



Sebastian Biba und Heike Holbig

China in der G20: Ein schmaler Korridor für chinesisch-europäische Kooperation

GIGA Focus | Asien | Nummer 2 | Mai 2017 | ISSN 1862-359X

Spätestens seit dem Amtsantritt von US-Präsident Trump, ist die chinesische Führung zu einem entschiedenen Verfechter eines freien Welthandels geworden. Ebenso unterstützt sie an der Seite Europas die Bemühungen der G20, die jüngste Krise der Globalisierung zu überwinden. Tatsächlich gibt es für China gute Gründe, hier eine konstruktive Rolle zu spielen. Zugleich lässt sich aber erwarten, dass das chinesische Engagement eine Reihe von Beschränkungen für die zukünftige Entwicklung der G20 mit sich bringt.

- Im Vergleich zu Indien, einer anderen aufstrebenden Macht, spielt China hier eine deutlich aktivere Rolle. Es setzt eigene Akzente innerhalb der G20-Agenda und arbeitet daran mit, das Forum von einem Krisenreaktions- in einen längerfristigen Mechanismus für Global Governance im Wirtschaftsbereich umzugestalten.
- China sieht eine Reihe von Anreizen für sein Engagement: der überschaubare, aber im Vergleich zur G7 erweiterte Mitgliederkreis, die Gelegenheiten zum Statusgewinn und zur Verfolgung von Global Governance-Reformen, das lockere institutionelle Design und der Fokus auf politisch weniger sensible Fragen.
- Allerdings gehen damit klare Grenzen für Chinas weiteres Engagement einher: So ist nicht zu erwarten, dass China einer wesentlichen Ausweitung der Agenda zustimmen wird. Und sollten die USA ihr Engagement für Global Governance zurückfahren, so ist nicht damit zu rechnen, dass China bereit wäre, eine visionäre Führungsrolle zu übernehmen und so das entstehende Machtvakuum zu füllen.
- Längerfristig scheint es aber vor allem unwahrscheinlich, dass China die Bemühungen der G20 begrüßen dürfte, dem ihr angelasteten Legitimitätsdefizit zu begegnen. Forderungen nach verbindlicheren institutionellen Regeln, mehr Transparenz und Verantwortlichkeit der G20 laufen den Motiven der chinesischen Führung für ein Engagement in diesem Format zuwider.

Fazit

Die chinesisch-europäische Zusammenarbeit für eine Überwindung der Globalisierungskrise durch die G20 bewegt sich in einem engen Korridor: China wird hier nur so lange ein konstruktiver Partner bleiben, wie sich die Agenda auf finanzielle und wirtschaftliche Kernfragen beschränkt. Wenn die G20 nicht in einen wachsenden Konflikt zwischen Effizienz- und Legitimitätszielen geraten soll, ist es angeraten, parallel auf weitere Reformen der etablierten internationalen Organisationen zu drängen, um den aufstrebenden Mächten eine stärkere Mitsprache zu ermöglichen. Andernfalls wird China wachsende Anreize spüren, seinen Einfluss in alternativen Institutionen geltend zu machen.



Dr. des. Sebastian Biba
Goethe-Universität Frankfurt
biba@soz.uni-frankfurt.de



Prof. Dr. Heike Holbig
Senior Research Fellow
heike.holbig@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

China, Globalisierung und die G20

Während die Globalisierung weltweit in die Krise geraten ist, ist China im Verlauf des letzten Jahres zu einem der eifrigsten Verfechter einer offenen multilateralen Weltwirtschaftsordnung geworden. Besonders deutlich wurde dies zuletzt anlässlich zweier hochrangiger Ereignisse. Bereits der G20-Gipfel in Hangzhou im September 2016 gab einen Vorgeschmack auf Chinas wachsenden Einsatz gegen aufkommende protektionistische Tendenzen. Als Gastgeber des Gipfels zeigte die chinesische Führung Flagge als Befürworter der Globalisierung. Noch eindrücklicher zeigte sich dies in der viel beachteten Rede Xi Jinpings Mitte Januar 2017 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos. Als erster chinesischer Staatspräsident überhaupt auf diesem jährlichen Gipfeltreffen präsentierte Xi sich als überzeugter Anwalt von Freihandel und wirtschaftlicher Öffnung. Konkret sprach er sich für Handels- und Investitionserleichterungen und gegen die in verschiedenen Regionen aufkeimenden protektionistischen Neigungen aus.

Gewiss muss Xis Rede in Davos im Lichte der Rhetorik des kurz zuvor vereidigten neuen US-Präsidenten Donald Trump bewertet werden. Dessen wiederholte Beschwörungen des „America first“ und eines bilateralen „Transaktionalismus“ hatten in Beijing Sorgen vor einem bevorstehenden Handelskrieg mit Washington ausgelöst. Zweifelsohne hängen Chinas wirtschaftliches Wachstum und damit auch die innere gesellschaftliche Stabilität in hohem Maß von einem freien Zugang zu den Weltmärkten und einem fortgesetzten Zufluss ausländischer Investitionen und Technologien ab.

