo sich empirische Evidenzen dafür finden lassen, dass sich die Staatenwelt zunehmend von multilateralen Prinzipien abwendet und welche Auswirkungen diese Neuausrichtung auf internationale Kooperation, Frieden und Konflikte hat.

In diesem Papier werden hierzu zwei Fallstudien vorgestellt, die insgesamt einen eher skeptischen Blick auf die These einer Krise des Multilateralismus und einer hiermit einhergehenden zunehmenden Konflikthaftigkeit der internationalen Politik werfen. Im folgenden zweiten Kapitel zeigen Anita Swierczynski, Toghrul Hasanzade, Mayar Alaraishi

und Mehmet Er, dass die arabisch-israelischen Annäherungen in den Jahren 2020 bis 2023 einen neuen Ansatz des Multilateralismus im Nahen Osten darstellen. Zwischen Israel und den Vereinigten Arabischen Emiraten, Bahrain und einer Reihe anderer arabischer Staaten entwickelte sich in den letzten zehn Jahren ein immer dichteres Netz kooperativer bilateraler Übereinkommen, die in ihrer Summe zu einer multilateralen Ordnungsstruktur geführt haben. Das dritte Kapitel entwickelt ein ähnlich skeptisches Argument in Bezug auf den internationalen Handel und die WTO. Hendrik Rebitzer, Kathleen Lang und Simon Festag zeigen, dass der Beitritt Chinas zur WTO nicht zu einer Beilegung der handelspolitischen Spannungen zwischen Europa und China gesorgt, sondern dass er vielmehr eine neue Phase handelspolitischer Konflikte eingeläutet hat. Die Verhängung einseitiger Handelssanktionen seitens Chinas gegenüber Litauen sowie die ebenso unilaterale Verhängung von Gegenmaßnahmen seitens der EU unterstreichen, dass multilaterale Institutionen wie die WTO nur einen beschränkten Effekt auf internationale Konflikte haben. Insgesamt werfen die beiden Fallstudien einen kritischen Blick auf die weitverbreitete These, dass die kooperative Nachkriegsordnung im Kern um die Idee des Multilateralismus aufgebaut war und hieraus ihre konfliktberuhigende Wirkung entfaltet hat.¹

¹ Das Paper entstand im Rahmen des Forschungsprojektes SKILL (Sozialwissenschaftliches KI-Labor für Forschendes Lernen) an der Europa-Universität Viadrina. Im Rahmen des Seminars ‚Unilateralismus in der Weltpolitik: vom Völkerbund bis heute‘ (Prof. Jürgen Neyer / Julius Voigt, WiSe 23/24) wurde der vorliegende Text zum Thema Multi- und Unilateralismus im Modus des Forschenden Lernens (Huber, Reinmann 2019) in kollaborativer studentischer Zusammenarbeit gemeinsam erarbeitet. Während des gesamten Austausch-, Lern-, Lehr- und Schreibprozesses wurden verschiedene KI-Anwendungen eingesetzt. Die Nutzung wurde durch den Austausch im Seminar und das regelmäßige Schreiben von Reflexionen der Seminarteilnehmer*innen mitbedacht. Neben dem Forschungsinteresse zum Thema Uni-/Multilateralismus wurde so in actu versucht, einen kritischen Umgang mit KIs wie Chat GPT & Co. zu kultivieren und regelmäßig zu reflektieren. Daraus werden Erfahrungen und Erkenntnisse für die Entwicklung der SKILL-KI gewonnen, an deren Entwicklung die Seminarteilnehmer*innen somit mehr oder weniger direkt beteiligt sind. Ausführlichere Informationen zum SKILL-Projekt finden sich im kürzlich veröffentlichten Konzeptionspapier Forschendes Lernen mit KI im Sozialwissenschaftlichen KI-Labor für Forschendes Lernen (SKILL) (Girgensohn, Mundorf et al 2023).

2 Fallstudien

2.1 Eine neue multilaterale Ordnung im Nahen Osten? Annäherungsprozesse im Kontext regionaler Machtverschiebungen

Die politischen Annäherungsprozesse zwischen Israel und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE), Bahrain, Marokko und dem Sudan in den Jahren 2020 bis 2023 haben bei vielen Beobachtern die Hoffnung geweckt, dass trotz aller Krisen der globalen Ordnung ein neues Kapitel regionaler multilateraler Kooperation aufgeschlagen und die jahrzehntelange Konfrontation zwischen Israel und den arabischen Staaten überwunden werden könnte (vgl. Singh 2022, Abs. 4).

Im Folgenden soll erörtert werden, was der Auslöser für diesen Annäherungsprozess war, welche macht- und sicherheitspolitischen Ziele und Interessen die arabischen Staaten und Israel verfolgten und welche Konsequenzen dies für die politische Ordnung des Nahen Ostens im Spannungsfeld zwischen unilateraler und multilateraler Ordnung gehabt hat. Wichtige regionale Akteure sind Israel, die VAE, Saudi-Arabien, der Iran sowie die USA. Der Nahe Osten ist durch eine Vielzahl von Konflikten geprägt, von denen Hegemoniebestrebungen bzw. Machtverschiebungen eine zentrale Rolle einnehmen. Das Ziel dieser Fallstudie besteht darin, die Entwicklungen der letzten 3-4 Jahre im Kontext der Begriffe Unilateralismus und Multilateralismus zu analysieren. Der Nahe Osten, so die hier entwickelte These, ist für die Analyse insofern interessant, als wir den sukzessiven Aufbau eines dichten Systems bilateraler Vereinbarungen beobachten konnten, die in ihrer Summe auf die Entstehung einer multilateralen Ordnung hinzuweisen schienen. Hiermit wird ein deutlicher Kontrapunkt zur skeptischen These einer Krise des Multilateralismus gesetzt.

