

Arbeitspapier

Arbeitspapiere sind Online-Veröffentlichungen der Forschungsgruppen.
Sie durchlaufen kein förmliches Gutachterverfahren wie SWP-Studie,
SWP-Aktuell und SWP-Zeitschriftenschau.

FORSCHUNGSGRUPPE GLOBALE FRAGEN | AP NR. 01, FEBRUAR 2022

Globale Fragen 2022

Prioritäten, Konfliktstrukturen und Ideen für die Zukunft des Multilateralismus

Lars Brozus, Lieneh Modalal, Daniel Voelsen

Inhalt

1 Entstehung und Gewichtung von Prioritäten globaler Politik	3
Erklärungsansätze	3
Zusammenführung und Separierung von globalen Herausforderungen	6
Normative Fragen, Zielkonflikte und Politikberatung	6
2 Globale Konfliktstrukturen	9
Eine dominante Konfliktkonstellation oder vielfältige Konfliktlinien?	10
Demokratische und autoritäre Regime	11
3 Untergrabene Kooperation und differenzierter Multilateralismus	13
Krise des Multilateralismus?	13
Dünne und dichte Netze: ein differenzierter Multilateralismus	15

Der folgende Text basiert auf einem Diskussionsprozess innerhalb der Forschungsgruppe Globale Fragen der SWP über die Planung für das Jahr 2022. Entsprechend gehen viele der Ausführungen auf Überlegungen der Mitglieder der Forschungsgruppe zurück. Wo immer möglich haben wir dies durch entsprechende Verweise sichtbar gemacht; gleichzeitig liegt die Verantwortung für die Zusammenführung in Form des vorliegenden Textes selbstverständlich bei uns als Autorin bzw. Autoren.

Ziel des Textes ist es, Entwicklungen zu identifizieren, die von besonderer Bedeutung für das Verständnis der globalen Ordnung und ihre zukünftige Gestaltung sind. Er schließt mit Überlegungen dazu, wie die identifizierten Problemlagen im multilateralen Rahmen künftig bearbeitet werden könnten.

1 Entstehung und Gewichtung von Prioritäten globaler Politik

Welches Problem als besonders dringliche globale Frage zu gelten hat und entsprechend mit besonderem Nachdruck angegangen werden sollte, wird nicht zuletzt durch politisches Agenda Setting bestimmt. Wie dieses erfolgt, beleuchten unterschiedliche Erklärungsansätze. Grundlegend stellt sich aber zunächst die Frage, wie sich die Prioritäten und thematischen Konjunkturen der globalen Politik empirisch überhaupt erfassen lassen. Belastbare Hinweise bieten hierzu etwa die Agenden internationaler Organisationen wie der UN¹ oder die Schwerpunktsetzungen der G7/G20-Gipfel.²

Erklärungsansätze

Wenn die Definition und Priorisierung globaler Herausforderungen politisch umkämpft ist, so ist es eine plausible Annahme, dass sich in diesen Konjunkturen die Machtstrukturen der jeweiligen globalen Ordnung spiegeln.³ Nach den Anschlägen in den USA im Jahr 2001 erfuhr entsprechend das Thema Terrorismus große Aufmerksamkeit als eine der zentralen Herausforderungen im Bereich der internationalen Sicherheitspolitik. Fragen der globalen Migrationspolitik kommt immer dann mehr Aufmerksamkeit zu, wenn vermehrt Flüchtlinge Europa und die USA erreichen.⁴ Umgekehrt werden Fragen der sozialen Ungleichheit erst in dem Moment als globale Herausforderung definiert, wenn sich in einem Staat wie die USA, der die globale Politik in vielerlei Hinsicht dominiert, maßgebliche Teile der Gesellschaft ökonomisch abgehängt fühlen und zunehmend von der Demokratie abwenden. So propagiert aktuell die Biden-Administration unter dem Eindruck der

¹ Ein in dieser Hinsicht noch nicht ausgeschöpftes Potenzial bietet die neue, aus dem Projekt „Diplomatie und KI“ erwachsene und vom Datenteam der SWP betreute Datenbank „United Nations General Assembly Resolutions: Voting Data and Issue Categories“, <https://doi.org/10.7802/2297>.

² Susanne Dröge/Felix Schenuit, *G7 in Kanada: Klimadiplomatie ohne die USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Juni 2018 (SWP Kurz gesagt), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/g7-in-kanada-klimadiplomatie-ohne-die-usa>>.

³ Adriana E. Abdenur, »Climate and security: UN agenda-setting and the 'Global South'«, in: *Third World Quarterly*, 42 (2021) 9, S. 2074-2085.

⁴ Lena Kainz/Alexander Betts, »Power and proliferation: Explaining the fragmentation of global migration governance«, in: *Migration Studies* 9 (2021) 1, 65-89, S. 79f. Für Arbeiten aus der FG zum Thema siehe u.a. Steffen Angenendt/Anne Koch, »Global Migration Governance« im Zeitalter gemischter Wanderungen *Folgen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), April 2017 (SWP-Studie 8/2017), <https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2017S08_adt_koh.pdf>; Steffen Angenendt/Nadine Biehler/David Kipp, »Städte und ihre Netzwerke in der europäisch-afrikanischen Migrationspolitik. Überschätzte Hoffnungsträger?«, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Juli 2022 (SWP-Studie 11/2011), doi:10.18449/2021S11; Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels, »Diversity of Cooperation Contexts as a Challenge for the EU«, in: Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels (Hg.), *Profiteers of Migration*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Juli 2018 (SWP-Studie 3/2018), <https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2018RP04_koh_et_al.pdf#page=68>.

Trump-Präsidentschaft eine „Foreign Policy for the Middle Class“, deren Analyse und Schlussfolgerungen von den G7-Staaten aufgegriffen wurden.⁵ Eine Variante dieses Erklärungsansatzes nimmt seinen Ausgangspunkt in den Rivalitäten der Großmächte, die derzeit etwa verstärkt in Fragen der Handels- und Energiepolitik wie auch im Feld digitaler Technologien ausgetragen werden — und so zu einer „Politisierung“⁶ der entsprechenden Themen führen (vgl. hierzu ausführlicher den folgenden Abschnitt).

