

SWP-Aktuell

NR. 83 DEZEMBER 2021

G7: Inklusiver, selektiver und vorausschauender Multilateralismus

Ideen für die deutsche Präsidentschaft

Lars Brozus

Am 1. Januar 2022 übernimmt Deutschland die G7-Präsidentschaft. Der 1975 ins Leben gerufene Zusammenschluss von sieben führenden demokratischen Industrienationen hat wieder an Bedeutung gewonnen, seit Donald Trump nicht mehr US-Präsident ist. Von der Biden-Administration kommen wichtige Impulse wie die »Foreign Policy for the Middle Class«. Dieser Ansatz basiert auf einer klaren Prämisse: Ohne breite Unterstützung aus der Mitte der Gesellschaft sind auch etablierte Demokratien wie die USA nicht davor geschützt, von populistischen Bewegungen unterminiert zu werden. Die Regierung in Washington folgert daraus, dass Innen- wie Außenpolitik künftig stärker an den Interessen der Mittelklasse auszurichten sind. Dies gilt auch mit Blick auf die zahlreichen Krisen, die die G7-Staaten bewältigen müssen, von der Corona-Pandemie über den Klimawandel bis zu geopolitischen Herausforderungen durch autoritäre Regime wie China und Russland. Die deutsche Präsidentschaft könnte dazu einen spezifischen Beitrag leisten – mit einer Initiative für strategische Vorausschau im multilateralen Rahmen der G7.

Ihre Neuorientierung hat die G7 bereits im Juni 2021 auf dem Gipfel im britischen Carbis Bay verdeutlicht. Dort wurde der sogenannte Cornwall Consensus vorgestellt, der die Rolle des Staates gegenüber dem Markt betont. Eine wichtige Aufgabe staatlichen Handelns ist demnach, die soziale Kluft in den G7-Ländern nicht weiter anwachsen zu lassen. Der Cornwall Consensus wird auch als Ablösung des lange dominierenden Washington Consensus interpretiert. Letzterer verkörperte das seit den 1980er Jahren in der internationalen Handels- und Finanzpolitik dominierende Credo vom deregulier-

ten Markt, der nicht nur für Wirtschaftswachstum und Entwicklung sorgen, sondern auch den Wohlstand mehren sollte.

Die ökonomischen, ökologischen und politischen Krisen der letzten Jahre haben jedoch die Grenzen dieses Governance-Modells aufgezeigt. Weder die globale Finanz- und Wirtschaftskrise noch die Turbulenzen in der Eurozone konnten verhindert werden. In der Corona-Pandemie wurde sichtbar, wie anfällig weltweit integrierte Produktions- und Lieferketten sind. Und das gesellschaftliche Vertrauen darauf, dass Marktinstrumente den Klima-



wandel bändigen könnten, ist drastisch gesunken. Der Cornwall Consensus setzt daher auf den Staat als investierenden, rahmengebenden und regeldurchsetzenden Akteur, der im Interesse des Gemeinwohls wie auch zum Schutz globaler Güter korrigierend eingreift und proaktiv handelt.

Soziale Ungleichheit gefährdet die Demokratie

Die multilaterale Politik, die auf Basis des Washington Consensus betrieben wurde, führte zwar zu Wirtschaftswachstum und ließ Einkommen wie Vermögen steigen. Doch waren die Wohlfahrtseffekte höchst ungleich verteilt. Zu den Gewinnern zählten die mobilen Funktionsebenen in Europa und Nordamerika sowie die Mittel- und Oberschichten in einigen Schwellenländern, allen voran China. Dagegen verloren große Teile der Mittelklasse in den G7-Staaten nach und nach den Anschluss.

Die politischen Folgen der wachsenden sozialen Ungleichheit zeigten sich auf beiden Seiten des Atlantiks. So war der Aufschwung populistischer Bewegungen in den USA und Großbritannien, aber auch in Frankreich und Italien eng mit der grassierenden Unzufriedenheit in der Mittelklasse verknüpft. Etablierte Parteien verloren an Zuspruch, während links- wie rechtspopulistische Bewegungen stärker wurden, vom Movimento 5 Stelle in Italien über die Brexit-Vertreter in Großbritannien bis zu den Tea-Party-Republikanern in den USA.