Für das Verständnis der regionalen Konfliktstruktur sind der Iran, Saudi-Arabien und die USA als regionale Ordnungsmächte von zentraler Bedeutung (vgl. Hagemann 2020a, S. 268). Sowohl Saudi-Arabien (unterstützt von den USA) als auch der Iran beanspruchen eine regionale Führungsrolle und gestalten ihre Beziehungen zueinander vor diesem Hintergrund. Dieser Artikel geht davon aus, dass die Annäherungsprozesse der vergangenen 3-4 Jahre Ausdruck regionaler Macht- und Konflikt Verschiebungen wie dem sich zuspitzenden Hegemonialkonflikt zwischen dem Iran und Saudi-Arabien sind (vgl. ebd., S. 264).

Im Fokus steht der wachsende regionale Einfluss des Iran und sein Versuch, den Einfluss der USA sowie ihrer regionalen Verbündeten Israel und Saudi-Arabien zurückzudrängen. Es ist anzunehmen, dass diese veränderte Bedrohungswahrnehmung die arabischen Staaten, trotz des ungelösten Nahost-Konfliktes (vgl. Hagemann 2020b S. 386), zur Annäherung mit Israel bewogen hat. Ziel der USA ist die Zurückdrängung des Iran als dem „zentralen Feind der USA in der Region“ (Hagemann 2020a S. 263). Bei Amtsantritt erneuerte der damalige US-amerikanische Präsident Donald Trump zu diesem Zweck den Schulterchluss mit Israel und Saudi-Arabien gegen den gemeinsamen Gegner Iran und forcierte die Annäherung zwischen den beiden Staaten sowie zwischen Israel und den Golfstaaten im Allgemeinen (vgl. ebd., S. 270ff.). Die am 15. September 2020 unterzeichneten sogenannten Abraham Accords zwischen Israel und den VAE sowie zwischen Israel und Bahrain (vgl. Hagemann 2020b, S. 380) sind daher nicht als überraschender Durchbruch in den arabisch-israelischen Beziehungen zu verstehen, sondern müssen als „das Ergebnis eines bereits seit mehr als einem Jahrzehnt anhaltenden Annäherungsprozess, der die Konvergenz in Interessen und Bedrohungswahrnehmung zwischen Israel und den VAE reflektiert“ (ebd., S. 381) verstanden werden. Sie zielen auf die Formalisierung und Institutionalisierung bestehender Beziehungen ab und stellen bilaterale Abkommen dar, „die geregelte diplomatische und wirtschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten ermöglichen“ (ebd., S. 386). Hagemann weist darauf hin, dass die Kernbegriffe der Abkommen Sicherheit, Stabilität und Wohlstand sind (vgl. ebd., S. 386).

Im Zentrum der Abkommen stehen regionale und globale Machtverschiebungen. Gemeint ist damit der Rückzug der verbündeten Ordnungsmacht USA aus der Region und der wachsende Einfluss des Iran, der Türkei und des politischen Islam (vgl. ebd., S. 380ff.). Der Abschluss dieser Abkommen zeigt, dass die Golfstaaten als Reaktion auf die regionalen Herausforderungen „zunehmend offensiv Eigeninteressen verfolgen und kollektive arabische Interessen wie die Arabische Liga als Institution an Bedeutung verloren haben“ (ebd., S. 386). Die Annäherung der Golfstaaten an Israel basiert auf geteilten Bedrohungswahrnehmungen und gemeinsamen Interessen gegenüber dem Iran (vgl. ebd., S. 382). Der US-amerikanische Rückzug aus der Region, verbunden mit Trumps unilateraler „America First“-Politik (vgl. Hagemann 2020a, S. 264), hat für die Staaten Konsequenzen. Laut Hagemann bedeute für Trump „America First“, „dass die USA immer weniger bereit sind, internationale Sicherheit, Allianzen und die multilaterale Ordnung zu garantieren“ (Hagemann 2020b, S. 384). Aus diesem Grund erscheint eine lokale, militärische Kooperation mit Israel aus Sicht der VAE und Saudi-Arabiens nicht nur vorteilhaft, sondern auch dringend geboten. US-amerikanische

Unterstützung bleibt dabei weiterhin wichtig, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu US-amerikanischen Rüstungsgütern (vgl. ebd., S. 385). Am 22. Dezember 2020 und 6. Januar 2021 unterzeichneten mit Marokko und dem Sudan zwei weitere arabische Staaten unter US-amerikanischer Vermittlung Abkommen mit Israel. Beide Abkommen waren wesentlich von dem Interesse Marokkos und des Sudans motiviert, ihre Beziehungen zu den USA zu verbessern (vgl. Asseburg/ Henkel 2021, S. 1ff.).

