

## **Global Governance im 21. Jahrhundert: Der Beitrag Deutschlands und Europas zu einer kooperativen Weltordnung**

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts erleben wir den Vollzug einer großen globalen Transformation. Drei Mega-Trends, die sich wechselseitig verstärken, verändern grundlegend die Lebensbedingungen und die Beziehungen der Menschen und Staaten zueinander. Erstens gerät die seit der industriellen Revolution geschaffene Vorherrschaft des Westens ins Wanken. Die kommenden asiatischen Großmächte, China und Indien, aber auch andere Staaten des globalen Südens wie Brasilien und Südafrika, werden aufgrund ihres wachsenden wirtschaftlichen Gewichts Führungsansprüche in der Weltpolitik anmelden und durchsetzen können. Zweitens führen technologische Innovationen und neoliberale Wirtschaftspolitik zur beschleunigten Globalisierung mit einer historisch neuartigen Vertiefung der grenzüberschreitenden Interdependenzen. Alle Staaten, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität, sind komplexen Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten durch externe Einflüsse ausgeliefert, auf die es keine wirksamen nationalen Antworten mehr gibt. Und drittens führt das vom Westen vorgelebte Industrialisierungsmodell in die ökologische Katastrophe. Klimakollaps, Verlust an Biodiversität und Bodenfruchtbarkeit sowie Wasserknappheit benennen einige der drohenden Gefahren für die gesamte Menschheit.

Vor diesem Hintergrund behandelt dieser Beitrag folgende Fragen: Wie sieht die künftige internationale Ordnung aus? Welche Rolle wird China in der Weltpolitik spielen? Wie kann ein fairer und effektiver Multilateralismus gelingen? Und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die deutsche und europäische Politik?

### **1. Die künftige internationale Ordnung**

Der kurze Moment unipolarer Machtentfaltung durch die USA nach dem Ende des Kalten Kriegs ist schon wieder vergangen. Die unheilvolle Verstrickung in den Irak-Krieg unter Umgehung der Vereinten Nationen hat die Grenzen der US-amerikanischen Dominanz aufgezeigt. Die heutige globale Machtkonstellation lässt sich anschaulich mit einem Bild des Harvard-Politikwissenschaftlers, Joseph Nye (2004), als mehrdimensionales Schachspiel bezeichnen. Auf der militärischen Ebene ist die Überlegenheit der USA unanfechtbar. Im Bereich der Weltwirtschaft muss sich die globale Führungsmacht mit einflussreichen Gegenspielern, z.B. Allianzen von Entwicklungsländern, China, Russland und der Europäischen Union, arrangieren. Auf der dritten der miteinander verwobenen Spielflächen geht es um transnationale Risiken wie internationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität, Infektionskrankheiten, Umweltgefahren, Gewalt innerhalb und zwischen Gesellschaften, soziale Desintegration und Staatenzerfall. Hier sind die Gestaltungsmöglichkeiten der USA minimal.

Die Veränderungen in der globalen Machtverteilung werden entscheidend durch das wirtschaftliche Wachstum in den großen Schwellenländern vorangetrieben. Gemessen am Bruttonationaleinkommen in Kaufkraftparitäten ist China heute schon auf Platz zwei der Weltrangliste vorgerückt; Indien steht auf Platz drei und Brasilien auf Platz neun (Fues 2007a). Das neue Gewicht des Südens hat in den letzten Jahren einen Umbruch in den Welthandelsverhandlungen ausgelöst. Die westlichen Staaten können ihre Sichtweisen und Politikkonzepte nicht mehr dem Süden aufzwingen, sondern müssen den Interessenausgleich suchen. Dass diese Erkenntnis noch nicht überall angekommen ist, zeigt sich an den festgefahrenen Gesprächen zur aktuellen Doha-Runde. Auch an der Spitze der globalen Machtpyramide gelten neue Regeln. Wissenschaftler wie Daniel Drezner (2007) von der Tufts Universität gehen davon aus, dass sich in den kommenden Jahren eine neue Triade der Weltpolitik zwischen USA, China und Indien herausbilden wird. Das Gewicht Europas in diesem Machtdreieck bleibt offen.

Ein weiterer Aspekt der weltpolitischen Neuordnung ist die Vertiefung der regionalen Integrationsprozesse, zum Beispiel im Rahmen des Ostasiatischen Gipfels, an dem auch die ASEAN-Staaten und Indien beteiligt sind, oder innerhalb des südamerikanischen Mercosur. Die zunehmende institutionelle Verfestigung der regionalen Kooperation bietet die Chance, Global Governance auf einem Fundament der interregionalen Kooperationsbeziehungen zu verankern. Gleichzeitig wächst jedoch die Gefahr, dass globale Institutionen und Regulierungsmechanismen, etwa im Welthandel, durch die Ausbreitung regionaler Ansätze unterminiert werden.

Der anstehende Umbruch in der globalen Politik birgt zahlreiche Risiken, aber auch Chancen. Wenn es nicht gelingt, den aufstrebenden Nationen einen legitimen Platz in der Weltordnung zu verschaffen, stehen wir vor einer Phase der „turbulenten Multipolarität“ (Humphrey/Messner 2006). Zunehmende Konkurrenz um knappe Rohstoffe und Energieträger könnte zu einem Wiederaufleben der konfrontativen Geopolitik des 19. Jahrhunderts führen. Eine Lösung der existenziellen Risiken, die der gesamten Menschheit drohen, setzt jedoch kooperative Strategien voraus. Ein zentraler Unsicherheitsfaktor, insbesondere aus westlicher Sicht, ist dabei die künftige Rolle Chinas in der Welt.

## 2. Die Rolle Chinas

Innerhalb weniger Jahrzehnte nach Öffnung und Liberalisierung ist China (wieder) zu einem bestimmenden Faktor in Weltwirtschaft und Globalpolitik geworden. Damit knüpft das Land an frühere Phasen seiner Geschichte an. Bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts lag das Zentrum der Weltwirtschaft in Ostasien; China wies ein Pro-Kopf-Einkommen wie die europäischen Länder auf (Fues 2007b). In Außenhandel, ausländischen Direktinvestitionen, internationalen Kreditbeziehungen und zunehmend im Bereich der Entwicklungskooperation haben sich die Beziehungen Chinas zu anderen Entwicklungsregionen explosionsartig ausgeweitet (Gu/Humphrey/Messner 2007). Die wachsende wirtschaftliche Vernetzung äußert sich in der gestiegenen politischen Bedeutung der Volksrepublik, wie beispielsweise beim Peking-Afrika-Gipfel im November 2006 zu besichtigen war.

Das Engagement Chinas in Entwicklungsregionen zieht zunehmende Kritik aus dem Westen, aber auch aus den betroffenen Ländern auf sich (Fues/Grimm/Lauffer 2006). Kritisiert wird die chinesische Politik der Nicht-Einmischung nach den fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz, die das westliche Verlangen nach guter Regierungsführung, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit zu unterlaufen drohe. Auch die Verletzung von Umwelt- und Sozialstandards durch chinesische Unternehmen im Ausland gibt Anlass zu Protesten. Wissenschaftler in China sehen die Probleme mit Auslandsaktivitäten als unmittelbare Folge der schwierigen Wachstums- und Anpassungsprozesse im Inland. Denn Umweltzerstörung und soziale Disparitäten markieren die Schattenseiten des chinesischen Wirtschaftswunders. Bei der Zentralregierung ist eine wachsende Sensibilisierung für die innen- und außenpolitischen Herausforderungen zu erkennen, aber die Umsetzung in den Provinzen und auf lokaler Ebene gestaltet sich als äußerst schwierig. Auch einzelne Unternehmen öffnen sich im Hinblick auf die sozialen und ökologischen Auswirkungen ihrer Geschäftspolitik. So hat zum Beispiel die staatliche China National Petroleum Corporation im Jahr 2006 ihren ersten Bericht über soziale Unternehmensverantwortung vorgelegt.