Vor allem die Entwicklung in den Vereinigten Staaten erregte Besorgnis unter den G7-Demokratien. Es gab heftige Debatten, worauf Trumps unerwarteter Erfolg gegen Hillary Clinton bei den Präsidentschaftswahlen 2016 zurückzuführen war. Analysen aus dem Lager der Demokraten verdeutlichen, dass die Unzufriedenheit der Mittelklasse mit den Prioritäten amerikanischer Außenpolitik zum Wahlergebnis beigetragen hatte. Von breiten Wählerschichten missbilligt wurden etwa Handels- und Kapitalliberalisierung, Washingtons militärisches Engagement in internationalen Kon-

flikten und eine zu permissive Immigrationspolitik. Gerade im »Rust Belt«, dem aufgrund von Produktionsverlagerungen etwa nach China deindustrialisierten Mittleren Westen, holte Trump entscheidende Stimmen. Insbesondere Facharbeitskräfte ohne College-Abschluss wandten sich enttäuscht von den Demokraten ab, obwohl sie einst zu deren Kernklientel gehört hatten.

In den Analysen wurde aber auch nach vorne geblickt. Die nächste von den Demokraten gestellte US-Regierung, so der damalige Tenor, müsse die Interessen der Mittelklasse ins Zentrum rücken, und zwar auch und gerade mit Blick auf die amerikanische Politik in multilateralen Foren wie G7 oder G20. Deren gemeinsames Handeln solle künftig auf inklusives und nachhaltiges Wachstum ausgerichtet werden, um soziale Ungleichheit auf nationaler wie auch internationaler Ebene einzudämmen. »Foreign Policy for the Middle Class« wurde zum prägenden Schlagwort für diesen Ansatz.

Aus Krisen lernen: Inklusive statt polarisierende Krisenbewältigung

Die Biden-Administration folgt diesen Empfehlungen und fokussiert ihre Politik auf die Anliegen der Mittelklasse. Innenpolitisch wird das durch die großen, mehrere Billionen Dollar umfassenden Investitions- und Unterstützungsprogramme deutlich, die vom Kongress verabschiedet wurden bzw. dort vorliegen. Sowohl das Infrastrukturpaket als auch erhebliche Teile des Pakets zur Erhöhung von Sozialausgaben zielen darauf, eine breit verstandene Mittelschicht zu fördern. Die Belange von Facharbeitskräften sind dabei ebenso eingeschlossen wie die von Familien mit geringem Einkommen oder prekär Beschäftigten.

Außenpolitisch schlägt sich die neue Strategie ebenfalls nieder. Der Cornwall Consensus sieht massive Investitionen der G7-Staaten vor, um die großen globalen Herausforderungen zu meistern, von der Pandemie-Bekämpfung über den Klimawandel bis zur globalen Digitalordnung und zu einer nachhaltigen Wirtschafts- und

Auszug aus dem Kommuniqué des G7-Gipfels von Carbis Bay, 13.6.2021 (Hervorhebung L.B.)

»[W]ir als G7 [haben] eine gemeinsame Agenda für globales Handeln vereinbart, um: [...] unsere Volkswirtschaften neu zu beleben, indem wir Wiederaufbauprogramme voranbringen, die auf Fördermitteln in Höhe von 12 Billionen US-Dollar aufbauen, die wir während der Pandemie bereitgestellt haben. Wir werden unsere Volkswirtschaften so lange wie nötig unterstützen und dabei den auf Krisenreaktionsmaßnahmen liegenden Schwerpunkt unserer Hilfe auf die Förderung von Wachstum in der Zukunft verlagern, mit Programmen, mit denen Arbeitsplätze geschaffen, Investitionen in Infrastruktur gefördert, Innovationen vorangetrieben, Menschen unterstützt werden und insgesamt ein höheres Niveau erzielt wird, damit keine Region und keine Person, unabhängig von ihrem Alter, ihrer ethnischen Zugehörigkeit oder ihres Geschlechts ins Hintertreffen geraten. *Dies war in früheren globalen Krisen nicht der Fall, und wir sind entschlossen, diesmal für ein anderes Ergebnis zu sorgen.*«

Entwicklungspolitik. Das Abschlusskommuniqué des Gipfels von Juni 2021 spricht aber auch die Notwendigkeit an, den sozialen Zusammenhalt zu fördern (siehe Kasten).