Mit Saudi-Arabien begann der fünfte - und gleichzeitig wichtigste arabische - Staat 2023 Verhandlungen mit Israel (vgl. Dienstbier 2023 S. 1). Diesen bilateralen Verhandlungen waren Verhandlungen mit den USA vorausgegangen, da Saudi-Arabien zentrale Forderungen – wie unter anderem umfassende amerikanische Rüstungsexporte – als Bedingung für die Annäherung an Israel formuliert hatte (vgl. ebd., S. 2). Für die USA besteht die Herausforderung hier darin, ihre strategischen Interessen im Nahen Osten so durchzusetzen und einen regionalen Ordnungsrahmen so zu etablieren, dass sie sich auf die beiden Großkonflikte mit Russland und China konzentrieren kann (vgl. ebd., S. 3f.). Eine stabile regionale Ordnung wäre daher für Washington eine Chance, „um trotz außenpolitischer Verschiebungen nicht an regionalem Gewicht zu verlieren“, so Dienstbier (2023, S. 4).

Eine multilaterale Ordnung im Entstehen?

Die arabisch-israelischen Annäherungen sind als Ausdruck regionaler Macht- und Konfliktverschiebungen und insbesondere des wachsenden Einflusses des Iran zu verstehen. Es stellt sich in diesem Zusammenhang weniger die Frage nach einer Krise des Multilateralismus als vielmehr nach der Reaktion der Staaten auf die zunehmende Konflikthaftigkeit der Region. Sowohl Israel als auch die arabischen Staaten haben die wachsenden Risiken und die Notwendigkeit erkannt, gemeinsame strategische Interessen zu verfolgen, um politische und wirtschaftliche Stabilität zu gewährleisten. Das Handeln der Regierungen bringt eine neue „informelle Multilateralität“ zum Ausdruck. Im Nahen Osten entsteht ein Netz kooperativer, bilateraler Abkommen unter Anleitung der USA, das multilaterale Prinzipien realisiert, ohne aber die Form einer internationalen Organisation anzunehmen.

2.2 Chinas Weaponization of Interdependence am Beispiel Litauens und die Reaktion der EU

In den vorherigen Kapiteln wurde das Spannungsverhältnis zwischen multi- und unilateralen Handlungsmustern in der internationalen Politik aus den Sichtweisen der Friedens- und Sicherheitspolitik beleuchtet. Im folgenden Kapitel wird ein ergänzender Blick auf die internationale Wirtschaftspolitik geworfen. Die folgende Fallstudie beschäftigt sich mit unilateralen Handlungen aus ökonomischer Perspektive.

Um diese zu erörtern, müssen der Welthandel und die damit einhergehenden wechselseitigen Abhängigkeiten von Staaten einbezogen werden. So lassen sich am Beispiel der aktuellen Handelsbeziehungen zwischen der Volksrepublik China (VRC) und der Europäischen Union (EU) stark ausgeprägte Interdependenzen erkennen. Eine Analyse des ifo Instituts zeigt, dass die Vorleistung heimischer Produktion aus der VRC seit 1995 unter anderem für die EU signifikant angestiegen ist (vgl. Baur/ Flach 2022, S. 59). Spätestens seit dem Eintritt der VRC in die Welthandelsorganisation (WTO) im Jahre 2001 hat Chinas Aufstieg zur Wirtschaftsmacht begonnen (vgl. ebd., S. 57). Die gegenseitige wirtschaftliche Relevanz sowohl in Bezug auf den Absatz- als auch auf den Zuliefermarkt, so heißt es in der Studie weiter, sei für die VRC und die EU in etwa gleich groß (vgl. ebd., S. 60).

Dennoch gibt es viele warnende Stimmen, die insbesondere mit Blick auf das starke Wirtschaftswachstum Chinas in einem zu leichtfertigen Umgang mit diesem eine Gefahr sehen: „Aufgrund dieser Ambiguität ökonomischer Interdependenzen sollte das Ziel der [...] europäischen Außenwirtschaftspolitik [...] in erster Linie die Vermeidung einseitiger Abhängigkeiten sein“ (Baur/ Flach 2022, S. 64). Einseitige Abhängigkeiten erhöhen die Gefahr der Förderung unilateraler Handlungen. Hierfür bietet das außenpolitische Handeln der VRC geeignete Beispiele. So gab es in den letzten Jahren zahlreiche Fälle, in denen die VRC ihre Außenhandelsbeziehungen zu Handelspartnern zur Durchsetzung eigener geopolitischer Ziele instrumentalisiert und damit ihre wirtschaftliche Vormachtstellung gegenüber anderen Staaten demonstriert hat (vgl. Chang/ Yang 2020, S. 320).

