

Grenzen einer Weltwirtschaftsregierung

Neue Akteure in neuen Governance-Strukturen?

Henning Melber

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts zeichnet sich angesichts der neuen globalen Akteure mit rapide wachsendem Einfluss auf die Weltwirtschaft ein neuer Multilateralismus ab, der die kurzfristige Ära einer unipolaren Hegemonie der USA nach dem Kollaps der Sowjetunion relativiert und die westliche Dominanz zunehmend in Frage stellt. Auch die Positionierung der EU als *Soft Power* wurde dadurch bereits einem Härtestest unterzogen, den diese nicht unbeschadet überstand. Die anhaltende Auseinandersetzung um die Economic Partnership Agreements mit den AKP-Staaten¹ zeugt davon. Die Club-Hegemonie der G8 wurde als Club-Governance zum Auslaufmodell.² Dies manifestierte sich bereits auf dem Kölner G8-Gipfeltreffen 1999 mit der Kooptation der Finanzminister eines Dutzend weiterer Staaten vornehmlich aus Ländern des globalen Südens. Deren Einbindung erfolgte auch als Ergebnis der Initiative des damaligen kanadischen Finanz- und späteren Premierministers Paul Martin, der seither zu den Verfechtern dieser neuen Instanz gehört und diese auch als Gastgeber des G8-Gipfels in Kananaskis 2004 offiziell auf der Ebene der Regierungschefs angesiedelt sehen wollte. Allerdings blieb es lange Zeit bei einer eher symbolischen Institutionalisierung. Als Folge der weltweiten Finanzkrise erwuchs schließlich neben der weiterhin bestehenden G8 die G20 als neue semi-formelle Institution, die sich derzeit als Nachfolgegruppe zur G8 zu etablieren scheint.

Frage der Exklusivität

Inwieweit die Konfiguration der G8 als interne *Peer Group* zumindest zum Zwecke pragmatischer Abstimmungen für die weitere Interaktion im Kontext der G20 bestehen bleibt, ist schwer vorherzusagen. Da zu dieser Vorläuferinstitution bereits



Dr. habil. Henning Melber, geb. 1950, geschäftsführender Direktor der Dag Hammarskjöld Stiftung und Research Fellow der Universität Pretoria.
Henning.Melber@dhf.uu.se

1 Wirtschaftskooperation von afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten vorrangig mit der EU, aber auch im Rahmen der WTO

2 Vgl. Nuscheler 2007.

als eines der im Laufe der Zeit kooptierten Mitglieder Russland gehörte, könnte mit dem deutlichen Zuwachs an Einfluss der BRIC-Länder (Brasilien, Russland, Indien und China) – mittlerweile durch Südafrika und Mexiko zur BRICSAM erweitert – die interne Spaltung entlang unterschiedlicher Interessen geleiteter Allianzen dazu führen, dass die G8 zunehmend obsolet oder zumindest handlungsunfähig da nicht konsensfähig wird. Alternativ könnte sich die BRICSAM- zu einer BICSAM-Gruppe umformieren, in der Russland auf der Strecke bleibt. Das würde dazu führen, dass die G20 über die Kinderschuhe kaum hinaus wachsen dürfte.

Sollte sich die G20 hingegen dank der pragmatischen Handlungsmaxime ihrer Mitgliedsstaaten auf Grundlage der vereinten Wirtschaftsmacht zur vermeintlichen Weltwirtschaftsregierung entwickeln, dürfte sie schon bald erkennen, dass ihr Einfluss keinesfalls grenzenlos ist und auch ihre Legitimation einzig der ökonomischen Potenz geschuldet bleibt. Damit lassen sich aber nicht globale Interessen effizienter diskutieren, geschweige denn regeln, als in dem Club der momentan 193 Länder, die in den Vereinten Nationen repräsentiert sind.

Das Misstrauen gegenüber der G20 als neuer Instanz, die über die Regeln der globalen Wirtschaft entscheidet, manifestiert sich in verschiedenen Formen. Die Kritik aus Ländern des Südens, die während der Diskussion um die Finanzkrise und die internationale Entwicklung im Juni 2009 in der UN-Generalversammlung das Wort gegen eine Bevormundung ergriffen, waren ein seismografischer Hinweis darauf, dass die Verschiebung zu Unruhe führt. Interessanterweise war unter den kritisch distanzierenden Stimmen mit Bolivien, Kuba, Nicaragua und Venezuela besonders eine an Einfluss gewinnende südamerikanische Allianz. Aber auch die von Qatar, Singapur und der Schweiz innerhalb des World Economic Forum initiierte Global Redesign Initiative wie die von Singapur maßgeblich geförderte Global Governance Group (3G), die eine erhebliche Zahl von strategisch einflussreichen Ländern mit normativer Wirkung repräsentiert, sind Zeichen dafür, dass der G20 von denen, die draußen bleiben müssen, nicht blindlings getraut wird.³

3 Vgl. Cooper / Helleiner 2010.

Afrikas Substanz

Interessanterweise sind bei diesen Initiativen die Länder des afrikanischen Kontinents kaum präsent – Afrika bleibt marginalisiert. Das wird sich auf lange Sicht rächen. Nicht nur sind die natürlichen Ressourcen des Kontinents (neben Öl, Uran und Erdgas im Bereich der weltweiten Energieversorgung auch Coltan und andere strategisch wichtige Bodenschätze) sowie die Tropenwaldbestände und das agrarwirtschaftlich nutzbare Land von weltweit wachsendem Interesse.⁴ Auch andere geostrategische Erwägungen, wie z. B. die Sicherung der Seeroute entlang der Küste des Horns von Afrika, deuten auf elementare sicherheitspolitische Belange hin. Des Weiteren ist anhand der demografischen Prognosen zu erwarten, dass bis Mitte des 21. Jahrhunderts 2 Milliarden Menschen den Kontinent bevölkern und damit dort eine halbe Milliarde Menschen mehr leben werden als in Indien oder China. Sofern sich diese mehrdimensionale Substanz nicht auch in einer mehr als nur symbolischen Teilhabe an Entscheidungsfindungsprozessen niederschlägt, wird es keine globale Institution mit umfassender Handlungskompetenz geben, wie schon – wenn auch unabhängig von afrikanischen Interessen, aber in analoger Bedeutung – das enttäuschende Ergebnis des Weltklimagipfels in Kopenhagen zeigte.

Wie Paul Martin als einer der Gründerväter der G20 in einem Referat über die Zukunft der Gruppe warnte, hat diese bislang die Interessen Afrikas als globale Herausforderung sträflich vernachlässigt. Multilateralismus auch in dieser Form müsse aber mehr sein als nur eine getarnte Verfolgung eigener nationaler Interessen. Es geht um die Anerkennung der Interessen und Bedürfnisse auch jener, die nicht am Tisch der G20 sitzen.⁵ Ob dies tatsächlich so verstanden und in die Praxis umgesetzt wird, beurteilen viele Beobachter skeptisch. Die Aneignung der Definitionsmacht einer G20 (die Einigkeit ihrer Mitglieder vorausgesetzt) alleine schon hinsichtlich wirtschaftspolitischer Fragen weckt Misstrauen, solange das handlungsanleitende Wir eher als exklusive denn als inklusive Formel eines *pluralis majestatis* zu verstehen ist.⁶



Weiterlesen:

J. Franzke (Hrsg.),
Europa als Inspiration
WeltTrends *Papiere* 15

4 Vgl. Southall / Melber 2009.

5 Vgl. Martin 2010, S. 4.

6 Vgl. Mittelman 2010, S. 168.

Der globale Süden hat in der G20 erstmal Repräsentanz, Einfluss und Macht. Dies spiegelt veränderte globalpolitische Realitäten wider, die zu Korrekturmaßnahmen nötigen. Jedoch muss dies nicht zwangsläufig zu einer adäquateren Vertretung seiner Interessen führen. Es kann ebenso der Ausdruck einer Fragmentierung dieses Südens in die Habenden und die Habenichtse sein. Für Letztere gäbe es dann folgerichtig keinerlei Veranlassung, den klima- und sicherheitspolitischen Sorgen der Besitzenden Bedeutung beizumessen. Dies ist solange gerechtfertigt, wie sich diese nicht auch vom Recht auf Nahrung für die von Ungleichheiten im Weltmaßstab Betroffenen leiten lassen und halbwegs adäquaten Ausgleich für die zu tragenden Konsequenzen des Klimawandels zu leisten bereit sind.

Macht der Zahl

Um als selbsternannte globale Instanz mit dem Anspruch auf eine akzeptierte Steuerungsrolle Glaubwürdigkeit und ein Mindestmaß an Legitimation zu erlangen, muss eine G20 über eine wirtschaftspolitische Rückversicherung für die eigenen Interessen hinaus die Zukunft aller Menschen ins Auge fassen. Selbst dann bleibt die Frage, inwiefern dies außer- anstatt innerhalb der UN zu erfolgen habe, nachdem diese doch das legitime und etablierte Forum für die Staaten dieser Erde darstellt. Allerdings spiegelt auch die UN die Verankerung in einer weltpolitischen Konstellation zu Mitte des 20. Jahrhunderts wider, die mittlerweile fast schon obsolet geworden ist, wie die anhaltende und wenig produktive Dauerdebatte um die Reform des Sicherheitsrates dokumentiert. Zwischen dem Club der dortigen P5 und der G20 zeigen sich Parallelen, die zur Blockierung einer Wahrnehmung kollektiver Verantwortung beitragen. Mit Farer und Sisk lässt sich fragen, inwieweit eine G20 weniger anachronistisch sein kann, als es die G8 oder der UN-Sicherheitsrat sind. Wer ist befugt, an Entscheidungen globaler Trag- und Reichweite aktiv beteiligt zu sein? Ist 20 eine überzeugendere Zahl als 193?⁷

Paul Martin ist sich der Tragweite dieser Fragen bewusst. Sein Plädoyer für die G20 setzt die Bereitschaft der darin vertretenen Regierungen voraus, sich nicht als leitende Instanz für die 193 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen aufspielen zu



Weiterlesen:

C. Grant,

Nach Deutschlands Pfeife

WeltTrends 76

7 Vgl. Farer / Sisk 2010, S. 8.

wollen. Seiner Auffassung nach kann die G20 nie mehr sein als ein Gremium, das Empfehlungen ausspricht, die zwar Gewicht haben, aber nicht unbedingt umgesetzt werden und schon gar nicht bindend sein können.

Westfälischer Frieden im 21. Jahrhundert

Völkerrechtliche Souveränität bedarf der Souveränität des Völkerrechts als international normativem Regelwerk, das eine ebensolche Verantwortung definiert und diese daran misst. Die im Westfälischen Frieden von 1648 verankerte Grundnorm nationaler Souveränität als uneingeschränktes Recht muss 350 Jahre später um die Pflichten und die Verantwortung im globalen Zusammenhang unserer mittlerweile unteilbaren Welt ergänzt werden. Sowohl die grenzenlosen Folgen internationalisierter Finanzmärkte als auch jene von Umweltverschmutzung, nuklearer Waffenarsenale und Energieproduktion oder einem globalen Sicherheits- wie auch Terrornetz erinnern uns daran, dass nationale Steuerungsmechanismen nur noch selten effektiv sind, wenn es um globalisierte Reproduktion gesellschaftlicher Systeme geht. Staatliche Souveränität muss die Pflichten ebenso ins Zentrum rücken wie die Rechte, so Martin, damit Globalisierung tatsächlich funktioniert.⁸ Er betont aber auch, dass eine effektive globale Koordination entgegen entsprechender Befürchtungen keinesfalls die allmähliche Verwirklichung einer globalen Regierung zur Folge hat. Globale Institutionen beeinträchtigen nicht zwangsläufig nationale Souveränität. Sie können diese vielmehr dadurch stärken, indem sie Regierungen bei der Bewältigung von Herausforderungen zur Sicherung der grenzüberschreitenden globalen Güter im wechselseitigen Interesse helfen. Eine G20 muss den Beweis erbringen, dass sie dazu imstande ist. Eine Betonung ihrer Pflichten, nicht ihrer Rechte, ist für ihn die größte Aufgabe.

Es bleibt abzuwarten, ob die G20 imstande ist, sich dieser Herausforderung zu stellen. Es könnte als ein Nebeneffekt der Erweiterung der G8 auch eine andere Tendenz gestärkt werden. Spätestens seit der Bandung-Konferenz ab Mitte der 1950er Jahre hatten der globale Süden und die nicht paktgebundenen Staaten zumindest vordergründig gemeinsam operiert. Die

8 Vgl. Martin 2010, S. 10f.

jetzige Fragmentierung der von der Elite-Architektur aus geschlossenen Staaten könnte zu einer Stärkung der UN und der Generalversammlung sowie der globalen Gipfeltreffen führen. Die Wahrnehmung ihrer Teilhabe in diesen Foren muss keinesfalls eine schlimme Konsequenz sein. 🌐

Literaturverzeichnis

Cooper, Andrew F. / Helleiner, Eric: The G-20: A „Global Economic Government“ in the Making? In: Pohlmann, Christoph / Reichert, Stephan / Schillinger, Hubert René (Hrsg.): The G-20: A „Global Economic Government“ in the Making? Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2010, S. 4-11.

Farer, Tom / Sisk, Timothy D.: Enhancing International Cooperation: Between History and Necessity. In: Global Governance, 16, 1/ 2010, S. 1-12.

Martin, Paul: Sovereign Rights and Duties: The Future of the G20. Unveröffentlichtes Manuskript, basierend auf einem Beitrag zu einer Konferenz des Centre for International Governance Innovation (CIGI) in Waterloo / Ontario am 4. Oktober 2009, 2010.

Mittelman, James H.: Crisis and Global Governance: Money, Discourses, and Institutions. In: Globalizations, 7, 1/2010, S. 157-172.

Nuscheler, Franz: Club-Governance durch G7/G8 – Warum die „Club-Hegemonie“ der G8 ein Auslaufmodell ist. In: Melber, Henning / Wilß, Cornelia (Hrsg.): G8 Macht Politik. Wie die Welt beherrscht wird. Brandes & Apsel, Frankfurt/ Main 2007, S. 58-64.

Southall, Roger / Melber, Henning (Hrsg.): A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development. University of KwaZuluNatal Press, Scottsville 2009.