Selbstkritisch wird in dem Dokument eingestanden, es sei in vergangenen Krisen nicht genug darauf geachtet worden, die zur Problembewältigung vorgesehenen Mittel so zu verwenden, dass wachsende soziale Ungleichheit vermieden wird. Nunmehr verpflichten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, beim Einsatz der Mittel, mit denen die Corona-Pandemie gemeistert werden soll, gesellschaftliche Schiefen nicht zu verstärken. Anders als bei früheren Krisen soll soziale Ausgewogenheit künftig ein integraler Bestandteil der Planung und Umsetzung von Hilfsmaßnahmen sein.

War die Orientierung an der Mittelklasse zunächst eine konkurrenzpolitische Strategie der Biden-Administration, um wichtige Wechselwählergruppen von den Republikanern zurückzuholen und wieder an die

Demokraten zu binden, so ist daraus in ihrem ersten Amtsjahr eine demokratiepolitische Notwendigkeit geworden. Denn inzwischen gilt der Bestand der amerikanischen Demokratie als gefährdet. Bis heute hat Trump das Ergebnis der Wahlen von 2020 nicht anerkannt. Drei Viertel der republikanischen Anhängerschaft stimmen der Aussage zu, dass Bidens Sieg nicht legitim gewesen sei – mehr als ein Jahr nach den Präsidentschaftswahlen. Die Grundlage demokratischer Legitimität, nämlich freie und faire Abstimmungen, steht in vielen von Republikanern kontrollierten Bundesstaaten unter erheblichem Druck. Die Wahrscheinlichkeit steigt, dass knappe und umstrittene Ergebnisse bei den nächsten Wahlen zu anhaltenden Konflikten darüber führen, welche Partei die Kongressmehrheit hat und wer ins Weiße Haus einzieht.

Ein politisch selektiver Multilateralismus

In seiner ersten programmatischen Rede nach Amtsantritt erklärte US-Außenminister Antony Blinken, dass die Prioritäten der amerikanischen Außenpolitik danach definiert würden, wie sich ihre Umsetzung auf »American workers and their families« auswirke. Dabei stellte er unter anderem drei Politikbereiche auf den Prüfstand: die Verstrickung der USA in die sogenannten »endless wars« (also in Kriege und internationale Konflikte, an denen Washington teils seit Jahrzehnten beteiligt ist), die Zuwanderungsproblematik und eine auf Handelsliberalisierung gerichtete Wirtschaftspolitik, deren ungleichheitsverstärkenden Effekte unterschätzt worden seien.

In der operativen Außenpolitik beherzigt die Biden-Administration auf allen drei Feldern die »Foreign Policy for the Middle Class«. Der Abzug der US-Truppen aus Afghanistan ist ein Element davon, ebenso ein bereits unter Trump geschlossenes Abkommen mit Mexiko, das Migrationswillige dort halten soll – es wurde auf gerichtliche Verfügung wieder in Kraft gesetzt, von der Biden-Administration allerdings noch zu-

sätzlich verschärft, wie Kritiker monieren. Auch die Einigung auf eine globale Mindeststeuer für multinationale Unternehmen, die im Rahmen von G7, G20 und OECD erfolgte, steht in diesem Kontext. Sollten sich dadurch wie erhofft die Staatseinnahmen erhöhen, gäbe es größere Spielräume für Investitionsmaßnahmen, die in den Programmen der US-Regierung für Infrastrukturmodernisierung und zur Abfederung pandemiebedingter Notlagen angelegt sind. Nicht zuletzt »American workers and their families« würden von neuen Jobs und Transferleistungen profitieren.

Grundsätzlich ist diese Ausrichtung amerikanischer Politik kompatibel mit den deutschen Vorstellungen über die Zukunft internationaler Zusammenarbeit. Das im Mai 2021 erschienene »Weißbuch Multilateralismus« der Bundesregierung drückt es bereits im Titel aus: »Gemeinsam für die Menschen« – was an die Mittelklasseorientierung der Biden-Administration erinnert. Denn nicht nur die USA sind mit dem Problem wachsender Unzufriedenheit über soziale Ungleichheit konfrontiert. Spiegelbildlich zur Erosion demokratischer Normen und Verfahren in Kernländern der G7 ist auch international ein Rückgang der Demokratie festzustellen. Autoritäre Regime wie China und Russland verfolgen ihre Interessen energischer als in den letzten Jahrzehnten. Peking münzt wirtschaftliche Stärke in geopolitische Einflussnahme um, etwa gegenüber Taiwan oder im Südchinesischen Meer. Moskau versucht, mit aggressivem Gebaren nach außen die wirtschaftlichen, demographischen und sozialen Probleme im eigenen Land zu verdecken.

Insbesondere die G7-Mitglieder sollten sich angesichts der gemeinsamen Herausforderung durch autoritäre Regime besser koordinieren. Gleichzeitig wird man die großen globalen Aufgaben des Anthropozän kaum bewältigen können, ohne auch mit politischen Widersachern zusammenzuarbeiten. Der Ausweg aus diesem Dilemma könnte in einem differenzierten Multilateralismus bestehen. Demnach erfolgt ungeachtet ideologischer Unterschiede dort eine Kooperation, wo sie zur Problemlösung

unabdingbar ist. Das gilt etwa für den Klimawandel, den Schutz der Biodiversität oder die Pandemiebekämpfung (cooperation out of necessity). Davon abzugrenzen wäre eine intensivierte Kooperation unter gleichgesinnten Partnern, die eine hohe Interessenkonvergenz in ideologischer, ökonomischer sowie staats- und gesellschaftspolitischer Hinsicht aufweisen. Merkmale dieser verstärkten Kooperation wären weitergehende wirtschaftliche Integrationsangebote, aber auch die Förderung von grenzüberschreitender Mobilität, von Personenfreizügigkeit sowie gesellschaftlichem, wissenschaftlichem und kulturellem Austausch (cooperation out of choice). Kurz: Demokratien sollten reziproke Anreize setzen, dass demokratisches Verhalten belohnt und dadurch selbststabilisierend wird.

Das Weißbuch der Bundesregierung scheint prinzipiell offen für einen politisch selektiven Multilateralismus. Im Ausblick heißt es dort, das entscheidende Kriterium zur Weiterentwicklung der multilateralen Ordnung bestehe in größerer Effektivität und ihrer Vereinbarkeit mit Menschenrechten, Demokratie und Nachhaltigkeit. Als Kerngruppe dieses »aktiven Multilateralismus« werden die EU, die USA und die Nato genannt. Dies schließt bereits sechs der sieben G7-Mitglieder ein. Erweitert werden könnte die intensivierte Kooperation durch einen multisektoralen Multilateralismus, der Akteure ungeachtet ihres völkerrechtlichen Status einbezieht, also auch die organisierte Wirtschaft und Gesellschaft sowie Philanthropie, Wissenschaft und Kultur. Demokratien haben hier einen komparativen Vorteil gegenüber autoritären Regimen, ist es für sie doch ein vertrautes Phänomen, dass mit kritischen Partnern – wie sie vor allem aus der Zivilgesellschaft kommen – zusammengearbeitet wird.

Vorausschauender regieren

Bei der Eröffnung der 76. UN-Generalversammlung im September 2021 sprach UN-Generalsekretär António Guterres angesichts der Vielzahl globaler Problemlagen

von einer »Krisenkaskade«, die Ungleichheit, Polarisierung und Misstrauen in der Staatengemeinschaft befördert habe. Das multilaterale System sei zu sehr auf kurzfristige Herausforderungen fixiert und nehme zu wenig die Zukunft in den Blick.

Tatsächlich ist strategische Vorausschau typischerweise eine nationalstaatliche Angelegenheit. Zwar führen Planungsstäbe befreundeter Staaten gelegentlich gemeinsame Vorausschau-Übungen durch; doch eine strukturierte Zusammenarbeit, gar in multilateralem Rahmen, ist selten. Ansätze finden sich in der EU. Auch internationale Organisationen wie UN oder OECD legen regelmäßig beachtenswerte Zukunftsanalysen vor. Aber exekutives Handeln zur Abwendung antizipierter Krisen oder zur Nutzung politischer Opportunitäten basiert meist auf Informationen und Empfehlungen, die von nationalen Diensten stammen.

Weil nationale Perspektiven dominieren, haben die Zukunftsanalysen oft blinde Flecken. Die Zusammenarbeit mit Partnern aus verschiedenen Regionen und Kulturkreisen kann dazu beitragen, das Bewusstsein für internationale und globale Entwicklungen zu schärfen. Die G7 wäre als Gruppe gegenwärtig Gleichgesinnter dafür prädestiniert. Um die Vielfalt der Perspektiven zu erhöhen, könnten nichtstaatliche Akteure als Informationsquelle einbezogen werden. Ein multilateral oder sogar multi-sektoral organisierter Vorausschau-Prozess würde Vertrauen aufbauen, ein gemeinsames Verständnis der verschiedenen Perzeptionen, Interessen und Präferenzen unterstützen und damit Multiperspektivität und kollektive strategische Empathie befördern.

Ein solcher Ansatz ließe sich im Rahmen der G7 unter deutscher Präsidentschaft erproben. Konkret sind zwei methodische Zugänge denkbar, die einander ergänzen. Zum einen wäre dies ein gemeinsamer Foresight-Prozess, der darauf angelegt ist, sich mit wünschenswerten wie auch unerwünschten Zukunftsszenarien für die G7-Mitglieder zu befassen. Ausgangspunkt dafür könnte eine von den außenpolitischen

Planungsstäben gemeinsam vorgenommene Analyse von einzelstaatlich erarbeiteten Szenarien sein, die bereits vorliegen. Mit der Synthese – in Form einer begrenzten Anzahl geopolitischer Szenarien – würden sich dann die für internationale Politik zuständigen Fachministerinnen und -minister auseinandersetzen. Zusätzlicher Input könnte von einer oder mehreren der nicht-staatlichen »Engagement Groups« kommen, die die Interessenvertretung für Wirtschaft, Zivilgesellschaft oder Wissenschaft bei den G7 übernehmen.

Komplementär zu einem solchen Foresight-Prozess ließe sich eine Forecasting-Plattform schaffen, die kompetitiv eingereichte Ereignisprognosen erhebt und auswertet. Vorbild dafür könnte der britische Prototyp »Cosmic Bazaar« sein. Auf dieser Plattform geben Staatsbedienstete seit April 2020 Einschätzungen darüber ab, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein vordefiniertes geopolitisches Ereignis in einem bestimmten Zeitraum eintreffen wird. Die Teilnehmenden greifen dabei auf offen zugängliche Informationen zurück (open source intelligence).

Die Skalierung einer solchen Plattform auf die Ebene der G7-Mitglieder würde das Ziel geopolitischer Forecastings erheblich voranbringen: Personen zu identifizieren, die überdurchschnittlich häufig zutreffende Vorhersagen abgeben. Wie mehrjährige Forschungsprojekte zeigen, gibt es unterschiedliche Optionen dafür, größere Treffsicherheit bei konkreten Ereignisprognosen zu erzielen. Ebenso ist es möglich, die nötigen Fähigkeiten zu trainieren. Schließlich steigt die Vorhersagepräzision weiter an, wenn Personen, die mit ihren Prognosen oft richtig liegen, in Teams kooperieren. Wenn die G7-Staaten die Möglichkeiten zur Zukunftsanalyse und -prognose systematisch nutzen, wird es wahrscheinlicher, dass sich manche unliebsame Überraschung künftig frühzeitig erkennen lässt. Mit Hilfe dieser methodischen Ansätze ließe sich die gängige politische Praxis des »Fahren auf Sicht« ein Stück weit überwinden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2021

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
doi: 10.18449/2021A83

Dr. Lars Brozus ist Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen.

SWP-Aktuell 83
Dezember 2021