Vor diesem Hintergrund ist der Fall der taiwanesischen Botschaftseröffnung in Vilnius im November 2021, die explizit den Namen Taiwan statt Taipeh führt, und die Reaktion Chinas von besonderem Interesse (vgl. Nowak/ Lamby-Schmitt 2022). Da die VRC Taiwan als

abtrünnige Provinz betrachtet und die Aufnahme von offiziellen diplomatischen Beziehungen mit Taiwan als Angriff auf ihre Ein-China-Politik wertet, ließ sie scharfe Sanktionen folgen (vgl. Latschan 2021). So unterbrach China den Handel mit Litauen und forderte auch europäische Unternehmen dazu auf, ihre Handelsbeziehungen mit Litauen einzufrieren. Die EU gab sich jedoch nicht wehrlos und kündigte Konsequenzen an: Neben einer bereits eingereichten Klage bei der WTO plant sie auch die Einführung eines Sanktionsmechanismus, mit dessen Hilfe es möglich ist, ohne die Zustimmung aller anderen WTO-Mitgliedstaaten auf regelwidrige Sanktionen reagieren zu können (vgl. Nowak/ Lamby-Schmitt 2022). Es ist erkennbar, dass die VRC als wichtiger Handelspartner der EU ihre Interessen konsequent verfolgt und auch auf wirtschaftliche Maßnahmen zurückgreift. Der Fall Litauen illustriert, wie globale Wirtschaftsnetzwerke und damit einhergehende Machtasymmetrien zwischen Staaten als Folgen der Globalisierung neue Formen der staatlichen Machtausübung in den internationalen Beziehungen ermöglichen (vgl. Farrell/ Newman 2019, S. 74-79). Die Politikwissenschaftler Henry Farrell und Abraham L. Newman fassen unter dem Konzept der “Weaponized Interdependence” zusammen, dass globale Wirtschaftsnetzwerke von privilegierten Akteuren zur Erreichung strategischer Ziele genutzt werden können. Als privilegierte Akteure werden Staaten angesehen, die zentrale Knotenpunkte kontrollieren und ihren Einfluss geltend machen können, um Wirtschafts- und Informationsflüsse zu unterbrechen, Schwachstellen aufzudecken, politische Veränderungen zu erzwingen und unerwünschtes Verhalten zu verhindern. Somit bietet das Konzept einen Gegenentwurf zur liberalen Perspektive, da strukturelle Aspekte der Interdependenz und das Potenzial für dauerhafte Machtungleichgewichte zwischen Staaten innerhalb globaler Netzwerke hervorgehoben werden (vgl. ebd.). Im folgenden Abschnitt wird untersucht, ob die Reaktion der VRC auf die Eröffnung der taiwanesischen Botschaft in Vilnius als eine solche Ausnutzung bzw. Zwangsanwendung angesehen werden kann und welche Konsequenzen sich daraus für den Multilateralismus abzeichnen.

Die Fallstudie beginnt mit einem knappen Rückblick, in welchem auf die Rolle Chinas in der WTO eingegangen wird und inwiefern ein Widerspruch zwischen den WTO-Zielen und dem Verhalten Chinas besteht. Im nächsten Schritt wird das Fallbeispiel Litauens dargestellt. Erläutert werden die Sanktionen der VRC gegenüber Litauen und die Reaktion der EU darauf. Abschließend wird auf Basis der Erkenntnisse eine Einschätzung erfolgen, welche Bedeutung sowohl das Vorgehen Chinas als auch die Reaktion der EU für die Funktionalität der WTO als multilaterale Institution und integraler Bestandteil einer multilateralen Ordnung haben.

Stellvertretend könnte dieser Fall für einen globalen Wandel in Richtung einer stärker unilateral geprägten Ordnung stehen.

China und die WTO

Mit dem Beitritt Chinas zur WTO im Dezember 2001 waren große Hoffnungen verbunden (vgl. Jungbluth 2021). Als zentrale Ziele hat sich die WTO gesetzt, eine Liberalisierung der Märkte zu ermöglichen und Handelshemmnisse, insbesondere durch die Senkung von Zöllen und die Beilegung von Handelsstreitigkeiten, zu beseitigen. Entgegen den Erwartungen der westlichen Partner hat sich der grundlegende Widerspruch zwischen der VRC als einem sozialistisch geprägten Wirtschaftssystem und der generellen Auslegung der WTO auf liberale Marktwirtschaften auch 23 Jahre später nicht aufgelöst (vgl. Mavroidis/ Sapir 2023, S. 227ff.). Trotz der Einbindung in das multilaterale Handelssystem und der wirtschaftlichen Öffnung der VRC blieb die Transformation des politischen Systems aus (vgl. ebd., S. 230f./vgl. Jungbluth 2021). Die Resilienz des chinesischen Systems, das den marktwirtschaftlichen Zielen der WTO diametral entgegensteht, und der daraus resultierende Widerspruch bringen Mavroidis und Sapir auf den Begriff der “kognitiven Dissonanz”. Hiermit wird auf die Mitgliedschaft der VRC in der WTO bei einer bestehenden logischen Unvereinbarkeit der wirtschaftlichen Prinzipien beider abgestellt (vgl. Kirchgeorg 2018). Dass die VRC seit ihrem Beitritt und dem damit verbundenen wirtschaftlichen Aufschwung signifikant an Macht gewonnen hat, stellt die WTO und Chinas Handelspartner vor zunehmende Herausforderungen (vgl. Mavroidis/ Sapir 2023, S. 237ff.). Gleichzeitig sieht sich die chinesische Regierung besonders in den letzten Jahren mit dem Vorwurf konfrontiert, von der WTO unfair zu profitieren. Die VRC missachte die Regeln des Wettbewerbs, indem sie beispielsweise heimische Unternehmen mithilfe milliardenschwerer Subventionen unterstütze (vgl. Li/Yi 2023, S. 24). Bis heute lässt die WTO mit einer Reaktion auf sich warten. Maßgebliche Gründe für das Ausbleiben von Konsequenzen sind die begrenzten Sanktionsmöglichkeiten bei Regelverstößen innerhalb der WTO und das Einstimmigkeitsprinzip bei Abstimmungen (vgl. Bogdanova/ Wang 2023, S.175).

Litauen als Sonderfall

Die bilateralen Beziehungen zwischen der VRC und dem relativ kleinen Litauen, die zu Beginn der Unabhängigkeit Litauens im März 1990 recht harmonisch und vielversprechend begannen, sind inzwischen am Tiefpunkt angelangt (vgl. Mačikėnaitė 2022, S. 56ff./vgl. Latschan 2021). Doch von vorne: Im September 1990 gehörte die Volksrepublik zu den ersten Staaten in Asien, welche die Unabhängigkeit Litauens anerkannten, während die litauische Regierung in einer gemeinsamen Erklärung ihre ausdrückliche Zustimmung zur Ein-China-Politik bekundete (Mačikėnaitė 2022, S. 56). Litauens hohe Erwartungen hinsichtlich der Vertiefung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit der VRC und Chinas Unterstützung für dessen Bemühungen, EU- und NATO-Mitglied zu werden, prägten die Frühphase dieser Beziehungen. Die Intensivierung der politischen Zusammenarbeit zwischen 2012 und 2018 erhöhte die Chance für Litauen auf ausländische Direktinvestitionen aus der Volksrepublik (vgl. ebd., S. 56ff.). Den entscheidenden Wendepunkt in dieser Dynamik markierte jedoch die Ablehnung chinesischer Investitionen im Hafen von Klaipėda im Sommer 2019 seitens des litauischen Präsidenten Gitanas Nausėda aufgrund von Bedenken hinsichtlich der nationalen Sicherheit. Dass wichtige politische Entscheidungsträger Litauens die VRC zunehmend als Sicherheitsbedrohung wahrnehmen, spiegeln Entwicklungen außerhalb des Landes wider, hauptsächlich auf EU- und NATO-Ebene (vgl. ebd., S.61f.). Gleichzeitig verfolgte auch die im Dezember 2020 ins Amt gekommene Koalitionsregierung eine deutlich konfrontativere China-Politik, vor allem indem sie die Beziehungen zu Taiwan kontinuierlich vertiefte (vgl. ebd., S. 66).

Die Botschaftseröffnung unter dem Namen Taiwan statt Taipeh, mit der Litauen von der gängigen Praxis anderer EU-Mitgliedsstaaten abwich, führte zum endgültigen Eklat. Die VRC zog ihren Botschafter aus Litauen zurück und forderte die litauische Regierung auf, dies zu erwidern (ebd., S. 67). Als Reaktion Chinas folgte eine Reihe von inoffiziellen Handelsrestriktionen. Dazu zählt, dass die VRC in der EU ansässige Unternehmen aufforderte, litauische Komponenten aus den Lieferketten zu entfernen und die Einfuhr litauischer Produkte verhinderte (ebd., S. 68). So strich die VRC Litauen zwei Wochen nach der Botschaftseröffnung aus dem chinesischen Zollabfertigungssystem, woraufhin litauische Waren beim Zoll in chinesischen Häfen festgingen. Obwohl Litauen einige Tage später wieder in das chinesische Zollabfertigungssystem aufgenommen wurde, fielen die litauischen Ausfuhren nach China in diesem Monat auf 5. Mio. EUR, was einem mehr als vierfachen

Rückgang gegenüber Dezember 2020 entspricht (vgl. ebd., S. 76). Schließlich mündeten die Handelsrestriktionen im Februar 2022 in einer offiziellen wirtschaftlichen Sanktionskampagne, als die Allgemeine Zollverwaltung der VRC die Einfuhr von Rindfleisch und Milchprodukten aus Litauen mit der Begründung verbot, Litauen hätte die erforderlichen Dokumente nicht vorgelegt. Während die litauischen Exporte in die VRC signifikant zurückgingen, stiegen die Importe aus China zeitgleich erheblich an (vgl. ebd., S.75ff). Dennoch beklagten viele lokale litauische Unternehmen, sich mit erheblichen Einfuhrbeschränkungen konfrontiert zu sehen (vgl. ebd., S. 81). Dass der Druck Chinas nicht folgenlos blieb, verdeutlichen auch Beschwerden litauischer Bekleidungshersteller, wonach ihre Partner in der EU Aufträge aufgrund des Drucks aus der Volksrepublik stornierten (vgl. ebd., S. 77). Insgesamt muss jedoch erwähnt werden, dass China auf Platz 22 der Handelspartner Litauens rangiert. Der litauische Staat hat EU-weit die am wenigsten stark ausgeprägten Wirtschaftsbeziehungen mit der VRC (vgl. Nowak/ Lamby-Schmitt 2022).

Die EU hat lange gezögert, bevor sie in dem Streit zwischen der VRC und Litauen Position bezog. Grund für die anfängliche Zurückhaltung dürfte auch gewesen sein, dass die EU sich mit dem Anspruch der VRC auf das Ein-China-Prinzip arrangiert hatte und sich hinsichtlich des Alleinganges Litauens brüskiert fühlte. Erst nachdem bekannt wurde, dass die VRC Druck auf andere europäische Unternehmen ausübt, legte die EU Widerspruch bei der WTO ein. Letztendlich sah sich die EU dazu gezwungen, ihre Solidarität mit Litauen und die eigene Wehrhaftigkeit unter Beweis zu stellen (vgl. Nowak/ Lamby-Schmitt 2022). Gleichzeitig kündigte die chinesische Regierung an, auch gegen andere EU-Mitgliedstaaten vorzugehen, die sich wie Slowenien nun dazu veranlasst sahen, ihre Beziehungen mit Taiwan vertiefen zu wollen (vgl. Nowak/ Lamby-Schmitt 2022).

Zusammenfassung

Der Einsatz wirtschaftlicher Macht zur Durchsetzung geopolitischer Ziele durch die VRC, insbesondere in der Taiwan-Frage, ist im Kontext einer “Weaponized Interdependence” zu sehen. Diese beschreibt die Auswirkungen globaler Wirtschaftsnetzwerke im Hinblick auf asymmetrische Interdependenzen und Machtstrukturen, die neue Einflussmöglichkeiten für Staaten bei der Gestaltung ihrer internationalen Beziehungen schaffen. Staatliche Akteure können die wirtschaftlichen Abhängigkeiten eines anderen Staates nutzen, um ihre strategischen Ziele durchzusetzen.

Der Fall Litauens ist deshalb interessant, weil Litauen im EU-Vergleich relativ schwache Wirtschaftsbeziehungen zur VRC unterhält. Dennoch erscheint die Konfrontation zwischen dem kleinen Litauen und dem mächtigen chinesischen Staat wie ein ungleicher Kampf zwischen David und Goliath. Dass sich die VRC in der stärkeren Position sah, zeigt der Handelsboykott, den sie gegen Litauen verhängte. Obwohl die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Staaten nicht sehr ausgeprägt sind, zeigt die Chronologie der Ereignisse, dass China die Abhängigkeit litauischer Unternehmen ausgenutzt hat. So verhinderte die VRC nicht nur den Import litauischer Waren, sondern übte auch Druck auf die Handelspartner litauischer Unternehmen aus. Das Verhalten der VRC war nicht nur eine Machtdemonstration gegenüber Litauen, sondern auch eine Warnung an andere EU-Staaten. China drohte auch anderen EU-Mitgliedstaaten mit harten Maßnahmen, sollten sie dem Beispiel Litauens folgen und ihre Beziehungen zu Taiwan intensivieren. Es ist davon auszugehen, dass diese Drohgebärden abschreckend wirken, insbesondere auf Staaten, die engere Wirtschaftsbeziehungen mit der VRC unterhalten.

Die unilateralen Wirtschaftssanktionen der VRC gegen Litauen infolge der taiwanesischen Botschaftseröffnungen in Vilnius stellen einen klaren Verstoß gegen die Regeln der WTO dar. Die rigorose Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen als Reaktion auf die Missachtung des Ein-China-Prinzips zeigt, dass China bereit ist, eigene Interessen konsequent gegen multilaterale Normen durchzusetzen. Die WTO als multilaterales Wirtschaftsbündnis basiert auf gemeinsamen Handelsprinzipien und gegenseitigem Vertrauen. Dass trotz des offensichtlichen Regelverstoßes Chinas eine entschiedene und schnelle Reaktion der WTO ausblieb und die EU, wenn auch spät, mit der Planung eines unilateralen Sanktionsmechanismus reagierte, stellt die Funktionsfähigkeit der WTO als integralen Bestandteil einer regelbasierten multilateralen Ordnung in Frage. Bereits der Beitritt der VRC zur WTO stand im diametralen Widerspruch zu den Grundprinzipien des Wirtschaftsbündnisses. Die mit der Mitgliedschaft verbundene Erwartung, China werde sich zu einer liberalen Marktwirtschaft entwickeln, hat sich als illusorisch erwiesen. Vielmehr deutet das aktuelle Verhalten Chinas darauf hin, dass die konsequente Einhaltung multilateraler Prinzipien auch in Zukunft nicht im Interesse der Volksrepublik liegen wird.

Gegenwärtig gewinnt die VRC weiter an wirtschaftlicher Macht und Einfluss. Sie stellt die WTO vor die große Frage, wie sie ihre multilateralen Prinzipien am effektivsten verteidigen kann. Ferner muss sich gegebenenfalls eingestanden werden, dass mit der WTO-Mitgliedschaft der VRC eine Ausnahme gemacht wurde und wird, bei der

Einschränkungen des freien Marktes in Kauf genommen werden. Da die Asymmetrien im globalen Machtgefüge durch das Wirtschaftswachstum Chinas weiter zunehmen, sind weitere unilaterale Aktionen der VRC wahrscheinlich. In diesem Falle würde der Fall Litauens lediglich den Beginn eines unilateralistisch geprägten Welthandelssystems markieren.

3 Auswertung und Konklusion

Die vorliegenden Fallstudien bieten eine facettenreiche Perspektive auf die aktuelle Debatte um Multilateralismus und Unilateralismus in der internationalen Politik. Die Entwicklungen im Nahen Osten und die wirtschaftspolitischen Spannungen zwischen China und der EU illustrieren, dass die Diagnose einer Krise des Multilateralismus zu kurz greift. Vielmehr befinden wir uns in einer Phase der Transformation, in der traditionelle multilaterale Strukturen auf die Probe gestellt und neu bewertet werden. Die Beispiele zeigen, dass Staaten zunehmend flexible, situationsangepasste Ansätze verfolgen, die sowohl multilaterale als auch unilaterale Elemente enthalten können. Diese Phase des Ausprobierens neuer Politikansätze ist gleichwohl durchaus konfliktreich. Die internationale Sicherheitslage ist aktuell von dramatischen Konflikten in Palästina und der Ukraine sowie zwischen Nord- und Südkorea und zwischen Taiwan und der VR China geprägt. Die multilaterale Ordnung der Vergangenheit scheint eine globale Sicherheitsarchitektur stabilisiert zu haben, die größere militärische Konflikte verhinderte. Diese Zeiten sind vorbei. Die Welt ist heute gefährlicher und unsicherer als noch vor zehn oder zwanzig Jahren. Auch wenn die Analyse direkter Beziehungen zwischen aktuellen militärischen Konflikten und der Krise des Multilateralismus nochmals eigenständige empirische Analysen erfordern würde, ist die Mutmaßung eines Zusammenhanges naheliegend.

Die Abraham Accords sind in diesem Zusammenhang als Experiment und Suchbewegung zu verstehen, um neue Verfahren der gemeinsamen Konfliktbearbeitung und -lösung zu finden. Sie tragen die multilaterale Idee weiter, ohne die Form einer internationalen Organisation anzunehmen. Der emergente, informelle Multilateralismus ist ein Ansatz, der diesen Umbruch in der internationalen Politik markiert. Die jüngsten Sanktionen Chinas gegen Litauen und die Reaktion der EU darauf stehen für einen Bedeutungsverlust der WTO. Das traditionelle Verständnis der WTO als unpolitische Organisation, in der die Akteure lediglich als Wettbewerber auf dem Markt agieren und politische Beziehungen nicht im Vordergrund

stehen, erweist sich als nicht mehr zeitgemäß. Diese Entwicklungen zeigen, dass Multilateralismus und die damit verbundenen Interdependenzen entgegen der liberalen Perspektive nicht zwangsläufig zu einer Stärkung friedlicher Beziehungen und gegenseitigen Vertrauens führen, sondern auch instrumentalisiert werden.

Die Fallstudien unterstreichen die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung von Multilateralismus und Unilateralismus. Sie zeigen, dass eine starre Festlegung auf einen der beiden Ansätze zu kurz greift. Vielmehr ist eine dynamische und flexible Herangehensweise erforderlich, die die spezifischen Umstände und Herausforderungen jeder Situation berücksichtigt. Abschließend lässt sich festhalten, dass die internationale Gemeinschaft vor der Herausforderung steht, neue Wege zu finden, um die Vorteile des Multilateralismus zu maximieren und gleichzeitig die Flexibilität und Effektivität unilateraler Maßnahmen zu nutzen.

Literatur

Asseburg, Muriel/ Henkel, Sarah Ch. (2021): (Wieder-)Annäherungen in Nahost. Eine konfliktträchtige neue regionale Ordnung gewinnt Kontur. SWP-Aktuell. Online unter: https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2021A50_AnnaeherungenNahost.pdf, zuletzt geprüft am 04.02.2024.

Baur, Andreas/ Flach, Lisandra (2022): Deutsch-chinesische Handelsbeziehungen: Wie abhängig ist Deutschland vom Reich der Mitte? In: ifo Schnelldienst 75 (4), S. 56-65.

Bertele, Manfred/ Mey, Holger H. (1998): Unilateralism in Theory and Practice. In: Comparative Strategy 17 (2), S. 197-207.

Bogdanova, Iryna/ Wang, Anqi (2023): China's Use of Export Restrictions and WTO Law: Heading toward 'Weaponization' of Exports? In: Gao, Henry/ Raess, Damian/ Zeng, Ka (Hg.), China and the WTO: A Twenty-Year Assessment. Cambridge: Cambridge University Press, S. 160-180.

- Brühl, Tanja (2019): Krise des Multilateralismus. Krise der Vereinten Nationen? In: Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen 67 (1), S. 3–8.
- Caporaso, James A. (1992): International relations theory and multilateralism: the search for foundations. In: International Organization 46 (3), S. 599-632.
- Chang, Chia Chien/ Yang, Alan A. (2020): Weaponized Interdependence: China's Economic Statecraft and Social Penetration against Taiwan. In: Orbis, 64 (2), S. 312-333.
- Dienstbier, Philipp (2023): Saudi-Arabien: Nach Iran nun Israel? Neue Rahmenbedingungen für eine saudisch-israelische Annäherung. Hg. v. Konrad Adenauer Stiftung. Online unter: <https://www.kas.de/documents/252038/22168750/Saudi-Arabien+-+Nach+Iran+nun+Israel.pdf/8b2a684a-311c-7c22-f736-65e295af8fdd?version=1.0&t=1691580416162>, zuletzt geprüft am 05.02.2024.
- Drezner, Daniel W. (2021): The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence. In: Drezner, Daniel W./ Farrell, Henry/ Newman, Abraham L. (Hg.), The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence. Washington D.C, WA: Brookings Institution Press, S. 1-18.
- Farrell, Henry/ Newman, Abraham L. (2019): Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion. In: International Security 44 (1), S. 42-79.
- Girgensohn, Katrin/ Mundorf, Margret/ Gholiagha, Sassan/ Voigt, Julius/ Fröhlich, Bernd/ Kiesel, Dora/ Neyer, Jürgen Neyer/ López, García Irene/ Riehmman, Patrick/ Sienknecht, Mitja/ Stein, Benno/ Wiegmann, Matti/ Wolska, Magdalena Anna (2023): Forschendes Lernen mit KI im Sozialwissenschaftlichen KI-Labor für Forschendes Lernen (SKILL). Hg. v. Europa-Universität Viadrina Frankfurt. <https://doi.org/10.11584/opus4-1326>.
- Goldstein, Avery (2013): First Things First: The Pressing Danger of Crisis Instability in U.S.-China Relations. In: International Security 37 (4), S. 49–89.
- Hagemann, Steffen (2020a): "Leaving the 'troubled place'? Die USA und die Nahostpolitik in der Ära Trump." In: Böller, Florian/ Haas, Christoph M./ Hagemann, Steffen/ Sirakov, David/ Wagner, Sarah (Hg.), Donald Trump und die Politik in den USA. Eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, S. 263-276.
- Hagemann, Steffen (2020b): Die Abraham Accords: Beitrag zum Frieden in der Region? In: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 13 (2), S. 379-398.

Heemann, Lisa/ Rosenow, Patrick (2019): Multilateralismus in der Krise. Die Vereinten Nationen unter Druck und die Rolle Deutschlands. In: *Security and Peace* 37(4), S. 193-197.

Huber, Ludwig/ Reinmann, Gabi (2019): Vom forschungsnahen zum forschenden Lernen an Hochschulen. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Jungbluth, Cora Francisca (2021): 20 Jahre WTO-Beitritt Chinas- Wie soll die EU mit der neuen Supermacht umgehen? Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Online unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/deutschland-und-asien/projektnachrichten/20-jahre-wto-beitritt-chinas#detail-content-2c3e-208209>, zuletzt geprüft am 05.02.2024.

Latschan, Thomas (2021): Litauen: Standhaft gegen China. Online unter: <https://www.dw.com/de/litauen-standhaft-gegen-china/a-60073289>, zuletzt geprüft am 01.02.2024.

Li, Siqi/Yi, Xiaozhun (2023): 20 Years On: China's Role in the multilateral Trading System In: Gao, Henry/ Raess, Damian/ Zeng, Ka (Hg.), *China and the WTO: A Twenty-Year Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 21-44.

Mačikėnaitė, Vida (2022): One Country – Two Faces: China's Turn from an Economic Partner to Security Concern for Lithuania. In: Andžāns, Māris/ Bērziņa-Čerenkova, Una Aleksandra/ Kante, Justīne/ Mačikėnaitė, Vida/ Mikelsa, Anniki (Hg.), *China in the Baltic States – from a cause of hope to anxiety*. Rīga Stradiņš University, S. 55-88.

Maier, Günter W./ Kirchgeorg, Manfred (2018): Kognitive Dissonanz. Definition: Was ist „kognitive Dissonanz“? Hg. v. Gabler Wirtschaftslexikon. Online unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/kognitive-dissonanz-37371/version-260807>, zuletzt geprüft am 01.02.2024.

Mavroidis, Petros C./ Sapir, André (2023): China in the WTO Twenty Years On: How to Mend a Broken Relationship? In: *German Law Journal* 24 (1), S. 227-242.

Mearsheimer, John J. (2019): Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order. In: *International Security* 43 (4), S. 7–50.

Nowak, Markus/ Lamby-Schmitt, Eva (2022): China gegen Litauen. Die EU laviert in der Taiwan-Frage. Hg. v. Deutschlandfunk Kultur. Online unter:

<https://www.deutschlandfunkkultur.de/litauen-china-eu-100.html>, zuletzt geprüft am 11.12.2023.

Ostheimer, Andrea Ellen. “Zerstörer der Liberalen Weltordnung?” *Konrad-Adenauer-Stiftung*, www.kas.de/de/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/zerstorer-der-liberalen-weltordnung-, zuletzt geprüft am 3.4.2024.

Ruggie, John G. (1992): Multilateralism: the Anatomy of an Institution. In: *International Organization* 46 (3), S. 561-598.

Singh, Michael (2022): Axis of Abraham. Arab-Israeli Normalization Could Remake the Middle East. *Foreign Affairs*. Online unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2022-02-22/axis-abraham>, zuletzt geprüft am 18.02.2024.