Vor diesem Hintergrund dürfte es mehr denn je im Interesse der chinesischen Führung liegen, sich für offene Märkte und ein funktionsfähiges Welthandels- und Investitionsregime ebenso wie für die G20 als zentrales Vehikel dafür stark zu machen. Bereits im Jahr 2014 hatte sich die G20 zum „Dreh- und Angelpunkt für Chinas Beteiligung an Global Governance im Wirtschaftsbereich“ (He 2014a: 5) entwickelt – dies gilt erst recht im Lichte der jüngsten Globalisierungskrise.

Sowohl im Einsatz für die Globalisierung als auch in der Wahl der G20 als zentraler Plattform dafür scheinen chinesische und europäische Interessen eng beieinander zu liegen. Um das Potenzial für eine verstärkte sino-europäische Zusammenarbeit zu nutzen und möglichst an einem Strang zu ziehen, sollten hiesige Entscheidungsträger allerdings gewahr sein, dass Chinas weiteres Engagement in der G20 davon abhängen wird, welchen Pfad diese in Zukunft einschlägt. Denn es ist damit zu rechnen, dass eine fortgesetzte aktive Rolle Chinas die Möglichkeiten für die weitere institutionelle Entwicklung, die inhaltliche Schwerpunktsetzung und die normative Ausrichtung der G20 schmälern wird.

Dieser GIGA Focus ist wie folgt aufgebaut: Zunächst skizzieren wir Chinas Rolle in der G20, insbesondere die zunehmend impulsgebenden Ansätze der chinesischen Mitgliedschaft in diesem Forum. Anschließend analysieren wir die Anreize für China, sich in der G20 zu engagieren, auch im Vergleich mit anderen multilateralen Formaten im Wirtschaftsbereich von Global Governance. Im dritten Schritt werden dann die Beschränkungen aufgezeigt, die aus Chinas Engagement in der G20 zukünftig erwachsen könnten. Dies geschieht insbesondere im Hinblick auf die bestehenden Spannungen zwischen Effizienz und Legitimität der G20 (vgl. Narlikar 2017), die in der längeren Frist eher zu- als abnehmen dürften. Der Beitrag endet

mit einigen politischen Empfehlungen, wie Chinas Engagement in der G20 weiterhin in konstruktive Bahnen gelenkt werden kann.

Chinas zunehmend aktive Rolle in der G20

Seit die G20 im Jahr 2008 von einem Format auf Ministerebene zu einem Gipfeltreffen der Staatsoberhäupter aufgewertet worden ist, entwickelte sich Chinas Engagement keineswegs geradlinig (He 2014b). In der anfänglichen Antwort auf die globale Finanzkrise 2008-2009 spielte China eine durchaus kooperative Rolle und leistete im Rahmen seiner Möglichkeiten einen wichtigen Beitrag, um einem Abgleiten der Weltwirtschaft in eine noch schlimmere Rezession vorzubeugen. Nachdem die unmittelbare Krise aber bewältigt schien und die G20 in den Jahren 2010-2011 ihren Schwerpunkt auf das strittige Themengebiet globaler wirtschaftlicher Ungleichgewichte verlagerte, sah sich die chinesische Führung wachsender Kritik aus den USA ausgesetzt, welche China der Wechselkursmanipulation bezichtigten. In Reaktion auf diese Kritik nahm die chinesische Seite eine zurückhaltende, teils defensive Position in der G20 ein. Dieser Rollenwandel war jedoch nicht von langer Dauer. Seit dem G20-Gipfel 2013 in St. Petersburg, den Xi Jinping als neuer Staatspräsident der Volksrepublik besuchte, formulierte er in selbstbewusster Manier Chinas Ziele für die G20. Zentrale Aspekte dabei waren die Stärkung globaler makroökonomischer Abstimmung, die Aufrechterhaltung eines offenen Welthandelssystems und die konsequente Forderung nach Reformen der internationalen Finanzarchitektur, allen voran nach einer Anhebung der Stimmrechte wirtschaftlicher Schwellenländer im Internationalen Währungsfonds (IWF).

Mit seiner Gastgeberrolle für den Hangzhou-Gipfel im Herbst 2016 trat China dann vollständig ins Rampenlicht der G20. Nicht nur die Bewerbung um die G20-Präsidentschaft selbst signalisierte eine ausgeprägte Bereitschaft der chinesischen Führung, in diesem Format einen aktiven Beitrag zu leisten, sondern auch die Tatsache, dass China tatsächlich als Gastgeberland gewählt wurde und so der Gipfelagenda seinen eigenen Stempel aufdrücken konnte. Die chinesische Führung verteidigte in dieser Phase lauter werdender Antiglobalisierungsstimmen nicht nur Freihandel und grenzüberschreitende Investitionen, sondern trat darüber hinaus für „inklusives Wachstum“ ein – die Idee, wonach wirtschaftliches Wachstum auch den ärmeren Staaten ermöglicht werden müsse, und zwar, so zumindest die chinesische Vorstellung, insbesondere durch Investitionen in Infrastruktur sowie durch Innovation.