In der chinesischen Außenpolitik deutet sich eine Modifizierung des bisher kompromisslos verfolgten Souveränitätsprinzips an. Die von den Vereinten Nationen eingeführte Norm der Schutzverantwortung ("responsibility to protect"), die die internationale Gemeinschaft zum Handeln verpflichtet, wenn ein Staat seine Bevölkerung gegen gravierende Menschenrechtsverletzungen nicht schützen kann oder will, wird von China inzwischen stillschweigend akzeptiert. Eine kürzliche Veröffentlichung des China Institute of Contemporary International Relations (CICIR), der Denkfabrik des Sicherheitsapparats, relativiert

das Prinzip der Nichteinmischung und betont die Bereitschaft Chinas, Mitverantwortung für die Überwindung interner Fehlentwicklungen in anderen Staaten zu übernehmen (Yuan 2007).

China sieht sich nicht als Herausforderer der westlich dominierten Weltordnung, sondern möchte zur globalen Stabilität durch Anpassung an internationale Standards beitragen. Diese Grundhaltung der chinesischen Regierung wird von der interessengeleiteten Erkenntnis getragen, dass die wirtschaftliche Entwicklung des hochgradig in die Weltwirtschaft integrierten Landes auf ein friedliches internationales Umfeld angewiesen ist. Der Westen sollte diese Orientierung durch die Anerkennung Chinas als konstruktiver Akteur im Global Governance-System bestärken. Die Bereitschaft zum offenen Dialog mit dem Westen dokumentiert China zum Beispiel durch Beteiligung am so genannten Heiligendamm-Prozess, der auf dem letzten G8-Gipfel im Juni 2007 installiert wurde. Dieser Dialogprozess stellt einen ersten Schritt zur Schaffung neuer Grundlagen für einen inklusiven Multilateralismus dar. Deutschland und Europa sollten die Kooperationsbeziehungen zu China systematisch ausbauen, auch im Hinblick auf die Unterstützung der Entwicklungsprozesse in anderen Weltregionen (Berger/Wissenbach 2007).

### 3. Effektiver und fairer Multilateralismus

In ihrer heutigen Ausprägung reflektieren die internationalen Organisationen die bisherige westliche Vorherrschaft. Besonders eindrücklich zeigt sich das in den weltwirtschaftlichen Schlüsselinstitutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds, wo die Industrieländer über eine klare Mehrheit der Stimmrechte verfügen. In der Gipfelarchitektur der G8, dem Koordinationsgremium der wichtigsten Industrieländer, sind die Staaten des Südens nicht vertreten. Die Vereinten Nationen, in denen das Prinzip "Ein Land - eine Stimme" gilt und damit ein Übergewicht der Entwicklungsländer sichergestellt ist, spielen hingegen in der internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik keine Rolle.

Angesichts der bevorstehenden Umwälzung in den internationalen Machtverhältnissen werden tiefgreifende Reformen im Global Governance-System unabweisbar, wenn es nicht zu einem völligen Zusammenbruch der multilateralen Strukturen kommen soll. Ein Strang der Reformdebatte befasst sich mit Veränderungen in der Gipfelarchitektur, zum Beispiel durch Umwandlung der G8 in eine L20 (leaders) unter Einbeziehung der führenden Mächte des Südens (Cooper/Fues 2005). Dieser Vorschlag knüpft an die erfolgreiche Erweiterung der G8-Finanzministerrunde um führende Schwellenländer im Jahr 1999. Während Bundesfinanzminister Steinbrück die L20-Idee unterstützt, hat sich Kanzlerin Merkel für eine andere Form der institutionalisierten Interaktion mit den aufstrebenden Mächten entschieden. Auf dem zurückliegenden G8-Gipfel wurde der Heiligendamm-Prozess ins Leben gerufen, der China, Indien, Brasilien, Mexiko und Südafrika einbezieht. In den nächsten zwei Jahren sollen in diesem Rahmen Lösungen für zentrale globale Herausforderungen identifiziert werden, insbesondere in den Bereichen Innovationen, Investitionen, Energieeffizienz und Entwicklung in Afrika. Unklar bleibt, welche Kooperationsanreize die G8 den Schwellenländern bieten können und wollen. Auf mittlere Sicht werden diese sich nicht mit begrenzten Dialogangeboten abspeisen lassen, sondern auf der gleichberechtigten Integration in die globalen Entscheidungsgremien und -prozesse bestehen.

Im Zentrum der inklusiven Umgestaltung von Global Governance müssen die Vereinten Nationen als einzig universale Organisation stehen. Priorität auf der Reformagenda sollte die Erweiterung des Sicherheitsrats durch langfristige Regionalsitze mit der Möglichkeit der Wiederwahl erhalten. Die unter anderem auch von der Bundesregierung angestrebte Schaffung zusätzlicher ständiger Sitze für einzelne Staaten wird die nationalen Rivalitäten unnötig anheizen und ist politisch nicht durchsetzbar. Dringend gefordert ist auch die Stärkung des Wirtschafts- und Sozialrats, ECOSOC, der heute in der internationalen Politik keinerlei Einfluss ausüben kann. Ein bescheidener Bedeutungsgewinn könnte durch das neue Development Cooperation Forum erfolgen. Ab 2008 soll diese Plattform im Zweijahresrhythmus dem

Erfahrungsaustausch und der Koordination zwischen westlichen Ländern und "neuen" Gebern wie China, Indien und Brasilien auf der einen Seite sowie Entwicklungsländern auf der anderen Seite dienen.

Fairer und wirksamer Multilateralismus erfordert ethischen Grundlagen und Prinzipien, die von allen Beteiligten akzeptiert und eingehalten werden. Ein Beispiel für das dabei zu beschreitende völkerrechtliche Neuland ist die aktuelle Debatte über eine gerechte Verteilung der globalen Umweltgüter beim Entwurf einer wirksamen Klimaschutzstrategie. Bundeskanzlerin Merkel hat den international beachteten Vorschlag einer Gleichverteilung der ökologisch tragbaren Emissionsquote entworfen. Nach diesem Konzept kann jeder Mensch über eine jährliche Menge von zwei Tonnen Kohlendioxid verfügen. Die nationalen Quoten ergeben sich durch Multiplikation mit der Bevölkerungszahl. So sehr dieser Plan dem Anliegen der Entwicklungsländer nach Gleichbehandlung entgegenkommt, behandelt er nur einen Gerechtigkeitsaspekt und greift deshalb zu kurz. Der Süden pocht darauf, dass auch die historischen "Sünden" der Industrieländer berücksichtigt werden. Denn die Belastung der Erdatmosphäre durch klimaschädliche Gase seit Beginn der Industrialisierung geht zu drei Vierteln auf das Konto des Nordens. Die zunehmende Bedrohung der menschlichen Zivilisation durch die destruktiven Folgen des Klimawandels ist zugleich Hoffnungsschimmer für eine bessere globale Zusammenarbeit. Es wird sich immer mehr die Einsicht durchsetzen, so ist zu hoffen, dass die globalen Risiken nur bewältigt werden können, wenn nationale Egoismen zurückgestellt und die gemeinsamen Überlebensinteressen ins Zentrum gerückt werden. Bei dieser Neuausrichtung der globalen Politik sollte die Europäische Union eine Führungsrolle übernehmen.

#### 4. Konsequenzen für deutsche und europäische Politik

Die Europäische Union und in diesem Kontext auch Deutschland verstehen sich als treibende Kräfte für effektiven Multilateralismus und globale Nachhaltigkeit. In einigen Feldern, beispielsweise im Klimaschutz und in der Friedenspolitik, wird dieser Anspruch ansatzweise zu Recht erhoben. In anderen Bereichen, etwa in der Außenwirtschaftspolitik, werden die eigenen Interessen hingegen aggressiv vertreten (Altvater/Mahnkopf 2007). Der Ruf nach einem sozialen und solidarischen Europa bleibt bislang unbeantwortet. Klar ist aber, dass Europa nur als Einheit eine Chance hat, seine Stimme in der Weltpolitik zur Geltung zu bringen. Dabei muss die Union aus aufgeklärtem Eigeninteresse eine neue Partnerschaft mit den aufsteigenden Mächten des Südens eingehen, die von der Erkenntnis des relativen Bedeutungsverlusts getragen wird. So sollte Europa beispielsweise im Internationalen Währungsfonds Stimmrechte und Sitze zugunsten der Schwellenländer abtreten und sich für eine Erweiterung der Gipfelarchitektur bemühen, bei gleichzeitiger Bereitschaft zur gemeinsamen Vertretung europäischer Interessen durch einen einzigen Sitz. Zusätzlich sollten Deutschland und Europa die Ressourcen für globale öffentliche Güter und weltweite Armutsbekämpfung massiv erhöhen. Ein wichtiges Zwischenziel ist der europäische Stufenplan für die Entwicklungszusammenarbeit (ODA), der die Erhöhung der ODA-Quote auf 0,51 % des Nationaleinkommens im Jahr 2010 vorsieht, bevor das Endziel von 0,7 % im Jahr 2015 realisiert wird. Europa sollte sich darüber hinaus dafür einsetzen, dass die Position nicht-staatlicher Kräfte im Global Governance-System sowie die internationale Rechtsstaatlichkeit gestärkt werden. Nur auf dieser Basis lässt sich eine kooperative Weltordnung aufbauen.

Literatur:

Altvater, Elmar/Birgit Mahnkopf 2007: "Global Europe": Der liberale Imperialismus der EU, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/2007: 1471-1486.

Berger, Bernt/Uwe Wissenbach 2007: EU-China-Africa trilateral development cooperation, Discussion Paper 21/2007, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Cooper, Andrew/Thomas Fues 2005: L20 und ECOSOC-Reform: Komplementäre Bausteine zur Stärkung der Global Governance-Architektur und der Vereinten Nationen, Analysen und Stellungnahmen 6/2005, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Drezner, Daniel 2007: The New New World Order, in: Foreign Affairs 86 (2): 34-46.

Fues, Thomas 2007a: Global Governance Beyond the G8: Reform Prospects for the Summit Architecture, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 2/2007: 11-24.

Fues, Thomas 2007b: Multipolare Tendenzen: China und Indien auf dem Weg zur Weltmacht, in: Henning Melber/Cornelia Willß (Hg.): G8 Macht Politik. Wie die Welt beherrscht wird, Frankfurt.

Fues, Thomas/Sven Grimm/Denise Laufer 2006: Chinas Afrikapolitik: Chance und Herausforderung für die europäische Entwicklungszusammenarbeit, Analysen und Stellungnahmen 4/2006, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Gu, Jing/John Humphrey/Dirk Messner 2007: Global Governance and Developing Countries: The Implications of the Rise of China, Discussion Paper 18/2007, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Humphrey, John/Dirk Messner 2006: Instabile Multipolarität: Indien und China verändern die Weltpolitik, Analysen und Stellungnahmen 1/2006, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Nye, Joseph 2004: Soft Power: The Means to Success in World Politics, New York: Public Affairs.

Yuan, Peng 2007: A Harmonious World and China's New Diplomacy, in: Contemporary International Relations 17 (3).