Nicht zuletzt haben aber auch nichtstaatliche Akteure unter gewissen Umständen die Möglichkeit, Einfluss auf die globale Agenda zu nehmen. Ein prominentes Beispiel hierfür ist die „Fridays for Future“-Bewegung, der es in den vergangenen Jahren gelungen ist, Fragen der Klimapolitik im Rahmen der globalen Politik noch einmal mit besonderer Dringlichkeit zu versehen. Ein weiteres Beispiel ist das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure im Bereich der Menschenrechtspolitik. Neben NGOs tragen Unternehmen ihre Anliegen auf die globale Ebene. Viel Aufmerksamkeit, und durchaus auch Kritik, hat etwa die Initiative von Microsoft für eine „Digital Geneva Convention“ zum Thema Cybersecurity erfahren.⁷

Ein anderer, hiermit durchaus kompatibler Erklärungsansatz lautet, dass die globale Politik krisengetrieben auf Schocks und unerwartete Ereignisse reagiert. Das offensichtlichste Beispiel hierfür ist der Fokus auf Fragen der globalen Gesundheitspolitik als Reaktion auf die Covid-19 Pandemie.⁸ Die wachsende Bedeutung der globalen Klima-, Energie und Nachhaltigkeitspolitik lässt sich in diesem Sinne als Reaktion auf „slow burning crises“ verstehen.⁹

⁵ Salman Ahmed/Rozlyn Engel (Hg.), *Making U.S. Foreign Policy Work Better For the Middle Class*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2020, <https://carnegieendowment.org/files/USFP_FinalReport_final1.pdf> (eingesehen am 13.01.2022); Felicia Wong, »The New Economics. How the U.S. and Its Allies Are Rewriting the Rules on Spending and Trade«, in: *Foreign Affairs*, 16.11.2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-11-16/new-economics>> (eingesehen am 3.2.2022); Lars Brozus, G7: Inklusiver, selektiver und vorausschauender Multilateralismus. Ideen für die deutsche Präsidentschaft, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Dezember 2021 (SWP-Aktuell 83/2021), doi:10.18449/2022A02.

⁶ Michael Zürn, »Politisierung als Konzept der Internationalen Beziehungen«, in: Michael Zürn/Matthias Ecker-Erhardt (Hg.), *Die Politisierung der Weltpolitik*, Berlin 2013.

⁷ Nancy A. Fairbank, »The State of Microsoft? The Role of Corporations in International Norm Creation«, in: *Journal of Cyber Policy* 4 (2019) 3, S. 380–403.

⁸ Barbara Lippert/Stefan Mair/Volker Perthes, *Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen Tendenzen und Perspektiven für 2021*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Dezember 2020 (SWP-Studie 26/2020), doi:10.18449/2020S26.

⁹ Für Arbeiten aus der FG zum Thema siehe Marianne Beisheim/Anne Ellersiek, *Partnerschaften im Dienst der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung Transformativ, inklusiv und verantwortlich?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Dezember 2020 (SWP-Studie 22/2017), <https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2017S22_bsh_elk.pdf>; Susanne Dröge, *Das Pariser Abkommen 2015: Weichenstellung für das Klimaregime*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), November 2015, (SWP-Studie 19/2015), <https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2015S19_dge.pdf>; Susanne Dröge, *Umgang mit den Risiken des Klimawandels: Welche Rolle für den VN-Sicherheitsrat?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), März 2020 (SWP-Studie 5/2020), doi:10.18449/2020S05; Susanne Dröge/Kirsten Westphal, »Klimaziele und Energiepolitik außenpolitisch stärker gestalten«, in: Günther Maihold u.a. (Hg.), *Deutsche Außenpolitik im Wandel. Unstete Bedingungen, neue Impulse*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), September 2021 (SWP-Studie 15/2021), doi:10.18449/2021S15; Christian Schaller, *Der Meeresspiegelanstieg als Herausforderung für die maritime Ordnung. Kann das Seevölkerrecht Stabilität gewährleisten?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Januar 2021 (SWP-Studie 1/2021), doi:10.18449/2021S01; Kirsten Westphal, *Strategische Souveränität in Energiefragen. Überlegungen zur Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit Deutschlands in der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Juni 2020 (SWP-Studie 46/2020), doi:10.18449/2020A46.

Natürlich vermögen Staaten auch aktiv Prioritäten zu setzen, wenn sich „Gelegenheitsfenster“ ergeben: wenn etwa die Umstände darauf hindeuten, dass eine Lösung für ein schon länger bekanntes Problem in greifbare Nähe rücken könnte. Beispielhaft dafür stehen die Abkommen zwischen Israel und einigen Golfstaaten, wie etwa die *Abraham Accords*. Eine Variante dieses advokatorischen Vorgehens besteht darin, durch das Aufzeigen von Lösungsansätzen auf dazu passende Problemkonstellationen aufmerksam zu machen (solutions chasing problems). Bei einer geeigneten politischen Konstellation kann sich dann ein Gelegenheitsfenster öffnen, das die Anwendung der präferierten Lösung erlaubt. So wurde etwa beginnend in den 1980er Jahren die Privatisierung von Staatsbetrieben (Verkehrsunternehmen, Telekommunikation) auch international in einer Weise als „Lösung“ präsentiert, bei der es gewissermaßen zu einer Verkehrung von Zweck und Mittel kam – mit dem Ergebnis, dass das Mittel der Privatisierung selbst zum Zweck wurde.¹⁰

Ein besonderes Interesse von Regierungen mag zudem dort bestehen, wo die Staatenordnung selbst — und damit auch das institutionelle Fundament der in ihr agierenden Regierungen — betroffen ist. Wenn fragile und dauerhaft begrenzte Staatlichkeit in vielen Regionen der Welt heute weit verbreitet ist¹¹, oft verbunden mit separatistischen Bewegungen¹², kann dies zu einer Bedrohung des internationalen Friedens werden. Der Erhalt bzw. die Weiterentwicklung des Völkerrechts wird dann selbst zu einer globalen Herausforderung.

Schließlich sollte auch auf globaler Ebene die Rolle persönlicher Eigenheiten und Beziehungen nicht unterschätzt werden. Unter bestimmten Umständen etwa vermögen Botschafter bei den VN eigenständige Akzente zu setzen, oder es entstehen unerwartet vertrauensvolle Beziehungen zwischen Regierungschefs, die die Grundlage für gemeinsame Initiativen auf globaler Ebene bilden können. Hier verbinden sich Kontingenz und politisches „Unternehmertum“ (entrepreneurship).¹³

¹⁰ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, MA, 2011; Nikolaos Zahariadis, »Selling British Rail: An Idea Whose Time Has Come?«, in: *Comparative Political Studies*, 29 (1996) 4, S. 400-422.

¹¹ Ulrich Schneekener, *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), November 2004, (SWP-Studie 43/2004), <https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2004_S43_skr_ks.pdf>.

¹² Sabine Riedel, *Föderalismus statt Separatismus. Politische Instrumente zur Lösung von Sezessionskonflikten in Europa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), April 2016 (SWP-Studie 6/2016), <https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2016S05_rds.pdf>; Sabine Riedel, *Sezession oder Solidarität. Beides zusammen wird Katalonien nicht bekommen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Mai 2018 (SWP-Aktuell 25/2018), <https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2018A25_rds.pdf>.

¹³ Paul Cairney, »Three habits of successful policy entrepreneurs«, In: *Policy and Politics*, 46 (2018) 2, S. 199-215.

Zusammenführung und Separierung von globalen Herausforderungen

Viele dieser globalen Herausforderungen sind der Sache nach miteinander verbunden (z.B. Migration als Folge unterschiedlicher Grade von Betroffenheit durch den Klimawandel). Hier stellt sich mit leichter Variation wieder die Frage nach Erklärungen für die Themensetzung in der globalen Politik. Wie kommt es, dass manche Themen miteinander verknüpft werden, während andere bewusst nicht zusammengeführt werden?

Ein Beispiel für den letzteren Fall sind die im globalen Maßstab wenig beachteten Verbindungen zwischen der Migrations-, Gesundheits- und Wirtschaftspolitik. Gerade jene Entwicklungsländer, die schon vor der Pandemie wirtschaftlich erheblich unter Druck standen, sind besonders stark mit den Auswirkungen von Covid-19 konfrontiert.¹⁴ Mittel- bis langfristig drohen somit die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie die „strukturellen Treiber von Flucht und irregulärer Migration“ zu verstärken.¹⁵ Gleichzeitig wirkt sich die Pandemie besonders nachteilig auf die Mobilität und Handlungsfähigkeit von migrierenden Personen aus, weil im Zuge der Covid-19-Pandemie weitere Mobilitätsbeschränkungen eingeführt wurden.¹⁶ Dennoch kommt Fragen der Migrationspolitik im Kontext der globalen Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie nur wenig Bedeutung zu.¹⁷ Auch in Deutschland nahm die öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema Flucht und Migration während der Pandemie ab.

Normative Fragen, Zielkonflikte und Politikberatung

Neben dem Versuch zur Erklärung der Prioritäten der globalen Politik lässt sich aus sozial-, natur- oder auch geisteswissenschaftlicher Perspektive aber auch fragen, womit sich Staaten in der internationalen Politik beschäftigen *sollten*. Erkennbar ist dies eine im Kern normative Frage. Zum einen geht es dabei darum, wie innerhalb bestimmter Politikfelder Probleme verstanden werden sollten, und was dementsprechend angemessene Lösungen sind. Besonders deutlich zeigt sich dies zum Beispiel in der Konfrontation wissenschaftlicher Expertise und politischer Prozesse bei Fragen der globalen Klima-, Nachhaltigkeits- wie auch Gesundheitspolitik¹⁸. Zum anderen kann eine normative Perspektive aber auch

¹⁴ Steffen Angenendt u.a., »Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf das internationale Wanderungsgeschehen«, in: Barbara Lippert/Stefan Mair/Volker Perthes (Hg.), *Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen. Tendenzen und Perspektiven für 2021*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Dezember 2020 (SWP-Studie 26/2020), doi:10.18449/2020S26, S. 36.

¹⁵ Fachkommission Fluchtursachen, *Krisen vorbeugen, Perspektiven schaffen, Menschen schützen. Bericht der Fachkommission Fluchtursachen der Bundesregierung*, Bonn, April 2021, <<https://www.bmz.de/resource/blob/75432/8546016692d9c463d5cf7c5583f05b71/bericht-fachkommission-fluchtursachen-kurzfassung-barrierefrei.pdf>> (eingesehen am 13.1.2022), S. 3.

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Angenendt u.a., *Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf das internationale Wanderungsgeschehen* [wie Fn. 14], S. 38; World Health Organization, *Refugees and migrants in times of COVID-19: mapping trends of public health and migration policies and practices*, Genf 2021, <<https://www.who.int/publications-detail-redirect/9789240028906>> (eingesehen am 13.1.2022), S. 1.

¹⁸ Susanne Dröge/Tessa-Sophie Schrader, *Zurück in die Zukunft? Die internationale Klimapolitik 2021*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Februar 2021 (SWP-Aktuell 2021), doi:10.18449/2021A13; Maike Voss/Iris Hunger, *Engagement für globale Gesundheit. Herausforderungen einer strategischen Neuausrichtung für Deutschland*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Oktober 2018 (SWP-Aktuell 56/2018), <https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2018A56_Voe_Hunger.pdf>; Susan Berger/Maike Voss, *Globale Gesundheitspolitik der EU. Eine Agenda für die deutsche Ratspräsidentschaft*, März 2020 (SWP-Aktuell 15/2020), doi:10.18449/2020A15.

zur Kritik daran führen, dass ganze Themenfelder nicht oder zumindest nicht mit vergleichbarer Dringlichkeit als globale Herausforderungen verstanden werden (z.B. Arktis, Biodiversität, neue demographische Bruchlinien zwischen Jung und Alt, Energiesicherheit, Weltraumpolitik). Neben differierenden Einschätzungen verschiedener politischer Akteure hinsichtlich der Relevanz von Sachfragen kann es auch zu normativen Konflikten zwischen unterschiedlichen Prioritätensetzungen kommen. Normativ aufgeladene Zielkonflikte kennzeichnen etwa von jeher das Spannungsfeld zwischen ökonomischer und nachhaltiger Entwicklung¹⁹ und zunehmend auch die Klimapolitik.²⁰

¹⁹ Marianne Beisheim, *Konflikte in Verhandlungen zu UN-Reformen. Einsichten in den und aus dem Review des Hochrangigen Politischen Forums zu Nachhaltiger Entwicklung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Dezember 2021 (SWP-Studie 22/2021), doi:10.18449/2021S22, S. 11.

²⁰ Siehe beispielhaft für diese Art von Auseinandersetzung: Benjamin Attia/Morgan Bazilian, »Why banning financing for fossil fuel projects in Africa isn't a climate solution«, in: *The Conversation* (online), 14.10.2021, <<https://theconversation.com/why-banning-financing-for-fossil-fuel-projects-in-africa-isnt-a-climate-solution-169220>> (eingesehen am 13.1.2022); Heribert Dieter, *Der erste Gipfel der Anti-China-Koalition. Das G7-Treffen in Cornwall spiegelt zugleich die Schwäche der BRICS-Kooperation*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Juni 2021 (SWP-Aktuell 43/2021), doi:10.18449/2021A43, S. 6.

Eine wissenschaftlich fundierte Politikberatung, wie sie die SWP verfolgt, verbindet die analytische mit der normativen Perspektive. Im Lichte der genannten Ansätze zur Erklärung der Prioritäten in der globalen Politik stellt sich hier zunächst empirisch die Frage, welchen Gestaltungsspielraum die deutsche und europäische Politik hat. Dies wiederum bildet die Grundlage für die normative Frage danach, wie sie diesen Spielraum nutzen sollte. Dabei gehen wir davon aus, dass die Gestaltungsspielräume von Regierungen nicht absolut, sondern relativ zu verstehen sind. In einem gewissen Maße hängt der jeweilige Gestaltungsspielraum auch vom „politischen Willen“ ab, also davon, mit wie viel Nachdruck eine Regierung ein Anliegen verfolgt und welche Kosten sie dabei zu tragen bereit ist. Das haben die staatlichen Interventionen während der Pandemie unterstrichen, die teils überraschend weit gingen (Finanzunterstützung), teils aber auch unerwartet zurückhaltend ausfielen (Impfpflicht). Krisen wie die Pandemie, aber etwa auch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 verdeutlichen schlaglichtartig die staatliche Handlungsfähigkeit. Das bleibt nicht unbeobachtet, wie die Ansprüche gesellschaftlicher Akteure auf ähnlich entschiedenes Handeln etwa mit Blick auf die Herausforderungen des Klimawandels verdeutlichen.

In den Sozialwissenschaften ist dabei mittlerweile weitgehend unstrittig, dass eine strikte Trennung von Wissenschaft und Politik - wie sie die Idee von „speaking truth to power“ zum Ausdruck bringt - nicht haltbar ist.²¹ Umso wichtiger ist es für die wissenschaftliche Politikberatung, immer wieder ihre normativen Vorannahmen zu reflektieren und sich, soweit möglich, der eigenen blinden Flecke bewusst zu werden.

Eine gefährliche Entwicklung setzt dort ein, wo Wissenschaft gezielt politisiert wird - oder eine solche Politisierung gar selbst aktiv befördert. Zugespielt droht hier eine Verkehrung von *evidence-based policymaking* zu *policy-based evidence-making*.²² Dass miteinander konkurrierende Parteien sich unterschiedlicher Expertise bedienen, um ihre Policy-Ideen zu legitimieren, ist an sich nicht neu. Die Produktion von Gegen-Expertise ist dabei in zumindest einer Hinsicht oft erfolgreich: sie befördert „Paralyse durch Analyse“.²³ Unter Verweis auf einen nicht bestehenden wissenschaftlichen Konsens bzw. weiter bestehenden Forschungsbedarf kann es interessierten Akteuren langfristig gelingen, politische Regulierungszumutungen abzuwehren. Eindrucksvolle Belege hierfür finden sich bspw. in Analysen der Klimapolitik oder auch auf Ebene internationaler Organisationen wie der UN.²⁴

²¹ Peter Haas, Policy. »When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process«, in: *Journal of European Public Policy*, 11 (2004) 4, S. 569-592 und kritische Auseinandersetzung mit Haas, z.B. Alejandro Esguerra, »Toward two narratives of knowledge«, in: *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28 (2015) 1, S. 3-10.

²² Paul Cairney, *The Politics of Evidence-Based Policy Making*, London 2016.

²³ H. Igor Ansoff, *Strategic Management*, London 1979; R.T. Lenz/Marjorie A. Lyles, »Paralysis by analysis: Is your planning system becoming too rational?«, in: *Long Range Planning*, 18 (1985) 4, S. 64-72.

²⁴ Nathaniel Rich, »Losing Earth: The Decade We Almost Stopped Climate Change« in: *New York Times* (online), 01.8.2018, <<https://www.nytimes.com/interactive/2018/08/01/magazine/climate-change-losing-earth.html>> (eingesehen am 13.01.2022); Marianne Beisheim, *Konflikte in Verhandlungen zu UN-Reformen. Einsichten in den und aus dem Review des Hoehrangigen Politischen Forums zu Nachhaltiger Entwicklung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Dezember 2021 (SWP-Studie 22/2021), doi:10.18449/2021S22, S. 11.

2 Globale Konfliktstrukturen

Die Großmachtrivalität zwischen China und den USA wird heute weithin als dominante Konfliktlinie in der globalen Politik wahrgenommen.²⁵ Besonders gilt dies für die globale Wirtschafts- und Handelspolitik. China schlägt hier zunehmend einen protektionistischen Kurs in den multilateralen Handelsbeziehungen ein.²⁶ Das Land setzt auf eine Strategie der „doppelten Zirkulation“, wonach eine verstärkte Selbstversorgung Importabhängigkeiten verringern soll, während andere Länder von Chinas Exporten abhängig bleiben sollen. Parallel dazu ist nicht auszuschließen, dass einige OECD-Länder gezielte Anstrengungen unternehmen, um Abhängigkeiten in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen insbesondere von China zu verringern (Decoupling).²⁷

Aktuell ist offen, wie weitreichend und in welchen Formen sich der Trend zu einer Fragmentierung der globalen Wirtschaftsordnung fortsetzen wird. Nicht zuletzt wird dies auch vom Verhalten großer transnationaler Unternehmen abhängen. Gerade im Bereich digitaler Dienstleistungen ist das Aufkommen „proprietärer Märkte“ zu beobachten. Gemeint sind damit digitale Plattformen, die neue eigene Märkte konstituieren, die von den dahinterstehenden Unternehmen kontrolliert werden.²⁸ Auch hier steht China mit eigenen Digitalunternehmen in direkter Konkurrenz zu westlichen Tech-Riesen.²⁹ Eine entscheidende Frage wird sein, wie diese einflussreichen Unternehmen von ihrer politischen Macht Gebrauch machen und wie sie sich zur geopolitischen Konfrontation zwischen den USA und China verhalten werden.³⁰

²⁵ Siehe zum Beispiel Munich Security Conference, *Munich Security Report 2021. Between States of Matter-Competition and Cooperation*, München, Juni 2021, <https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/MunichSecurityReport2021.pdf>, (eingesehen am 13.1.2022); Barbara Lippert/Volker Perthes, *Strategische Rivalität zwischen USA und China. Worum es geht, was es für Europa (und andere) bedeutet*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Februar 2020 (SWP-Studie 1/20220), doi:10.18449/2020S01.

²⁶ Vgl. Heribert Dieter, *Chinas neuer Langer Marsch. Zwischen Selbstisolation und offensiver Außenpolitik*, Bonn 2021; siehe auch Heribert Dieter, *Die ungewisse Zukunft der deutsch-chinesischen Beziehungen. Pekings Autarkiestreben und seine aggressive Außenpolitik machen eine Kurskorrektur in Berlin erforderlich*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Februar 2020 (SWP-Studie 23/2021), doi:10.18449/2021S23v02; Heribert Dieter, *Die neue Liebe zur Autarkie. Risiken für die deutsche und europäische Exportwirtschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Februar 2021, (SWP-Aktuell 18/2021), doi:10.18449/2021A18.

²⁷ Johannes Petry, »Same same, but different: Varieties of capital markets, Chinese state capitalism and the global financial order«, in: *Competition and Change*, 25 (2021) 5, 605–630, S. 616; Dieter, *Die ungewisse Zukunft der deutsch-chinesischen Beziehungen* [wie Fn. 26], S. 10.

²⁸ Philipp Staab, *Digitaler Kapitalismus. Markt und Herrschaft in der Ökonomie der Unknappheit*, Berlin 2020, S. 174.

²⁹ Ebd., S. 41.

³⁰ Für konzeptionelle, von der Netzwerktheorie geprägte Überlegungen zu neuen Formen der Machtausübung vermittelt digitaler Technologien siehe: Julia Pohle/Daniel Voelsen, *Centrality and power The struggle over the techno-political configuration of the Internet and the global digital order in Policy & Internet*, i.E.; Ian Bremmer, »The Technopolar Moment. How Digital Powers Will Reshape the Global Order«, in: *Foreign Affairs*, 100 (2021) 6, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-10-19/ian-bremmer-big-tech-global-order>> (eingesehen am 13.1.2022).

Die Verbindung von Geopolitik mit globaler Konnektivität stellt Fragen der Energiepolitik³¹ und des Umgangs mit digitalen Technologien ins Zentrum der Auseinandersetzung; von Künstlicher Intelligenz und Netzwerktechnologie bis hin zur Entwicklung und Verbreitung technischer Standards.³² Damit entsteht eine neue politische Geografie jenseits der durch traditionelle Konfliktgüter bestimmten geopolitischen Auseinandersetzungen. Wie technologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche (Inter-)Dependenzen in politisch, aber auch völkerrechtlich problematische Abhängigkeits- bzw. Bedrohungsverhältnisse umschlagen können, rückt verstärkt in den Fokus.³³

Eine dominante Konfliktkonstellation oder vielfältige Konfliktlinien?

Anders als in der Handelspolitik ist bei einigen anderen Politikfeldern fraglich, ob sich die hier zu beobachtenden Konfliktlinien über die Konfrontation zwischen den USA und China angemessen erfassen und erklären lassen.

Ein Beispiel für eine komplexere Akteurskonstellation ist die Energiepolitik. Auch hier spielen zwar „geopolitische Konkurrenzen“ zwischen China und den USA „eine nicht zu unterschätzende Rolle“. ³⁴ Gleichzeitig aber kommt Russland eine große Bedeutung zu, die sich aus der herausragenden Stellung des Landes als Lieferant von Öl, Gas und weiteren Rohstoffen erklärt. Und auch darüber hinaus ist die Akteurskonstellation in diesem Feld diverser. So nimmt die geopolitische Bedeutung von Staaten wie Indien, der Türkei und des Iran zu³⁵; nicht zuletzt fungieren der Maghreb, Ägypten und die Türkei als „energiepolitische Schlüsseländer“ und „Brückenköpfe nach Afrika, in den Nahen Osten und nach Asien“. ³⁶

In der Migrationspolitik sind ebenfalls komplexe Akteurskonstellationen zu beobachten. Im europäischen Kontext wächst das Lager migrationspolitischer Hardliner, zu denen sich neben Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Österreich inzwischen auch Dänemark und

³¹ Kirsten Westphal, *Geopolitik des Stroms – Netz, Raum und Macht*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), September 2021 (SWP-Studie 14/2021), doi:10.18449/2021S14 und das Projekt „Geopolitik der Energietransformation“.

³² Matthias Schulze/Daniel Voelsen, *Einflussosphären der Digitalisierung*, in Barbara Lippert/Volker Perthes (Hg.), *Strategische Rivalität zwischen USA und China. Worum es geht, was es für Europa (und andere) bedeutet*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Februar 2020 (SWP-Studie 1/2020), doi:10.18449/2020S01; Daniel Voelsen, »Die geopolitische Vereinnahmung des Digitalen« in: *Internationale Politik, Special*, 2020, S. 20-25; Daniel Voelsen, *Internet aus dem Weltall. Wie neuartige Satellitenverbindungen die globale Internet-Governance verändern könnten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Februar 2021 (SWP-Studie 2/2021), doi:10.18449/2021S02; Daniel Voelsen, *Satelliten-Internet als europäisches Projekt. Zum politischen Zweck einer europäischen Antwort auf Starlink & Co.*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), September 2021 (SWP-Aktuell 57/2021), doi:10.18449/2021A57, S. 2; siehe auch Daniel Voelsen, *Risse im Fundament des Internets. Die Zukunft der Netz-Infrastruktur und die globale Internet Governance*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Mai 2019 (SWP-Studie 12/2019), doi:10.18449/2019S12.

³³ Henry Farrell/Abraham L. Newman Policy, »Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion«, in: *International Security*, 44 (2019) 1, S. 42–79.

³⁴ Kirsten Westphal/Maria Pastukhova/Jacopo Maria Pepe, *Geopolitik des Stroms – Netz, Raum und Macht*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), September 2021 (SWP-Studie 14/2021), doi:10.18449/2021S14, S. 28.

³⁵ Ebd., S. 5.

³⁶ Susanne Dröge/Kirsten Westphal, »Integrating Climate Ambition and Energy Diplomacy in Foreign Policy«, in: Günther Maihold u.a. (Hg.), *Deutsche Außenpolitik im Wandel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), September 2021 (SWP-Studie 15/2021), doi:10.18449/2021S15, S. 87.

zunehmend auch Frankreich zählen lassen. Die deutsche Regierung ist mit ihrer gemäßigten, nicht nur auf Restriktion fokussierten Linie zunehmend isoliert; die Zahl möglicher Partner im derzeitigen politischen Kontext ist gering. Die Debatten auf europäischer Ebene werden daher bis auf weiteres dominiert von den Themen Rückkehr, Sicherung der EU-Außengrenzen und Konditionalisierung. Zugleich nimmt die Einbeziehung von Akteuren aus der Zivilgesellschaft, dem kommunalen und privaten Sektor in Prozessen globaler Migrationsgovernance zu. Eine besonders hervorzuhebende Konfliktlinie ist die Instrumentalisierung von Flucht und Migration für außenpolitische Zwecke, wie es häufiger vonseiten der Türkei und Marokko der Fall ist oder sich jüngst an der belarussisch-polnischen Grenze ereignet.³⁷

Ein komplexeres Bild zeigt sich auch im Feld der Klima- und Nachhaltigkeitspolitik. Hier verorten sich die Konfliktlinien zu einem großen Teil noch immer zwischen dem globalen Norden und dem globalen Süden. Diese Konfliktlinie tritt innerhalb der Vereinten Nationen in Form von Positionsdifferenzen zwischen den USA, der EU und anderen Industrieländern auf der einen Seite und der Gruppe der 77 plus China auf der anderen Seite zum Vorschein. Konflikte drehen sich hier vor allem um das Recht auf Entwicklung, Gerechtigkeits- und Finanzierungsfragen.³⁸ Diese Konflikte sind mit der geopolitischen Auseinandersetzung insofern verwoben, als dass China sich zwar im Verhältnis zu den USA als Großmacht, gleichzeitig aber die Nord-Süd-Konfliktlinie für sich zu nutzen versucht, indem es sich als Entwicklungsland definiert, wo dies opportun erscheint.³⁹

Demokratische und autoritäre Regime

Neben dem Fokus auf die Konfrontation zwischen den USA und China wird zum Verständnis der globalen Konfliktstrukturen auf das Erstarken autoritärer Regime verwiesen. Zwar verdeckt das Bild vom wachsenden Antagonismus zwischen einem eher demokratischen Westen und einem eher autoritären Osten womöglich mehr, als es offenbart; vor allem, weil die vielen gesellschaftlichen und politischen Konfliktlinien innerhalb der beiden „Lager“ dabei verloren gehen. Aber der Befund ist robust: auf globaler Ebene schwächt sich die „dritte Welle der Demokratisierung“ (Huntington) seit Mitte der 2000er Jahre zusehends ab. Damit korrespondierend erleben Formen autoritären Regierens eine kaum für möglich gehaltene Renaissance, nicht zuletzt in als stabil erachteten Demokratien.

Doch wie lässt sich die Zunahme autoritärer Kräfte erklären? In der Populismusforschung wird neben prominenten Erklärungsansätzen wie der ökonomischen Ungleichheit und Unsicherheit und des kulturellen *backlashes* eine neue, explizit politische Dimension in den Vordergrund gerückt: Demzufolge erklärt sich der erstarkende autoritäre Populismus einerseits durch das sinkende Vertrauen in demokratische Institutionen seit den 1960er

³⁷ Steffen Angenendt/David Kipp/Janis Kluge, *Kalkulierte Eskalation an der belarussisch-polnischen Grenze – Welche Handlungsmöglichkeiten haben Deutschland und die Europäische Union?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), November 2021 (SWP Kurz gesagt), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/kalkulierte-eskalation-an-der-belarussisch-polnischen-grenze-welche-handlungsmoeglichkeiten-haben-deutschland-und-die-europaeische-union>> (eingesehen am 13.1.2022).

³⁸ Marianne Beisheim, *Konflikte in Verhandlungen zu UN-Reformen. Einsichten in den und aus dem Review des Hoehrangigen Politischen Forums zu Nachhaltiger Entwicklung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Dezember 2021 (SWP-Studie 22/2021), doi:10.18449/2021S22, S. 28; 30; 31.

³⁹ Clara Weinhardt/Till Schöfer, »Differential treatment for developing countries in the WTO: the unmaking of the North–South distinction in a multipolar world«, in: *Third World Quarterly*, (2021), doi: 10.1080/01436597.2021.1992271, S. 2.

Jahren und andererseits durch die Zunahme an nichtmajoritären Institutionen (NMI) wie internationalen Institutionen, Zentralbanken oder Gerichten. NMI werden so als undemokratische Orte eines liberalen Kosmopolitismus wahrgenommen.⁴⁰ Diese Wahrnehmung internationaler Politik, so dieser Erklärungsansatz, mündet in illiberalen, anti-pluralistischen und -internationalistischen Einstellungen, die von autoritären Parteien mobilisiert werden können.⁴¹

Außerdem gelingt es autoritären Mächten wie China und Russland zunehmend als *norm entrepreneurs* aufzutreten und Koalitionen aus autoritären Regierungen zu bilden.⁴² Diese neuen Koalitionen bilden eine wichtige Grundlage für den Versuch einer bewussten Umformung der globalen Ordnung. So mobilisiert etwa China Gegenkoalitionen in internationalen Organisationen wie die *Group of Friends in Defence of the UN-Charter* (die neben China und Russland auch Algerien, Iran, Nordkorea, Venezuela u.a.m. umfasst).⁴³ Auch verbindet China entwicklungspolitische Maßnahmen wie der Belt and Road Initiative zunehmend offensiv mit einem globalen Gestaltungsanspruch.⁴⁴ Ein weiteres Beispiel ist Russlands Einsatz für eine neue Konvention zum Thema Cyber-Kriminalität, welche die bisherige „Convention on Cybercrime“ des Europarats ablösen soll.⁴⁵

Eine Folge dieser Bemühungen um neue Koalitionen ist die Blockade internationaler Organisationen, insbesondere der UN. Nicht nur im Feld der globalen Internet-Governance zeichnet sich eine immer stärkere Konfrontation zwischen liberalen und autoritären Ordnungsvorstellungen ab. Autoritäre Regime profitieren dabei von der Offenheit liberaler Gesellschaften, die ihnen politische Einflussnahme ermöglichen, ohne dass dies wechselseitig möglich wäre.⁴⁶

⁴⁰ Michael Zürn, »How Non-Majoritarian Institutions Make Silent Majorities Vocal. A Political Explanation of Authoritarian Populism«, in: *Perspectives on Politics*, 19 (2021) 4, 1-20, S. 3.

⁴¹ „Take back control“, der Slogan der Leave-Kampagne in Großbritannien, versinnbildlicht diese Erklärung.

⁴² Daniëlle Flonk, »Emerging illiberal norms: Russia and China as promoters of internet content control«, in: *International Affairs*, 97 (2021) 6, 1925–194, S. 1935.

⁴³ Stefan Mair, »Partner oder Rivalen? Vom Umgang mit autoritären Mächten«, in: Günther Maihold u.a. (Hg.), *Deutsche Außenpolitik im Wandel. Unstete Bedingungen, neue Impulse*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), September 2021 (SWP-Studie 15/2021), doi:10.18449/2021S15, S. 124.

⁴⁴ Council on Foreign Relations, *China's Approach to Global Governance*, 2020, <<https://www.cfr.org/china-global-governance/>> (eingesehen am 10.1.2022).

⁴⁵ Volker Stanzel/Daniel Voelsen, *Diplomatie und Künstliche Intelligenz. Überlegungen zur praktischen Hilfestellung für diplomatische Verhandlungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Oktober 2021 (SWP-Studie 18/2022), doi: 10.18449/2021S18.

⁴⁶ Alexander, Cooley/Daniel H. Nexon, »The Real Crisis of Global Order: Illiberalism on the Rise«, in: *Foreign Affairs Magazine*, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-12-14/illiberalism-real-crisis-global-order>> (eingesehen am: 1.2022).

3 Untergrabene Kooperation und differenzierter Multilateralismus

Die Menschheit sieht sich im Anthropozän einer Vielzahl globaler Herausforderungen gegenüber. Ohne Zusammenarbeit werden sich die schwerwiegendsten Herausforderungen kaum bewältigen lassen. Dieser Imperativ ist den meisten Regierungen wohl bewusst, wenn man sich ihre Stellungnahmen in jenen multilateralen Foren und Organisationen anschaut, die die internationale Politik der Gegenwart prägen. Daher ließe sich erwarten, dass globale Kooperation nicht nur unumstrittene politische Handlungsnorm ist, sondern auch Handlungsrealität.⁴⁷

Krise des Multilateralismus?

Die politische Wirklichkeit zeichnet allerdings ein anderes Bild. Anstelle von multilateraler Zusammenarbeit setzen Staaten vermehrt auf unilaterales Handeln, wie beispielsweise der Umgang vieler Staaten mit der Covid-19 Pandemie zeigt.⁴⁸ Zudem schränken Blockaden innerhalb internationaler Organisationen die Leistungsfähigkeit des Multilateralismus ein. Beispiele hierfür sind die mit dem Schutz geistigen Eigentums begründeten Widerstände gegen die zeitweilige Aufhebung von Impfstoffpatenten durch die WTO, die anhaltende Blockade von Reformen der EU-Asyl und Migrationspolitik oder auch die Blockade von UN-Reformen im Kontext der Nachhaltigkeitsagenda.⁴⁹ Die Bundesregierung zeigt sich besorgt über die Krise des multilateralen Handelns, wie ihr Weißbuch Multilateralismus verdeutlicht.⁵⁰ Dort wird konstatiert, dass die politische und auch – trotz „Fridays for Future“ – gesellschaftliche Unterstützung für multilaterales Handeln gerade angesichts von wachsenden globalen Herausforderungen nachgelassen habe – nicht nur und nicht primär in Deutschland, aber doch bei einer Vielzahl wichtiger Partner. Dass es das Weißbuch überhaupt gibt, kann als Ausdruck der Krise des Multilateralismus gelten.

⁴⁷ Der Bericht des UN-Generalsekretärs António Guterres „Our Common Agenda“ vom September 2021 propagiert einen inklusiven, vernetzten und effektiven Multilateralismus, United Nations, *Our Common Agenda*, New York 2021, <<https://www.un.org/en/un75/common-agenda>> (eingesehen am 13.1.2022); vgl. Marianne Beisheim, *UN-Generalversammlung der "Hoffnung": eine kooperativere Debatte, ein innovativer Bericht und ein SDG-Moment*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), September 2021 (SWP-Aktuell 64/2021), doi.org/10.18449/2021A64.

⁴⁸ Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), *Orientierungsrahmen für die Forschung 2021/2022*, Berlin, November 2020, S. 10.

⁴⁹ Susan Bergner/Maike Voss, »Deutsche globale Gesundheitspolitik. Für eine nachhaltigere Ausrichtung, in: Günther Maihold u.a. (Hg.), *Deutsche Außenpolitik im Wandel. Unstete Bedingungen, neue Impulse*«, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), September 2021 (SWP-Studie 15/2021), doi:10.18449/2021S15, S. 21; Studie Marianne Beisheim, i.E. (s.o.)

⁵⁰ Auswärtiges Amt, *Gemeinsam für die Menschen. Weißbuch Multilateralismus für die Bundesregierung*, Berlin 2021, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/weissbuch-multilateralismus/2459886>> (eingesehen am 10.1.2022).

Die Reformblockaden multilateraler Institutionen werden seit langem beklagt und Möglichkeiten zu ihrer Überwindung diskutiert.⁵¹ Allerdings gibt es auch empirische Befunde, die das Bild der Krise des Multilateralismus in Frage stellen oder mindestens komplexer werden lassen. So lässt sich das Pariser Klimaabkommen als Versuch verstehen, den Multilateralismus neu aufzustellen — wenngleich umstritten ist, ob dieser Versuch dem Problemausmaß gerecht wird. Auch im Bereich der Migrationspolitik gibt es mit dem „Global Compact for Migration“ von 2018 den Versuch, in einem politisch besonders aufgeladenen Feld einen neuen Rahmen für multilaterale Lösungen zu schaffen; gleichwohl dieser bisher nur unzureichend Wirkung zeigt und insbesondere während der Pandemie von nationalen Alleingängen überschattet ist.⁵² Ein ähnliches Ambitionsniveau ist der „Roadmap for Digital Cooperation“ des UN-Generalsekretärs zu entnehmen. Nicht zuletzt wird den G7- und G20-Gipfeln in den letzten Jahren von den beteiligten Akteuren selbst wie auch medial wieder mehr Bedeutung zugeschrieben. Und in der Tat waren sie 2021 zentrale Foren für die Einigung auf eine globale Mindestbesteuerung von global operierenden Unternehmen.⁵³

Die Vereinbarung über die globale Mindestbesteuerung könnte zudem ein Indikator für einen möglichen Paradigmenwechsel in der internationalen Politik sein.⁵⁴ Seit den 1990er Jahren dominierte mit dem *Washington Consensus* die Auffassung, dass marktgetriebene Deregulierung und Liberalisierung die besten Rezepte für wirtschaftliche Entwicklung des globalen Südens seien. Tatsächlich haben einige Staaten, China allen voran, seither beeindruckende Entwicklungsschritte gemacht und nähern sich dem Wohlstandsniveau der etablierten Industriestaaten an. Dieser Abbau von internationaler Ungleichheit ging jedoch mit zunehmender ökonomischer Auseinanderentwicklung einher. In den Industriestaaten verlor die Mittelklasse den Anschluss, in vielen Entwicklungsländern konnte sie sich gar nicht erst herausbilden. In den etablierten Demokratien machte sich dies in Erfolgen links- wie rechtspopulistischer Bewegungen bemerkbar, vor allem in den USA (Trump) und UK (Brexit), aber auch in Frankreich und Italien.

Bei ihrem letzten Gipfeltreffen 2021 gelobten die G7-Staaten im so genannten *Cornwall Consensus*, staatliche Interventionen zur Krisenbewältigung künftig daran auszurichten, dass soziale Ungleichheit nicht weiter wächst. Darin wird eine Orientierung an der Interessenlage der Mittelklasse sichtbar. Dies lässt sich als Reaktion auf die Abwendung der sich zusehends als ökonomisch deklassiert, kulturell abgehängt und politisch fremdbestimmt empfindenden Mittelklasse von der in den letzten Jahrzehnten betriebenen Politik verstehen. Entsprechende Überlegungen laufen in den USA unter der Überschrift „Foreign Policy for the Middle Class“.⁵⁵

⁵¹ Marianne Beisheim/Felicitas Fritzsche, *ECOSOC und HLPF Review 2021: Bau- und Andockstellen für einen vernetzten Multilateralismus*, in: *Global Policy Forum* (Hg.), *Baustellen des Multilateralismus*, Bonn 2021, S. 32-43; Hanns W. Maull, *Multilateralismus. Varianten, Möglichkeiten, Grenzen, Erfolgsbedingungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Februar 2020 (SWP-Aktuell 11/2020), doi:10.18449/2020A11.

⁵² Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), *Orientierungsrahmen für die Forschung 2021/2022* [wie Fn. 47], S. 44f.

⁵³ Jan Strupczewski u.a., »G20 leaders endorse global minimum corporate tax deal for 2023 start«, in: *Reuters* (online), 30.10.2021, <<https://www.reuters.com/business/g20-leaders-endorse-global-minimum-corporate-tax-deal-2023-start-2021-10-30/>> (eingesehen am 10.1.2022).

⁵⁴ Azeem Ibrahim, »Climate Crisis Should Be the Final Blow to the Washington Consensus«, in: *Foreign Policy*, 16.11.2021, <<https://foreignpolicy.com/2021/11/16/climate-crisis-washington-consensus-cornwall/>> (eingesehen am 10.1.2022).

Dünne und dichte Netze: ein differenzierter Multilateralismus

Vor diesem Hintergrund ließe sich die Blockade internationaler Institutionen womöglich durch eine operativ wirksame Differenzierung in der Herangehensweise an multilaterale Kooperation lockern. Das könnte Handlungschancen bei unabweisbar globalen Herausforderungen eröffnen, ohne zuvor ideologische, macht- und regimopolitische Differenzen überwunden haben zu müssen. Ein solchermaßen differenzierter Multilateralismus wäre also so autonomieschonend wie möglich und dennoch kollektiv handlungsfähig, wo nötig.⁵⁶

- Ein dünnes Netzwerk für multilaterale Kooperation zur Bewältigung essentieller globaler Herausforderungen wie Klimawandel, Biodiversitäts- und Umweltschutz (einschließlich globaler Gemeinschaftsgüter wie Ozeane), Gesundheitsvorsorge sowie die Verhinderung nuklearer Proliferation und militärischer Auseinandersetzungen (cooperation out of necessity).⁵⁷ Beteiligt wären alle für die Problembearbeitung notwendigen Staaten; die politische Regimeausrichtung würde hier keine zentrale Rolle spielen. Ein Beispiel hierfür könnte das Bemühen der USA um Kooperation mit China beim Thema Klimaschutz sein.⁵⁸
- Ein dichtes Netzwerk zwischen staats- und gesellschaftspolitisch gleichgesinnten Regierungen und nichtstaatlichen Akteuren, das vertiefte ökonomische Integration und transnationale Kooperation ermöglicht, z.B. Vorrang für integrierte Produktions- und Lieferketten, Finanz- und Warenaustausch, größere Personenfreizügigkeit (cooperation out of choice). Regimekonvergenz würde hier eine zentrale Rolle spielen. Einige Ankündigungen aus der Biden-Administration, oder deren Umfeld, weisen in diese Richtung, vom „Summit for Democracy“⁵⁹ bis zur Idee einer „Alliance for the Future of the Internet“.⁶⁰ Denkbar wäre auch die Gründung eines „Clubs demokratischer Marktwirtschaften“ als Antwort auf das wirtschaftspolitische Autarkiestreben Chinas.⁶¹

⁵⁶ Lars Brozus, *G7: Inklusiver, selektiver und vorausschauender Multilateralismus. Ideen für die deutsche Präsidentschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Dezember 2021 (SWP-Aktuell 83/2021), doi:10.18449/2022A02; Jeff D. Colgan, »Three Visions of International Order«, in: *The Washington Quarterly*, 42 (2019) 2, 85-98, doi/full/10.1080/0163660X.2019.1621657; Lars Brozus, »Cooperation Out of Necessity and Cooperation Out of Choice: Vom kollektiven Differenzmanagement zum politischen Multilateralismus«, in: *Multilateralismus weiter denken*, 11.8.2021, <<https://multilateralismus.com/de/blog/brozus-cooperation-out-of-necessity-and-cooperation-out-of-choice>> (eingesehen am 14.1.2022).

⁵⁷ Ähnlich Thorsten Benner, *Competitive Cooperation: How to Think About Strengthening Multilateralism*, Berlin: GPPi, 28.10.2020, <https://www.gppi.net/2020/10/28/competitive-cooperation-how-to-think-about-strengthening-multilateralism> (eingesehen am 10.1.2022).

⁵⁸ U.S. Department of State, »U.S.-China Joint Glasgow Declaration on Enhancing Climate Action in the 2020s«, Pressemitteilung, Washington D.C., 10.11.2021, <<https://www.state.gov/u-s-china-joint-glasgow-declaration-on-enhancing-climate-action-in-the-2020s/>> (eingesehen am 10.01.2022).

⁵⁹ U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, Washington, D.C., Februar 2021, <<https://www.state.gov/summit-for-democracy/>> (eingesehen am 10.1.2022).

⁶⁰ »The Alliance for the Future of the Internet«, in: *Politico*, <<https://www.politico.com/f/?id=0000017c-e71b-d8e1-a57c-efffa3810004>> (eingesehen am 10.1.2022).

⁶¹ Heribert Dieter, »Ein Club demokratischer Marktwirtschaften als Antwort auf Chinas Rückzug in die Binnenwirtschaft?« in: Günther Maihold u.a. (Hg.), *Deutsche Außenpolitik im Wandel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), September 2021 (SWP-Studie 15/2021), doi:10.18449/2021S15, S. 101.

Der Unterschied zwischen dünnen und dichten Netzen besteht dabei darin, wie stark bzw. belastbar die Verbindungen zwischen den Entitäten des Netzwerkes sind.⁶² „Dünne“ Verbindungen können leichter eingegangen werden, sind aber eben auch weniger belastbar als „dicke“ Verbindungen. Die völkerrechtliche Ausgestaltung der Staatenordnung zum Beispiel bildet ein Regelwerk, das alle Staaten miteinander verbindet, allerdings zunächst nur über dünne Verbindungen, die nur ein geringes Maß an Kooperation ermöglichen. Schon immer gibt es zudem Zusammenschlüsse von Staaten, und auch nichtstaatlichen Akteuren, die bewusst „dickere“ Netze weben. Die EU stellt so eine Vertrauensgemeinschaft dar, etwa mit Blick auf Gemeinschaftsnormen, die sowohl innenpolitisch wie auch auf internationaler Ebene von den Mitgliedsstaaten zu beachten sind.

Lars Brozus ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen

Lieneh Modalal ist Forschungsassistentin der Forschungsgruppe Globale Fragen

Daniel Voelsen ist Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2022

Alle Rechte vorbehalten

Das Arbeitspapier gibt die Auffassung des Autors bzw. der Autorin wieder.

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

doi: 10.18449/2022AP01

Eine Herausforderung für die Idee eines differenzierten Multilateralismus besteht darin, die Aktivitäten „dichter“ Netzwerke so zu gestalten, dass sie nicht zu einem Hindernis für die essentiell notwendigen Formen internationaler Kooperation zum Erhalt globaler Gemeinschaftsgüter werden. Gerade in Washington sind Analogien zum „Kalten Krieg“ aktuell populär. In diesem Sinne wird der Schulterschluss liberaler Demokratien als Teil einer systemischen Konfrontation verstanden.⁶³ Hier könnte eine Situation drohen, in der sich die Strukturen des US-China-Konflikts in die institutionalisierten Formen multilateraler Kooperation immer tiefer einschreiben und die ohnehin bestehenden Blockaden verstärken würden.

Eine weitere Gefahr besteht in einer Verschärfung der Konflikte zwischen dem globalen Norden und dem globalen Süden: dann nämlich, wenn die „dichte“ Kooperation demokratischer Marktwirtschaften als exklusiv und potenziell im Konflikt zu den Interessen von Entwicklungsländern gesehen wird. Begegnen ließe sich dieser Gefahr durch Angebote intensiver Kooperation mit reformorientierten Staaten, beispielsweise verstärkter wirtschaftlicher Hilfe, technischer Zusammenarbeit und kulturellem Austausch im Gegenzug für die wirksame Umsetzung staats- und gesellschaftspolitischer Reformen. Solche Paketdeals würden Anreize für die Stabilisierung von in demokratischem Wandel befindlichen Gesellschaften setzen. Zudem markieren sie eine klare Haltung zu Fragen globaler Gerechtigkeit.

⁶² Zur Übertragung von Impulsen aus der Netzwerktheorie auf die Analyse internationaler Politik siehe Anne-Marie Slaughter, *The Chessboard and the Web. Strategies of Connection in an Interconnected World*, New Haven, CT, 2017.

⁶³ Peter Rudolf, *Kollektive Gegenmachtbildung – US-Chinapolitik unter Präsident Biden*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Januar 2022 (SWP-Aktuell 2/2022), doi:10.18449/2022A02.