Die zunehmend kraftvolle Rolle Chinas in der G20 steht im Kontrast zu derjenigen Indiens (Cooper und Farooq 2016). Zwar werden die beiden Länder als die aufstrebenden Mächte mit dem potenziell größten Einfluss auf eine Veränderung der bestehenden Weltordnung oft in einem Atemzug genannt, doch unterscheiden sich ihre Herangehensweisen an Global Governance-Fragen und insbesondere an die G20 beträchtlich. Für die indische Führung haben die Vereinten Nationen (VN) und andere formale Institutionen sowie die Solidarität zwischen Indien und dem Globalen Süden klaren Vorrang vor der G20 mit ihrem informellen Charakter. Bezeichnenderweise hat Indien es bislang abgelehnt, der G20 eine Funktion jenseits eines reinen Krisenmanagements im Rahmen der globalen Finanzkrise zuzubilligen. Während Indiens Verhältnis zur G20 damit relativ eng beschränkt ist, hat sich

Chinas Herangehensweise an die Gruppe als deutlich anpassungsfähiger und nuancierter erwiesen. Tatsächlich ist die chinesische Führung in ihrem Engagement zuletzt so weit gegangen, die G20-Mitglieder zu einer konzertierten Aktion aufzurufen mit dem Ziel, das Forum „an die Bedarfe der Weltwirtschaft anzupassen und von einem Krisenreaktions- in einen langfristigen Global Governance-Mechanismus zu transformieren“ (Xi Jinping 2016; zitiert nach Inan 2016).

Anreize für Chinas Engagement in der G20

Für Chinas zunehmend impulsgebende Rolle in der G20 gibt es eine Reihe von Gründen. Ein wichtiger Aspekt ist die Zusammensetzung der Mitglieder. Im Unterschied zur G7, einem exklusiven Klub entwickelter Länder, der aus chinesischer Sicht als Plattform zur Steuerung der Weltwirtschaft in wachsendem Maße illegitim und überholt ist, hat die G20 sich für die Beteiligung von Schwellenländern geöffnet. Zudem macht die formale Gleichstellung der Mitglieder die G20 zu dem einzigen Forum für globale Wirtschaftsfragen, in dem China und andere Schwellenländer sich auf Augenhöhe mit den USA und anderen entwickelten Ländern bewegen. Stimmrechte in wichtigen internationalen Organisationen, wie etwa dem IWF oder der Weltbank, privilegieren nach wie vor in unverhältnismäßiger Weise die entwickelten Länder, allen voran die USA. Auch nach der vermeintlich „historischen“ Reform der IWF-Quoten im Januar 2016 sieht China die Schwellenländer in dieser Organisation stark unterrepräsentiert.

Im Ergebnis stellt die G20 aus chinesischer Sicht damit einen wichtigen Schritt in Richtung auf das von China langfristig verfolgte Ziel einer „Demokratisierung der internationalen Beziehungen“ (*Xinhua* 2014) dar – also mehr Mitsprache für nichtwestliche Mächte in der bestehenden Weltordnung. Die G20 bietet damit für China wichtige Gelegenheiten zur Stärkung seines internationalen Image und Status, da es sich auf dieser Bühne als verantwortliche Großmacht und gewichtigen wirtschaftlichen Akteur präsentieren kann (Biba 2016a). Gleichzeitig ist die G20 eine ideale Plattform, um weitere Reformen der globalen Wirtschafts- und Finanzarchitektur anzustoßen, ohne sich alleine zu weit aus dem Fenster zu lehnen. So hat die chinesische Führung etwa versucht, im Vorfeld von G20-Gipfeln Treffen der Finanzminister und Zentralbankchefs im Rahmen des BRICS-Formats für politische Vorabstimmungen unter diesen fünf aufsteigenden Mächten zu nutzen. Daraus sind gemeinsame Aufrufe für Global Governance-Reformen hervorgegangen – so zum Beispiel auf dem G20-Gipfel in London im Jahr 2009, als die BRICS-Staaten sich in einer gemeinsamen Erklärung für eine Reform des IWF aussprachen.

Darüber hinaus betrachtet China noch eine Reihe weiterer praktischer Aspekte der G20 als vorteilhaft. Das Forum ist zwar größer als die G7, aber noch immer überschaubar genug, um es zu einem im Zweifelsfall sehr effizienten Organ zu machen. Dies hat sich für die chinesische Führung vor allem im schlagkräftigen Umgang der G20 mit der globalen Finanzkrise bewiesen. Auch schätzt China das institutionelle Design der G20, vor allem die damit verbundene Flexibilität und Manövrierfähigkeit (Li 2011). Von großem Wert für China sind vor allem die lockeren institutionellen Strukturen der Gruppierung, die nicht einmal über ein ständiges Sekretariat verfügt, sodass umso mehr Raum für eine informelle Steuerungsrolle der chinesischen Seite bleibt. Auch schätzt die chinesische Führung die – ur-

sprünglich – klar umrissene inhaltliche Agenda der G20 mit ihrem Fokus auf globalen Finanz- und später auch Wirtschaftsfragen. Genau in diesen Feldern bringt die Volksrepublik dank der steigenden Bedeutung ihrer Währung und der enormen Größe ihrer Volkswirtschaft mittlerweile ausreichend Gewicht auf die Waage, um sich aktiv und selbstbewusst einzubringen.

Zusammenfassend trägt die Mitgliedschaft in der G20 nicht nur dazu bei, Chinas Streben nach internationalem Status zumindest ansatzweise zu befriedigen. In greifbarer Form verhilft sie China vielmehr auch dazu, seine institutionelle Macht und seinen Einfluss im Wirtschaftsbereich von Global Governance durch ein konstruktives Engagement in dieser Gruppe auszubauen – und dies innerhalb der bestehenden Ordnung (He 2014a: 6).

Grenzen des chinesischen Engagements für Agenda Setting und Führung in der G20

Die G20 ist damit ein durchaus attraktives Forum für China – allerdings folgen aus Chinas wachsendem Engagement zugleich auch Schranken für die weitere Entwicklung der G20. Tatsächlich ergeben sich diese Schranken direkt aus eben jenen Gründen, die das Format für China so attraktiv machen. Zum einen sollte man nicht erwarten, dass China einer Erweiterung der G20-Agenda auf Themen jenseits von Finanz- und Wirtschaftsfragen im engeren Sinn (vor allem Handel und Entwicklung) zustimmen würde. Bereits in der Vergangenheit hatten sich offizielle Vertreter der Volksrepublik bei solchen Gelegenheiten – etwa bei der Ausweitung der Gipfelagenda im Jahr 2011 durch die damalige französische Präsidentschaft um Themen wie Weltgesundheit, Arbeitsmärkte oder Landwirtschaft – wenig begeistert gezeigt (Chin und Dobson 2015). Sensiblere und kontroverse Fragen globaler Sicherheit und (Geo-)Politik wiederum gehören nach Auffassung der chinesischen Führung in die Zuständigkeit der VN, wo China als Mitglied des Ständigen Sicherheitsrats eine Vetoposition einnimmt. Dass die chinesische Präsidentschaft auf dem G20-Gipfel in Hangzhou das Thema Klimawandel auf die Tagesordnung setzte, war der Dringlichkeit des Pariser Abkommens geschuldet, das kurz darauf zur Ratifizierung stand, und vielleicht der drängenden Umweltprobleme, mit denen die Führung im eigenen Land konfrontiert ist (Chin und Dobson 2015). Klar ist aber, dass China nicht daran interessiert ist, die G20 zu einem thematisch umfassenden Gesprächsforum auszubauen.

Zum anderen erscheint es als sehr unwahrscheinlich, dass China für den Fall, dass die USA unter Trump ihr Engagement in Global Governance-Fragen und damit auch in der G20 herunterfahren sollten, in der Lage, bereit oder gar willens sein könnte, eine entsprechende visionäre Führungsrolle zu übernehmen, um das dann entstehende Machtvakuum zu füllen (vgl. Narlikar 2017). Tatsächlich muss man sehen, dass die G20 schon bald nach der Bewältigung der unmittelbaren Folgen der globalen Finanzkrise für die USA nicht mehr das bevorzugte Forum für Fragen finanzieller und wirtschaftlicher Weltordnungspolitik waren. Für China wiederum besteht ein wesentlicher Anreiz für sein Engagement im G20-Format gerade darin, dass es mit den Großmächten, allen voran den USA, eine Kooperation auf Augenhöhe ermöglicht. Eine wachsende Indifferenz der USA oder gar ihr vollständiger

Rückzug aus der G20 dürfte daher der chinesischen Wertschätzung für dieses Format einen schweren Schlag versetzen. Zwar möchte China in der G20 als „wichtiger, gleichberechtigter und respektierter Partner“ gesehen werden (He 2014a: 19), aber es hat kein Interesse daran, eine (oder gar die alleinige) Führungsrolle zu spielen. In den Augen der chinesischen Führung ist sie durch gravierende heimische Probleme – darunter massive Einkommensdisparitäten, eine rapide alternde Gesellschaft und dramatische Umweltschäden – in Anspruch genommen und kann daher jenseits der ihr verbleibenden Kapazitäten keine globalen Verantwortlichkeiten übernehmen. Dass China in der Tat (noch) nicht bereit oder willens ist, mit gutem Beispiel voranzugehen, zeigt sich etwa daran, dass China den Zugang ausländischer Firmen zu seinen Binnenmärkten auf vielfältige Art und Weise beschränkt – und dies entgegen der zahlreichen chinesischen Beschwörungen, wie wichtig wirtschaftliche Öffnung sei. Bis auf Weiteres ist nicht zu erwarten, dass die chinesische Führung ihre Neigung zum selektiven Merkantilismus aufgeben wird, gerade auch angesichts des verlangsamten Wirtschaftswachstums zu Hause.

Grenzen des chinesischen Engagements für eine verbesserte Legitimität der G20

Auf längere Sicht dürfte Chinas Engagement in der G20 dazu führen, dass sich der bestehende Trade-off zwischen Effizienz und Legitimität der Gruppe eher verschärft als entspannt. In dem Maße, wie sie begonnen hat, sich von einem Krisenreaktionsmechanismus zu einem auf Dauer angelegten Forum für Global Governance im Wirtschaftsbereich zu wandeln, ist die Kritik an mangelnder Legitimität der G20 lauter geworden. Bereits im Jahr 2009 hatte ein Beitrag in der *Financial Times* getitelt „Die G20 muss gestoppt werden“, da sie anerkannte Prinzipien internationaler Zusammenarbeit verletze (Aslund 2009). Seither sehen sich die Gastgeberländer von G20-Gipfeln wachsenden Forderungen ausgesetzt, das Legitimitätsdefizit der G20 zu beheben. Auch im Vorfeld des Hamburger G20-Gipfels wächst der Druck auf die Organisatoren, sich auf zivile Proteste gefasst zu machen, die Anklänge an G7-Gipfel wecken (Alexander, Löschmann und Schüle 2016). Allerdings dürften Bemühungen der G20, auf das wahrgenommene Legitimitätsdefizit zu antworten und dagegen anzugehen (vgl. Narlikar 2017), genau jenen Anreizen zuwiderlaufen, die für ein Engagement Chinas im G20-Format sprechen. Worum genau geht es hier, und was hieße es für Chinas Engagement, die Legitimationsprobleme der Gruppierung anzugehen?

Erstens ist das, was für China einen Schritt in die richtige Richtung einer „Demokratisierung internationaler Beziehungen“ darstellt – nämlich die Erweiterung des G7-Formats um einige nichtwestliche aufstrebende Mächte – aus Sicht der Kritiker nichts als ein weiteres Beispiel jener exklusiven „Klubs der Nationen“, denen ein massives Demokratiedefizit anhaftet. So wird der G20 vorgeworfen, gegen Prinzipien der Universalität und der nationalen Souveränität zu verstoßen, wenn sie für die große Mehrheit von Nichtmitgliedsstaaten Entscheidungen trifft. „Kleine Länder“, so ein scharfer Vorwurf, „werden in der internationalen Staatengemeinschaft als Gesetzlose behandelt, für die die selbsterwählten G20-Mitglieder ihre Entscheidungen fällen – und dies im Namen von Multilateralismus“ (Aslund 2009). Um die-

ses wahrgenommene Demokratiedefizit zu beheben, müsste die G20 die Kriterien für ihre Mitgliedschaft klarer regeln und bereit sein, sich für weitere Schwellenländer zu öffnen. Aus Chinas Perspektive aber – wohl mehr noch als für die meisten anderen Mitglieder – würde dies die Gelegenheiten für internationalen Statuserwerb, die die G20 derzeit bietet, empfindlich schmälern. Eine Erweiterung auf eine Größe jenseits des „Familienfoto“-Formats, um so repräsentativer und damit demokratischer zu erscheinen, ist für die chinesische Führung nicht erstrebenswert.

Zweitens vermissen Kritiker an der G20 transparente institutionelle Strukturen und klare Verfahrensregeln (Alexander, Löschmann und Schüle 2016). So liegt es jeweils an den einzelnen Gastgeberländern zu entscheiden, wer zu den Gipfeln eingeladen wird, welche Themen auf die Tagesordnung gelangen und was davon an die breitere Öffentlichkeit kommuniziert wird. Der erratische Charakter wird dadurch verstärkt, dass innerhalb der fünf Regionalgruppen der G20, zwischen denen die Präsidentschaft von Jahr zu Jahr rotiert, in Hinterzimmern verhandelt wird, welches Land tatsächlich Gastgeber des nächsten Gipfeltreffens werden wird. Diplomatische Empfindlichkeiten zwischen den Mitgliedern derselben Regionalgruppe spielen dabei genauso eine Rolle wie Faktoren im Innern, seien es die nächsten anstehenden Wahlen oder auch die fiskalischen Spielräume der einzelnen Staaten. Ohne ein permanentes Sekretariat werden die Agenda und der institutionelle Kurs der G20 von der jeweiligen „Troika“ abgesteckt, die sich aus der vorangehenden, gegenwärtigen und nächsten Präsidentschaft zusammensetzt, um das laufende Management der G20 zu gewährleisten. Zwar wurde die Troika ins Leben gerufen, um eine gewisse Kontinuität in der Arbeit der Gruppe sicherzustellen, jedoch schwanken die inhaltlichen Schwerpunkte der Gipfeltreffen von Jahr zu Jahr erheblich mit den nationalen Interessen der jeweils austragenden Mitglieder.

Um diesem Mangel an transparenten Verfahrensregeln entgegenzutreten, wird die Schaffung eines permanenten Sekretariats und klarer organisatorischer Routinen als eine mögliche Lösung empfohlen. China allerdings dürfte sich gegen eine solche stärkere Formalisierung der G20 sträuben. Zwar hat es sich zuletzt für eine Umgestaltung der G20 vom reinen Krisenreaktions- zum längerfristigen Governance-Mechanismus eingesetzt. Dabei geht es jedoch gerade nicht um eine vertiefte Institutionalisierung des Forums. Vielmehr sind es der informelle, flexible und effiziente Charakter sowie der Fokus auf Gipfeldiplomatie, die für China den Reiz der Gruppierung ausmachen. Dieses institutionelle Design kommt auch dem nahe, was China als Teilnehmer verschiedener multilateraler Formate im Kontext der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) kennen und schätzen gelernt hat. Entsprechend bevorzugt die chinesische Seite auch im Fall der G20 ein konsultatives Format ohne strenge Sanktionsmechanismen oder die Autorität, die wirtschaftspolitische Autonomie eines Mitgliedsstaates zu untergraben.

Nicht zuletzt wird die G20 auch wegen ihres Mangels an Verantwortlichkeit gegenüber stärker repräsentativen Organisationen wie dem IWF, der Weltbank oder anderen Institutionen von Global Governance im Rahmen der Vereinten Nationen kritisiert (Alexander, Löschmann und Schüle 2016). Versuche, die Reichweite von G20-Aktivitäten durch die Einbeziehung dieser Institutionen zu vergrößern und so die Verantwortlichkeit ihnen gegenüber zu stärken, dürften von China ebenfalls als zweischneidiges Schwert empfunden werden. Einerseits könnte das Einladen von Vertretern internationaler Organisationen wie der Weltbank, dem IWF oder der Welthandelsorganisation (WTO) zu Beratungen im Vorfeld von G20-Gipfeln

einen Ausweg darstellen (Narlikar 2017). Andererseits sind es eben diese „alten“ Bretton-Woods und andere internationale Organisationen, die für China den Makel westlicher Dominanz tragen. So halten in der Weltbank die USA satte 15,7 Prozent der Stimmrechte, während die Volksrepublik auf magere 2,9 Prozent kommt. Im Zuge der lang erwarteten IWF-Reform im Januar 2016 sind die Stimmrechte dort bereits etwas angepasst worden. Sie betragen nun 6,1 Prozent für China und 16,5 Prozent für die USA, verglichen mit entsprechenden Quoten von 3,8 Prozent und 16,7 Prozent vor der Reform. Dennoch ist die jüngste Anpassung noch weit von dem entfernt, was die chinesische Führung für angemessen hielt. Für China handelte es sich um einen klaren Fall von „zu wenig, zu spät“, zumal die USA auch nach der Anpassung noch eine Quote oberhalb der Schwelle halten, die für eine Sperrminorität ausreicht (Bershidsky 2015; s.a. Biba 2016b).

Vor diesem Hintergrund sollte Chinas aktive Rolle bei der Gründung der New Development Bank (NDB) durch die BRICS-Staaten (vgl. Prys-Hansen und Nolte 2016) und seine jüngere Initiative der Schaffung der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) als ein einstweiliges Misstrauensvotum gegenüber den traditionellen Bretton-Woods-Institutionen verstanden werden. Je mehr die G20 diesen etablierten Institutionen ihre Hände reicht, um eine größere Verantwortlichkeit zu signalisieren, desto mehr Anreize dürfte China haben, sein Engagement in den G20 zurückzufahren und es auf jene „Parallelstrukturen“ zu verlagern, die ja gerade dafür geschaffen worden sind, Chinas internationale Einflussphäre im Bedarfsfall jenseits der traditionellen Institutionen auszuweiten (Heilmann et al. 2014). Versuche zur Beseitigung des wahrgenommenen Legitimitätsdefizits der G20 bergen mit anderen Worten das Risiko, auf dem Weg dorthin auf Chinas Engagement verzichten zu müssen.

Wie kann Europa China zu einem nachhaltigen Engagement in der G20 bewegen?

Was bedeuten diese Ergebnisse für die sino-europäische Zusammenarbeit innerhalb der G20 im Allgemeinen und für die deutsche Präsidentschaft des bevorstehenden G20-Gipfels im Besonderen? Gegenwärtig liegen die chinesischen und europäischen Positionen bezüglich der Überwindung der Globalisierungskrise und der zentralen Bedeutung der G20 dabei nahe beieinander. Vergleicht man die Tagesordnungen der G20-Gipfel 2016 in Hangzhou und 2017 in Hamburg, so zeigt sich auch eine beträchtliche Schnittmenge zwischen den Interessen beider Seiten, vor allem im Hinblick auf eine weiter wachsende Weltwirtschaft, einen offenen Welthandel, stabile Finanzmärkte, nachhaltiges und inklusives Wachstum und eine Fortsetzung der globalen Anstrengungen zum Klimaschutz. Allerdings scheint es unwahrscheinlich, dass China auf anderen Feldern wie der Terrorismusbekämpfung oder der Bekämpfung von Fluchtursachen in Afrika und dem Nahen und Mittleren Osten, ebenfalls wichtigen Themen der deutschen G20-Agenda, in gleicher Weise mit Europa an einem Strang ziehen wird. Sicherlich kann die G20-Agenda nicht den chinesischen Präferenzen entsprechend maßgeschneidert werden. Dennoch sollten deutsche und europäische Entscheidungsträger das Ihre gegen eine schleichende Ausweitung der G20-Agenda tun – und damit der üblichen Tendenz

entgegenwirken, sich auf allen möglichen Plattformen mit allen möglichen Themen zu „verzetteln“.

In einem allgemeineren Sinne sollten sich europäische Entscheidungsträger bewusst sein, dass zwischen Effizienz und Legitimität der G20 ein Trade-off besteht. Wenn China in der G20 weiterhin eine tragende Rolle spielen soll, werden sich die funktionalen Vorteile eines informellen, flexiblen und mehr oder weniger exklusiven institutionellen Designs sowie die normativen Vorteile einer größeren Repräsentativität, Verantwortlichkeit und transparenterer Regeln schwerlich unter einen Hut bringen lassen. Auch eine gemeinsame visionäre Führung durch Europa und China auf der Grundlage geteilter Werte dürfte nicht in Frage kommen. Die normative Grundlage für Chinas Engagement in der G20 beruht nicht auf universalen demokratischen Werten, sondern auf einem Streben nach internationalem Status, institutioneller Macht und Mitsprache im Wirtschaftsbereich von Global Governance. Hier auf Augenhöhe mit den USA zu sein und eine deutlich vernehmbare Stimme erheben zu können, ist ein wesentlicher Anreiz in den Bemühungen der chinesischen Führung um internationale Anerkennung und die daraus bezogene Legitimation ihrer Herrschaft im Innern.

Um daher die Spannung zwischen Effizienz und Legitimität der G20 nicht weiter zu verschärfen, sollten europäische Entscheidungsträger sich für fortgesetzte Reformen der etablierten globalen Institutionen stark machen – auch wenn die europäischen Länder selbst bei solchen Reformen eher zu den Verlierern gehören dürften. China in das G7-Format aufzunehmen ist sicherlich keine Wahl, da die chinesische Führung dieses Format über lange Jahre – und erst recht in der jüngeren Vergangenheit – als überholtes Relikt einer selbsterklärten Dominanz des Westens in internationalen Angelegenheiten kritisiert hat. Zumindest aber die „alten“ Bretton-Woods-Institutionen, allen voran der IWF, sollten sicherstellen, dass China und andere aufstrebende Mächte ein ihrem wachsenden wirtschaftlichen Gewicht entsprechendes Stimmgewicht erhalten. Wie der Hangzhou-Gipfel 2016, aber auch vorangehende G20-Gipfel gezeigt haben, ist dieses Thema für China von besonderer Bedeutung. Auch in der Welthandelsorganisation wird man die Gewährung eines Status als Marktwirtschaft an die Volksrepublik nicht aussitzen können, ohne die chinesische Führung vor den Kopf zu stoßen. Wenn es innerhalb der etablierten Institutionen nicht gelingt, China ein größeres Mitspracherecht bei der Gestaltung der Weltordnung zu gewähren, wird das Land umso mehr Gründe haben, sein Engagement auf die unter seiner Initiative neu geschaffenen Institutionen zu verlagern.

Literatur

- Alexander, Nancy, Heike Löschmann und Waleria Schüle (2016), *Power and Legitimacy of the G20 in a Multilateral Governance System*, “G20 in Focus” dossier, Berlin: Heinrich Boell Foundation, www.boell.de/en/2016/12/05/power-and-legitimacy-g20-multilateral-governance-system?dimension1=ds_g20_en (18. April 2017).
- Aslund, Anders (2009), The Group of 20 must be Stopped, in: *Financial Times*, 26. November.
- Bershidsky, Leonid (2015), IMF Reform Is Too Little, Way Too Late, in: *Bloom-*

-
- berg View*, 18. Dezember, www.bloomberg.com/view/articles/2015-12-18/imf-reform-is-too-little-way-too-late (18. April 2017).
- Biba, Sebastian (2016a), It's Status, Stupid: Explaining the Underlying Core Problem in US-China Relations, in: *Global Affairs*, 2, 5, 455-464.
- Biba, Sebastian (2016b), Global Governance in the Era of Growing US-China Rivalry: What Options Exist for Europe?, in: *European Foreign Affairs Review*, 21, 3, 1, 47-64.
- Chin, Gregory und Hugo Dobson (2015), China's Presidency of the G20 Hangzhou: On Global Leadership and Strategy, in: *Global Summitry*, 1, 2, 151-170.
- Cooper, Andrew und Asif B. Farooq (2016), The Role of China and India in the G20 and BRICS: Communalities or Competitive Behavior?, in: *Journal of Current Chinese Affairs*, 45, 3, 73-106, <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jcca/article/view/997/1004> (28. April 2017).
- He, Alex (2014a), *China's Goals in the G20: Expectation, Strategy and Agenda*, CIGI Papers, 39 (September), Waterloo, Canada: CIGI, www.cigionline.org/sites/default/files/no39.pdf (28. April 2017).
- He, Alex (2014b), *China in the G20 Summitry: Review and Decision-Making Process*, CIGI Paper, 46 (Oktober), Waterloo, Canada: CIGI, www.cigionline.org/sites/default/files/no.46.pdf (28. April 2017).
- Heilmann, Sebastian, Moritz Rudolf, Mikko Huotari und Johannes Buckow (2014), *China's Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order*, MERICS China Monitor, Nr. 18 (28. Oktober), www.merics.org/fileadmin/user_upload/downloads/China-Monitor/China_Monitor_No_18_en.pdf (11. April 2017).
- Inan, Feride (2016), What Did the G20 Accomplish During China's Presidency?, in: *The Diplomat*, 9. September, <http://thediplomat.com/2016/09/what-did-the-g20-accomplish-during-chinas-presidency/> (27. April 2017).
- Li, Mingjiang (2011), Rising from Within: China's Search for a Multilateral World and Its Implications for Sino-US Relations, in: *Global Governance*, 17, 3, 331-351.
- Narlikar, Amrita (2017), *Can the G20 Save Globalisation?*, GIGA Focus Global, 1, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_1701_en.pdf (28. April 2017).
- Prys-Hansen, Miriam und Detlef Nolte (2016), *BRICS and IBSA: The Clubs of the Rising Powers Are Losing Their Lustre*, GIGA Focus Global, 5, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_1605.pdf (28. April 2017).
- Xinhua* (2014), Chinese President Calls for Greater Democracy in Int'l Relations, 28. Juni, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-06/28/c_1334445551.htm (4. Mai 2017).

Die Autoren

Dr. des. Sebastian Biba ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Area Studies China/Ostasien an der Goethe-Universität Frankfurt/Main. Im Jahr 2016 war er für einige Monate Gastwissenschaftler an der School of International Studies der Peking Universität. Zu seinen Forschungsinteressen zählen Chinas Außenbeziehungen zu seinen asiatischen

Nachbarn, den USA und Europa sowie Chinas Vorstellungen von Global Governance. Außerdem hat er ein starkes Interesse an Chinas Politik bezüglich seiner internationalen Flüsse sowie an Fragen nichttraditioneller Sicherheit im ostasiatischen Raum.

biba@soz.uni-frankfurt.de, www.fb03.uni-frankfurt.de/43255003/Sebastian-Biba

Prof. Dr. Heike Holbig ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Asien-Studien und Professorin für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Area Studies China/Ostasien an der Goethe-Universität Frankfurt/Main. Im Rahmen des GIGA Forschungsschwerpunktes 1 „Politische Verantwortlichkeit und Partizipation“ beschäftigt sie sich mit dem ideologischen und organisatorischen Wandel des autoritären Parteiregimes der Volksrepublik China. Neben ihrer Forschung zur Innenpolitik Chinas hat sie sich auch mit den internationalen Dimensionen politischer Legitimation befasst.

heike.holbig@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/holbig

GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht und Ideen“ analysiert die mit diesen Begriffen verbundenen Prozesse, Phänomene und Zusammenhänge. Machtverhältnisse und politische Vorstellungen haben großen Einfluss darauf, wie Regierungen und andere Akteure lokal, national, regional und international handeln. Die Mitglieder des Forschungsschwerpunktes befassen sich insbesondere mit den aufstrebenden Mächten China und Indien und deren Rollen in multilateralen Handelsregimen, Klimaverhandlungen und anderen globalen Fragen.

GIGA-Publikationen zum Thema

Holbig, Heike (2011), *International Dimensions of Legitimacy: Reflections on Western Theories and the Chinese Experience*, in: *Journal of Chinese Political Science*, 16, 2/3, Frühling/Sommer, 161-181.

Holbig, Heike und Günter Schucher (2016), *He Who Says C must Say D – China's Attempt to Become the "World's Largest Democracy"*, GIGA Focus Asien, 2, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_asien_1602_english.pdf.

Kappel, Robert und Helmut Reisen (2015), *Die Neuvermessung der Welt und die deutsche Außenpolitik*, GIGA Focus Global, 2, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_1502.pdf.

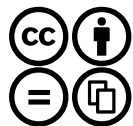
Schüller, Margot und Yun Schüler-Zhou (2015), *Chinas Seidenstraßen-Initiative trifft auf transeuropäische Infrastrukturpolitik*, GIGA Focus Asien, 8, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_asien_1508_0.pdf.

Strüver, Georg (2016), *International Alignment between Interests and Ideology: The Case of China's Partnership Diplomacy*, GIGA Working Paper, 283, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp283_struever_0.pdf.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet 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 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. Der GIGA Focus 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.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Asien: Prof. Dr. Heike Holbig

Lektorat: Petra Brandt

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien