

Multilaterale Alleingänge? Die G20 als globales Forum nationaler Politik

Noesselt, Nele

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Noesselt, N. (2014). *Multilaterale Alleingänge? Die G20 als globales Forum nationaler Politik*. (GIGA Focus Global, 10). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-408681>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Multilaterale Alleingänge? Die G20 als globales Forum nationaler Politik

Nele Noesselt

Vom 15. bis 16. November 2014 trafen im australischen Brisbane die Staats- und Regierungschefs der G20 zu ihrem neunten Gipfeltreffen zusammen. Zentrales Thema war die Neuordnung der globalen Währungs- und Finanzordnung, wengleich dies von welt-politischen Konflikten überschattet wurde.

Analyse

Die G20 waren ursprünglich als Treffen der Finanzminister und Notenbankchefs in Folge der Asienkrise begründet worden. Mit der „globalen“ Banken- und Finanzkrise (2007/2008) sind diese Treffen um jährliche Gipfel der Staats- und Regierungschefs erweitert worden. Im Mittelpunkt dieser Treffen steht die Erarbeitung gemeinsamer Maßnahmen zur Restabilisierung des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems.

- Die G20 erweisen sich als geprägt von Konkurrenz um Definitions- und Gestaltungsmacht. Die aufsteigenden Ökonomien – symbolisch repräsentiert durch die BRICS-Staaten – fordern eine Umverteilung von Stimmrechten in den internationalen Finanzinstitutionen. Zudem geht es ihnen um eine grundlegende Neuaushandlung von globalen Normen und Prinzipien.
- Es zeichnen sich in diesem Zusammenhang erste Tendenzen ab, auf den G20-Gipfeln jenseits von Wirtschafts- und Finanzfragen auch die Themenbereiche der nichttraditionellen Sicherheit sowie der nachhaltigen Entwicklung, worunter auch der globale Klimaschutz fällt, anzusprechen.
- Die strategische Konkurrenz der USA und der VR China sowie interregionale Spannungen wie die Ukraine-Krise verdeutlichen, dass die G20-Treffen derzeit eher ein intergouvernementales Forum *nationaler* Interessenspolitik darstellen und weniger dazu dienen, im diplomatischen Austausch *globale*, d.h. gemeinsame und geteilte Normen und Standards für das Weltsystem vorzugeben.

Schlagwörter: APEC, China, G20, globales System, USA

Business as Usual?

Auf dem 9. Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der G20 ging es um nichts Geringeres als die Neuausrichtung der internationalen Institutionen im Bereich der Währungs- und Finanzsysteme. Damit setzte auch dieses Gipfeltreffen die Diskussion über den Reformbedarf und mögliche partielle Restrukturierungen der bestehenden Institutionenordnung fort, die in den Jahren 2007/2008 mit dem Ausbruch der Banken- und Finanzkrise angestoßen worden war.

Die gemeinsame Abschlusserklärung des G20-Gipfeltreffens 2014 knüpft an die Themen der vorangegangenen Gipfeltreffen an und fixiert weitere Maßnahmen zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems. Ein Wirtschaftswachstum, das symbolisch oberhalb der Zwei-Prozent-Marke liegen soll, wurde als Entwicklungsziel für die kommenden fünf Jahre festgeschrieben. Neben konjunkturstützenden Maßnahmen wurde insbesondere die weitere Verrechtlichung und Regulierung des globalisierten internationalen Systems debattiert. Um die Funktionalität und Effizienz dieses Systems zu gewährleisten, wurden nicht nur Reformen des Bankensektors (neben Eigenkapital sind nun auch Fremdkapitalpuffer vorgesehen), sondern auch Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerflucht und Korruption angedacht. Auch der Hedgefonds-Sektor soll in den kommenden Jahren einer stärkeren Verrechtlichung und Kontrolle unterworfen werden. Parallel hierzu stehen der Ausbau von interregionalen Freihandelsabkommen und die Liberalisierung der Märkte auf der Agenda (G20 2014).

Nach der anfänglichen Verunsicherung und Erschütterung des Vertrauens in die Funktionsfähigkeit der internationalen Finanzinstitutionen ist damit im Kreis der G20 vorläufig wieder Ruhe eingeleitet. Mit den beschlossenen Maßnahmen sind partielle Reformen und Strukturanpassungen vorgesehen, jedoch keine revolutionäre Neukonfiguration der globalen Ordnung.

G20 als „amerikanisches“ Projekt

Als Reaktion auf die Krise von 2007/2008 war das Format der G20, das ursprünglich infolge der Asienfinanzkrise als Treffen der Finanzminister ins Leben gerufen worden war, um jährliche (bzw. zeitweise halbjährliche) Gipfel der Staats-

und Regierungschefs der G20 erweitert worden. Damit wurde die Krise nicht nur als eine kurzfristige Erschütterung eingestuft, sondern, wie die institutionelle Ausdifferenzierung der G20 verdeutlicht, als Entwicklung mit potenziell globalen Folgeerscheinungen klassifiziert. Zur Lösung dieser „globalen“ Krise sollte der Dialog zwischen den führenden Industrienationen und den aufsteigenden Ökonomien ausgebaut, letzteren damit mehr Mitsprache und zugleich mehr Verantwortung mit Blick auf die Stabilisierung des internationalen Institutionengefüges übertragen werden.

Ein gleichberechtigter Dialog zwischen den Regionen beziehungsweise Staatengruppen ist jedoch bislang nicht entstanden. Wenngleich die Gruppe der G77 seit vielen Dekaden eine „neue“ Welt(wirtschafts)ordnung fordert und die Legitimität der bestehenden Institutionen anzweifelt, war die Einrichtung der G20-Führungsgipfel doch weniger eine direkte Reaktion auf diese Forderung als vielmehr die Einsicht in die Notwendigkeit, dass eine Refinanzierung und damit Restabilisierung der internationalen Finanzarchitektur die Kooperationsbereitschaft der aufsteigenden Ökonomien erfordern würde. Nicht zuletzt verfügen diese über die weltweit größten Dollarreserven und könnten mit ihrer Geldpolitik direkten Einfluss auf das internationale Währungs- und Finanzsystem nehmen, welches weiterhin auf dem US-Dollar als Leit- und Referenzwert fußt. Die aufsteigenden Ökonomien stehen jedoch nur für eine sehr spezielle Teilgruppe der G77. Im Jahr 2008 wurde somit kein globales Gx-Forum, sondern mit den G20 ein größerer, jedoch weiterhin exklusiver Kreis ökonomisch führender Staatenakteure ins Leben gerufen. Bedenkt man, dass die Gründung der G20 von den G7-Staaten angedacht und von der amerikanischen Regierung stark gefördert wurde (Kirton 2013: 231, 236), wird schnell erkennbar, dass die Einbindung neuer Akteure primär auf deren Kooptation und die Generierung von Unterstützung für die bestehenden internationalen Systemstrukturen ausgerichtet war.

Nach nunmehr sieben Jahren nach dem Auftreten der Banken- und Finanzkrise in den USA und der Ausweitung dieser Krise auf die europäischen Volkswirtschaften ist es trotz der Ankündigung von generellen Reformen der Bretton-Woods-Institutionen bislang nur zum Ausbau von Checks-and-Balance-Strukturen sowie Krisenreaktionsmaßnahmen, nicht jedoch zu

einer grundlegenden Neuordnung gekommen. Die Umsetzung der Quotenregelung, d.h. der Umverteilung der Stimmrechte (zugunsten der neuen Wirtschaftszentren jenseits der euro-atlantischen Welt), im Internationalen Währungsfonds steht weiterhin aus. Zwar zeichnen sich mögliche Machtschichtungen im internationalen System ab. Die anfänglich durch die globale Krise hervorgerufene Reformbereitschaft seitens der führenden Industrienationen ist inzwischen durch ein Festhalten, eine Rückbesinnung auf die „alte“ Ordnung, abgelöst worden. Eine Substitution der G7/G8, des exklusiven Clubs der ökonomisch führenden Industrienationen, durch die G20 ist bislang nicht erfolgt.

Während der vorsichtige Restabilisierungskurs Schritt für Schritt seinen Lauf nimmt und hierbei keine größeren Kursabweichungen zu erwarten sind, kristallisieren sich parallel hierzu Rollenänderungen innerhalb der G20 heraus, welche langfristig eine modifizierte Verteilung von Gestaltungs- und Entscheidungsmacht nach sich ziehen könnten.

Chinesische Reformvorstöße

Die VR China wird gegenwärtig als potenzieller Begründer einer neuen Ordnung gehandelt. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die VR China nicht allein die Strategie einer Substitution bestehender Strukturen verfolgt, sondern auf eine Reform und Restrukturierung der internationalen Institutionen hinarbeitet. Auf dem Washington-Gipfel der G20 (2008) fasste der damalige Staatspräsident und Generalsekretär der Kommunistischen Partei Chinas Hu Jintao den aus chinesischer Sicht bestehenden Reformbedarf des internationalen Finanzsystems in vier Punkten zusammen:

- Ausbau der Kontroll- und Regulationsmechanismen;
- Reform der internationalen Finanzinstitutionen;
- Stärkung der regionalen Finanzkooperation;
- Reform des internationalen Währungssystems.

Auf den folgenden Gipfeltreffen differenzierte Hu Jintao den chinesischen Reformvorstoß noch weiter aus: Als die drei Hauptpunkte benannte er die Adjustierung des internationalen Referenz- und Leitwährungssystems, die Sicherstellung stabiler Wechselkurse zwischen den weltweit führenden Währungen sowie die Pluralisierung

und Diversifizierung des Währungssystems (Yin, Jizhi 2009: 9).

Von chinesischer Seite wird die Rolle, die Hu Jintao in seinen Reden für die VR China entwirft, als die eines „verantwortungsvollen Mitglieds der internationalen Gemeinschaft“ (Li, Shi’an 2009: 14) eingestuft. Während der Asienkrise und erneut in der Krise von 2007/2008 hat die VR China ihre Währung nicht neu bewertet und so einer Abwertungsspirale entgegengewirkt. Zudem hat sie sich nach dem Jahr 2008 an der Aufstockung der IWF-Mittel und der Erhöhung der Sonderziehungsrechte ebenso beteiligt wie am Ankauf US-amerikanischer Staatsanleihen. Unter Verweis auf diese „neuen“ kooperativ-konstruktiven Handlungsmuster argumentiert die chinesische Seite, dass diese Rolle nicht vorgeschützt werde, um eine knallharte Machtmaximierungspolitik zu verbrämen, sondern das Agieren der VR China in der Theorie und Praxis anleite. Die Positionierung der VR China wäre damit durch materielle Interessen – die Stabilität des internationalen Systems ist die Grundlage für Chinas exportabhängiges Wirtschaftswachstum – und ideelle Faktoren wie Reputation und Status in der internationalen Staatengemeinschaft motiviert.

Im Mittelpunkt der allgemeinen Reformdebatte zur (Post-)Bretton-Woods-Ordnung stehen Effizienz- und Funktionalitätskriterien. Die Reformforderungen der Entwicklungsländer stellen zudem die Frage nach der Legitimität exklusiver und auf wenige Akteure limitierter Entscheidungsfindungsprozesse. Chinas symbolischer Schulterschluss mit der Gruppe der Entwicklungsländer eröffnet damit die Möglichkeit, bestehende Regelsysteme nicht nur zur Lösung des Effizienzdilemmas partiell zu modifizieren, sondern auch, in Anlehnung an die Agenda der G77, die diesen zugrunde liegenden Annahmen, beispielsweise zum Verhältnis von Plan und Markt, substantiell zu hinterfragen.

Dass die VR China es vorzieht, kein Mitglied der G7/G8 zu werden, sondern für eine Aufwertung der G20 eintritt, zeigt erneut die Pluralität der Rollen, welche die chinesische Außenpolitik legitimieren, zugleich aber auch in gewisser Hinsicht einschränken. Die von China weiterhin beanspruchte Rolle des Advokaten der Entwicklungsländer und der aufsteigenden Ökonomien kann die VR China nur dann übernehmen, wenn sie sich zugleich glaubwürdig auf Distanz zur Gruppe der Industrienationen begibt.

Alternativstrukturen

Parallel zu den Reformforderungen – welche die chinesische Seite einerseits als Beitrag zur Effizienzicherung der Bretton-Woods-Institutionen, andererseits als notwendigen Schritt zur Überwindung des bestehenden Legitimitätsdefizits präsentiert –, beteiligt sich die VR China am Aufbau von Alternativstrukturen, die zunächst noch nicht zwingend global, sondern (inter)regional ausgerichtet sind.

Die als Paukenschlag aufgenommene Erklärung über die Gründung einer BRICS-Bank, die mit dem Gipfel im südafrikanischen Durban (März 2013) erfolgte (BRICS 2013) und im Juli 2014 mit dem Gipfel in Brasilien konkretere Formen annahm (BRICS 2014), ist kein unerwarteter neuer Kurs des BRICS-Netzwerkes, sondern das Ergebnis zahlreicher Verhandlungsrunden unter den Finanzministern der fünf Mitgliedsstaaten. Beauftragt waren diese damit, die allgemeine Realisierbarkeit des Vorhabens auszuloten, nicht jedoch einen konkreten Umsetzungsplan auszuarbeiten. Am Rande des G20-Gipfels in Los Cabos (2012) beschäftigten sie sich zudem mit der Idee eines Stabilisierungsfonds (Contingent Reserve Arrangement, CRA) und wechselseitiger Unterstützung bei Liquiditätsgaps (BRICS 2013).

Die Idee einer BRICS-Bank ist zunächst ein symbolischer Positionierungs- und Selbstbehauptungsversuch der aufsteigenden Ökonomien, mit welchem diese ihre Kritik an den Bretton-Woods-Institutionen und den in diesen geltenden Interaktionsprinzipien unterstreichen. Unter den BRICS-Mitgliedsstaaten bestehen allerdings große Unstimmigkeiten darüber, wie eine gemeinsame Bank aufgebaut sein sollte. Der kleinste gemeinsame Nenner dieser in sich äußerst heterogenen und von Machtkonkurrenz zerrütteten Staatengruppe findet sich mit der Ablehnung des US-Dollars als Ankerwährung des internationalen Systems. Gestärkt werden soll zudem die Finanz- und Währungs Kooperation zwischen den aufsteigenden Wirtschaftsmächten und Netzwerken von Staaten (Li, Junyue 2013: 73). In diese Linie passt auch die geplante Gründung einer asiatischen Infrastruktur-Investmentbank.

Neben multilateralen Alternativstrukturen hat die VR China außerdem begonnen, die internationalen Aktivitäten ihrer Banken auszubauen. Sie eröffnet damit Finanzierungsalternativen jenseits von IWF und Weltbank, die nicht an die Erfüllung

politischer Konditionen durch die Gläubigerländer gebunden sind.

Inszenierung von Rollen-Identitäten

Im Zuge der Krise des Jahres 2008 hat die VR China nicht nur eine Aufwertung zu einem unverzichtbaren Mitwirkenden der internationalen Stabilisierungspakete, sondern zu einem gleichwertigen Mitspieler durchlaufen. Hatte die VR China bislang mit negativen Rollenimages zu kämpfen, so ist es ihr im Zuge des APEC-Gipfels (November 2014) gelungen, die Rolle eines kooperativen und zugleich selbstbewussten Akteurs zu besetzen. Der – wenn auch wenig herzliche – Händedruck zwischen Staatspräsident Xi und dem japanischen Premier Abe brachte symbolisch zum Ausdruck, dass der sino-japanische Konflikt, der sich seit 2012 stellvertretend auf den Streit um die Eigentumsrechte an den Diaoyu/Senkaku-Inseln fokussiert, zumindest während der Zeit des APEC-Gipfels ruhen würde. Mit dieser Geste präsentierte sich die VR China als reifer und reflektierter Gastgeber des multilateralen Treffens der asiatisch-pazifischen Staaten.

Dies steht im extremen Kontrast zur Überlagerung des G20-Gipfels 2014 von politischen Konflikten – vor allem der Ukraine-Krise und der Sanktionierung der russischen Politik durch die euro-atlantische Welt. Nachdem Russland infolge der Ukraine-Krise bereits von dem diesjährigen Treffen der G8 ausgeschlossen worden war, schien es zunächst seitens Australiens ähnliche Überlegungen zu geben, dies auch auf die G20 auszuweiten. Dass Russland vor der australischen Küste seine Marine kurz vor dem Gipfeltreffen Übungsmanöver durchführen ließ, ist insofern weniger ein Zeichen von Stärke als vielmehr der Versuch, seinen Anspruch auf Mitsprache auch weiterhin einzufordern und auf dem multilateralen diplomatischen Parkett nicht ins Hintertreffen zu geraten. Vor dem Hintergrund der andauernden Spannungen in der Ukraine mutierte der G20-Gipfel in der öffentlichen Wahrnehmung zu einem weltpolitischen Krisenforum – eine Funktion, welche die G20 zumindest gegenwärtig nicht ausfüllen können und genau genommen auch nicht für sich beanspruchen.

Die Sanktionierung und partielle Isolierung Russlands verdeutlicht, dass das komplett in den G20 vertretene BRICS-Netzwerk sich nicht automatisch mit einem seiner Netzwerkpartner soli-

darisch erklärt, wenn dies den eigenen Interessen zuwiderläuft oder die eigene Reputation beschädigen könnte. Dies zeugt davon, dass sich Staaten wie die VR China, die in multilateralen Verhandlungskontexten oft eine Nähe zu russischen Positionen aufweisen, verstärkt eigenständig und nicht länger im Schatten von Interessensgruppen oder Netzwerken wie den BRICS aufstellen.

Mit Blick auf die regionalen Konstellationen ist es der Wettstreit um die Führungsrolle und Hegemonie zwischen den USA und der VR China, welche die Analysen des APEC-Gipfeltreffens prägte. Die Erneuerung der US-amerikanischen Sicherheitsbündnisse mit den Staaten in der Asien-Pazifik-Region und die damit verbundenen Sicherheitsgarantien illustrieren die aktive Selbstverortung der USA als „pazifische Macht“, womit eine Rückbesinnung auf den asiatischen Raum (Stichwort: „pivot to Asia“ – Hinwendung zu bzw. Rückbesinnung auf Asien als Schwerpunkt der US-amerikanischen Interessenspolitik) einhergeht. Parallel hierzu haben in den vergangenen Jahren die Spannungen und Konflikte zwischen den südostasiatischen Staaten sowie zwischen Japan und der VR China an Intensität zugenommen. Der Zugewinn an ökonomischer Stärke wie auch die perzipierte militärische Modernisierung der VR China haben die Nachbarstaaten der Region veranlasst, sich vermehrt nach externen Schutzbündnissen umzuschauen und einer einseitigen Abhängigkeit von der VR China entgegenzuwirken. So erklärt sich, dass trotz der wenig „harmonischen“ Vergangenheit über eine Intensivierung der militärischen Kooperationsbeziehungen zwischen den USA und Vietnam nachgedacht wird – wobei die USA diesmal als Verbündete auftreten, als Schutzmacht gegen ein aus vietnamesischer Sicht potenziell expansionistisches China. Neben militärischen Sicherheitsbündnissen haben die USA zudem die Idee einer transpazifischen Partnerschaft ins Spiel gebracht, einer Freihandelszone, welche die Staaten der Region ohne die VR China umfassen würde.

Aus chinesischer Sicht muss dies als eine Politik der Gegenbalancierung und Strategie der Einkreisung der VR China erscheinen. Gekontert wird dieser Vorstoß mit einem Gegenmodell – einer Freihandelszone unter chinesischer Führung unter Ausschluss der USA. Bilateral hat die VR China in der Region bereits Freihandelsabkommen unterzeichnet, zuletzt im Nachgang zum G20-Gipfel mit Australien.

Die VR China beansprucht nicht nur aktiv die Rolle eines gleichberechtigten Mitspielers und aktiven Mitgestalters der Weltpolitik, sondern hat Schritte unternommen, diese (Mit)Gestaltungsrolle umzusetzen. Durch großangelegte Infrastrukturprojekte und entwicklungsfördernde Maßnahmen erwächst die VR China zusehends der (weiterhin proklamierten) Rolle eines bloßen Advokaten der sogenannten Entwicklungsländer und wird zu einer neuen Koordinationsmacht regionaler und globaler Entwicklungspolitik.

Diese neue Rollenidentität Chinas, verbunden mit dem alten Anspruch auf Gleichberechtigung und symmetrische Beziehungen, kommt exemplarisch mit der Inszenierung des chinesischen Auftretens auf regionalen und globalen Gipfeltreffen zum Ausdruck.

Eine aktive Teilnahme Chinas an der Weltpolitik und Weltwirtschaft ruft Erinnerungen an altbekannte Szenarien von konfrontativer Machtpolitik sowie der Konkurrenz zwischen „alten“ und „neuen“ Gestaltungsmächten wach. Wie die jüngsten Entwicklungen und Positionierungen auf den APEC- und G20-Gipfeln belegen, müssen diese Spannungen jedoch nicht automatisch zur Verhärtung von Fronten führen, sondern können neue, durchaus unerwartete Kooperationsmuster begründen.

Nachhaltige Entwicklungspläne

Exemplarisch verdeutlicht dies die Thematisierung globaler Umwelt- und Klimaschutzfragen als Teilaspekt nachhaltiger Entwicklung im Kontext des APEC- und des G20-Gipfels 2014 sowie auch in bilateralen Positionspapieren. In einer gemeinsamen Erklärung haben die Regierungen der VR China und der USA verkündet, ihre nationalen Umweltschutzmaßnahmen zu intensivieren. Die VR China hat angekündigt, ihre Emissionen über 2030 hinaus nicht weiter steigern zu wollen und bis dahin den Anteil an erneuerbaren Energien auf 20 Prozent auszubauen. Die USA wiederum kündigten an, ihre Emissionen bis 2025 um gut ein Viertel im Vergleich zu 2005 zu reduzieren. In beiden Fällen handelt es sich allerdings zunächst um diplomatische Absichtserklärungen; konkrete Schritte zur Umsetzung wurden nicht benannt.¹

¹ Die gemeinsame sino-amerikanische Erklärung zur Bekämpfung des Klimawandels ist online abrufbar unter: <www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change> (28. November 2014).

Wenngleich die G20 generell, wie auch das APEC-Forum, für die Koordination von ökonomischen Fragen stehen, wurde das Thema Klimaschutz in den Brisbane Action Plan aufgenommen und soll zukünftig gezielt in die G20 Gespräche einbezogen werden – so zumindest die Ankündigung des kommenden Gastgeberlandes des Gipfeltreffens 2015, der Türkei.

Dass Umweltfragen im Zuge von wirtschaftspolitischen Zusammenkünften thematisiert werden, zeugt einerseits von der Bedeutung, die einer nachhaltigen Entwicklung nicht nur für die nationale Wirtschaft, sondern auch für das globale System zugeschrieben wird. Andererseits geht es hierbei auch um die Frage der Legitimität. Eine rein wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik ohne Rücksicht auf Verluste lässt sich langfristig weder national noch global umsetzen, ohne Widerstand und Proteste hervorzurufen.

Dass sich die beiden führenden Wirtschaftsnationen und weltweit größten Emittenten von Treibhausgasen, die USA und die VR China, über Monate hinweg in Vorgesprächen abgestimmt haben sollen, um im Kontext des APEC-Treffens in Peking mit einer gemeinsamen, bilateralen Verpflichtung zum Klimaschutz in die Öffentlichkeit zu treten, belegt, dass es hierbei auch um Imagepflege geht. Infolge des relativen Erfolges des chinesischen Wirtschaftsmodells, der das Land neuen Berechnungen zufolge auf eine Stufe mit den USA katapultiert hat, wandelt sich auch die globale Rolle der VR China. Diese hat begonnen, eine aktive außenpolitische Imagepflege zu betreiben, welche „alte“ Muster von China als revolutionäre, das globale System destabilisierende Macht ebenso entkräften (sollen) wie die Einschätzung, dass China eine Trittbrettfahrermentalität an den Tag lege und keine Kosten und Verantwortung mit Blick auf globale Fragen übernehme. Die neue Rolle Chinas als Verfechter einer nachhaltigen Entwicklung ist jedoch nicht allein der internationalen Imagepflege geschuldet. Im nationalen Kontext hat das über fast dreißig Jahre betriebene ressourcenintensive Turbowachstum zu extremen Umweltschäden geführt. Mittlerweile finden groß angelegte Proteste der chinesischen Bevölkerung statt, wenngleich sich diese (noch) nicht gegen das chinesische Wachstumsmodell als solches, sondern gegen die Umweltzerstörung und die lokale Verschlechterung der Lebensbedingungen (aufgrund von Luft-, Wasser- und Bodenverseuchung) richten. Die chinesische Regierung versucht, den

negativen Begleiterscheinungen der im Jahr 1978 eingeleiteten Wirtschaftsreformen entgegenzuwirken und denkt nicht nur über den Aufbau sozialer Sicherungssysteme und Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Landbevölkerung nach, sondern hat zugleich auch die Umweltproblematik im Blick.

Doch zurück zum Gedankenexperiment einer sino-amerikanischen Konkurrenz um internationales Image und Reputation. Denkt man dieses logisch weiter, so könnten sich in Anbetracht der angeschlagenen Wirtschaftskraft der USA und dem Zugewinn wirtschaftlicher Stärke der VR China nicht nur die (ökonomischen) Machtpositionen, sondern auch die politischen Rollen verschieben. Sollte die VR China den extremen Umweltschäden, welche den chinesischen Aufstieg begleiten, mit neuen Richtlinien und Maßnahmenkatalogen aktiv entgegenzutreten, so dürfte dies auch eine globale Dimension einschließen. Nicht die Annäherung an von außen angelegte Umweltnormen, sondern das Ringen um Vereinbarkeit nationaler Umweltschutzstrategien und globaler Lösungsmodelle wäre die Folge. Auch wäre vorstellbar, dass China versuchen könnte, neue Normen – sofern diese höher als die international bestehenden liegen sollten – als allgemeingültigen globalen Standard zu etablieren. Sollte sich die VR China als neue normgenerierende Macht positionieren und zugleich aktiv an der Lösung globaler Fragen mitwirken, könnte die VR China in den Augen der internationalen Staatengemeinschaft durchaus an Reputation gewinnen.

Während die Annahme eines Wettbewerbs um globale Macht und Führung zwischen der VR China und den USA bislang primär unter ökonomischen oder militärischen Aspekten diskutiert worden war, legt die Positionierung der beiden Akteure im Bereich der globalen (Umwelt-) Politik nahe, auch die Ebene der Ideen, d.h. die Bewertung durch die Außenwelt, als machtbegründendes Element einzubeziehen. Dies bedeutet, dass die Erarbeitung einer gemeinsamen sino-amerikanischen Erklärung im Umweltbereich nicht als Kooptierung der VR China durch einen starken amerikanischen Akteur zu bewerten wäre, sondern der Erkenntnis geschuldet ist, dass auch die USA ihr außenpolitisches Image – gerade im Klimaschutzbereich – aufzupolieren haben. Sonst würden die USA nicht nur Gefahr laufen, an Reputation zu verlieren, sondern möglicherweise

auch einer Verlagerung symbolischer Macht – im Sinne von Akzeptanz ihres Entwicklungs- und Wachstumsmodells – entgegensehen zu müssen.

Nationale Politik in einer globalen Welt

Intergouvernementale Foren zu Themen der Weltpolitik und Weltwirtschaft spiegeln deutlich die nationalen Kerninteressen und spezifischen Entwicklungs-herausforderungen der mächtigsten Teilnehmerländer wider. Internationale Politik in einer zunehmend globalisierten Welt zu gestalten, erfordert nicht zuletzt aufgrund der wachsenden interregionalen Verflechtungen und Interdependenzen Abstimmungsprozesse, die eine Vielzahl von Akteuren einbeziehen. Das Zugeständnis von Mitspracherechten an die aufsteigenden Ökonomien bedeutet jedoch noch lange nicht, dass die USA (und die euro-atlantische Welt) bereit sind, ihre Rolle als normsetzende Macht abzutreten. Weiterhin werden viele zentrale Beschlüsse und Orientierungsblaupausen nicht auf den G20, sondern den G7/G8-Gipfeln konzipiert.

Die G-Foren stehen folglich nicht für eine gemeinsame Aushandlung von Regelwerken, die von der Weltgesellschaft als solcher als legitim anerkannt werden würden. Vielmehr handelt es sich um partiell hegemoniale Strukturen, welche die nationalen Interessen einzelner Akteure beziehungsweise Akteursgruppen abbilden. Diese Interessen manifestieren sich in der Konzeption von Ordnungsprinzipien und Entwicklungsmodellen. Angenommen wird gegenwärtig eine Konkurrenz zwischen den beiden weltweit führenden Volkswirtschaften, den USA und der VR China, um die Neugestaltung der internationalen Ordnung und Regelwerke. In diesem Sinn könnten die G20-Treffen langfristig zu einem Forum werden, auf welchem sich die Übereinstimmungen und Unterschiede der beiden Modelle herauskristallisieren. Allerdings deuten die bisherigen Aushandlungsprozesse darauf hin, dass keiner der beteiligten Akteure Interesse an einem offen ausgetragenen Konflikt hat. Die VR China präsentiert sich nicht als Verfechter eines Umsturzes der alten Ordnung, sondern arbeitet auf eine Modifizierung eben dieser Strukturen hin. Angestrebt wird ein gradueller Wandel des internationalen Systems, der jedoch nur umgesetzt werden kann, wenn die reformierten Strukturen auch von den anderen

beteiligten Akteuren akzeptiert beziehungsweise toleriert werden.

Die G20-Treffen erweisen sich damit als multilaterale Foren, über welche Staaten oder Staatengruppen Mehrheiten für nationale Interessen und Ordnungsprinzipien zu generieren versuchen. Konkurrenz um Führungs- und Gestaltungsmacht prägt diese multilateralen Aushandlungsprozesse, führt jedoch in einer global interdependenten Welt eher zu komplexen kooperativen Lösungsmustern denn zu offen ausgetragenen Konflikten im Normsetzungsbereich.

Literatur

- BBC (2014), Apec Summit: China and Japan in Ice Breaker Talks, 10. November, online: <www.bbc.com/news/world-asia-29983537> (2. Dezember 2014).
- BRICS (2013), Statement by BRICS Leaders on the Establishment of the BRICS-Led Development Bank, online: <www.brics.utoronto.ca/docs/130327-brics-bank.html> (29. November 2014).
- BRICS (2014), The 6th BRICS Summit: Fortaleza Declaration, online: <www.brics.utoronto.ca/docs/140715-leaders.html> (29. November 2014).
- G20 (2014), G20 Leaders' Communique Brisbane Summit, 15-16 November 2014, online: <www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/brisbane_g20_leaders_summit_communique.pdf> (2. Dezember 2014).
- Kirton, John J. (2013), *G20 Governance for a Globalized World*, Farnham: Ashgate.
- Li, Junyue (2013), Zhengxin tixi xiangmu jianshe yu jinzhuan guojia kaifa yinhang fazhan (The Credit Information Reporting System and the BRICS Development Bank), in: *Quanqiu hua* (Globalisation), 6, 73-82.
- US-China Joint Announcement on Climate Change, online: <www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change> (2. Dezember 2014).
- Yin, Jizhi (2009), Guoji huobi tixi gaige yu Zhongguo de juece dingwei (Reform des internationalen Währungssystems und Bestimmung der chinesischen Position), in: *Shanghai Jinrong* (Shanghai Finance), 10, 5-10.

■ Die Autorin

Dr. Dr. Nele Noesselt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Asien-Studien. Sie ist Mitglied im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ und im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“.

E-Mail: <nele.noesselt@giga-hamburg.de>, Website: <www.giga-hamburg.de/team/noesselt>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA Forschungsschwerpunkt 4 befasst sich mit der Rolle aufstrebender Staaten wie China, Indien, Brasilien und Südafrika. Das Regional Powers Network (RPN) erforscht den Aufstieg regionaler Führungsmächte in Afrika, Asien, Lateinamerika und im Nahen Osten und befasst sich schwerpunktmäßig mit Interessen, Ressourcen und Strategien von Regionalmächten. Das RPN wurde im Rahmen des Paktes für Forschung und Innovation finanziert (2008-2010). Weitere Informationen online: <www.giga-hamburg.de/rpn>.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Kappel, Robert (2013), Der Aufstieg der BRICS und Europas Zukunft in der Weltwirtschaft, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2, 193-208.

Kappel, Robert (2011), The Challenge to Europe: Regional Powers and the Shifting of the Global Order, in: *Intereconomics*, 46, 5, 275-286.

Komlosy, Andrea (2013), *Hegemonialer Wandel im Weltsystem: der Aufstieg Chinas*, GIGA Focus Global, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Noesselt, Nele (2014), Machtverschiebung in Richtung Asien? China als globaler Investor, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 64, 35-40.

Noesselt, Nele (2014), *Chinas neue EU-Strategie: Aufbau einer strategischen Achse der Weltpolitik?*, GIGA Focus Global, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Noesselt, Nele, und Saskia Hieber (2013), *Größer, stärker, global? Chinas Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Führungswechsel*, GIGA Focus Asien, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Nymalm, Nicola, und Elmira Schaltuganow (2012), *Die Außenhandelskooperation der USA mit Asien*, GIGA Focus Global, 11, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

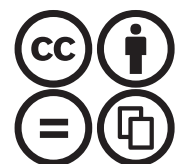
Prys, Miriam, und Benedikt Franz (2014), *Der 6. BRICS-Gipfel: Rückschritt oder Institutionalisierung?*, GIGA Focus Global, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Reisen, Helmut (2013), *Chinas langer Aufstieg in der Weltwirtschaft oder wie Kollaps-Szenarien kollabieren*, GIGA Focus Global, 9, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Schüller, Margot, und Yun Schüler-Zhou (2014), *Chinas neues Wirtschaftsmodell: Fahrt in tiefes Wasser*, GIGA Focus Asien, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Silvia Bücke;

Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM