Im Angesicht purer Macht

Die Rivalität zwischen China und den USA setzt multilaterale Organisationen enorm unter Druck. Was sie dagegen tun können.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch oder Russisch.

Die strategische Rivalität zwischen den USA und China stellt die internationalen Organisationen vor eine steile Herausforderung. Diese laufen inzwischen Gefahr, zu bloßen Spielfiguren der einen oder anderen Macht zu werden. Ob die multilateralen Institutionen sich eine Rolle bei der Förderung der dringend nötigen internationalen Zusammenarbeit bewahren können, bleibt abzuwarten.

Der chinesisch-amerikanische Konflikt ersetzt angesichts des Ringens jeder Seite um den Zugang zu Ressourcen und Märkten die global vereinbarten Regeln bereits durch die Ausübung purer Macht. Die USA geben dabei einseitig verhängten Maßnahmen den Vorzug vor langjährigen Handelsvereinbarungen, und China schafft sich durch bilaterale Partnerschaften und Hilfs-, Handels- und Investitionspakete im Rahmen seiner transnationalen Neuen Seidenstraßen-Initiative seine eigene wirtschaftliche und geostrategische Zone.

Die beiden Rivalen konkurrieren zugleich um die Beherrschung neuer Technologien und die Daten, die diese Technologie ermöglichen. Von den 20 führenden Technologieunternehmen weltweit sind neun chinesisch und elf amerikanisch. Auf chinesischer Seite profitieren die Technologie-Giganten vom Zugriff auf eine Riesenmenge Daten: Sie weden von einer Regierung gestützt, die wild entschlossen ist, diese für Überwachungszwecke und zur Einrichtung eines Sozialkreditsystems zu erfassen. In gleicher Weise weiten die chinesischen Unternehmen ihre Reichweite und ihren Datenzugriff aus, etwa im Rahmen des chinesischen CloudWalk-Abkommens zur Entwicklung einer Software zur Gesichtserkennung in Simbabwe. Auf US-Seite werden die Technologie-Riesen durch Bestimmungen in Handelsabkommen wie dem USA-Mexiko-Kanada-Abkommen (USMCA) unterstützt, das unbeschränkte grenzübergreifende Datenströme vorsieht.

Die strategische Rivalität ist ein Kampf nicht nur um die Beherrschung von Ressourcen, den Zugang zu Märkten und die technologische Vorherrschaft, sondern ganz allgemein um die Kontrolle über die Spielregeln.

Die strategische Rivalität ist ein Kampf nicht nur um die Beherrschung von Ressourcen, den Zugang zu Märkten und die technologische Vorherrschaft, sondern ganz allgemein um die Kontrolle über die Spielregeln. Als China 2015 die Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank als neue multilaterale Institution ins Leben rief, verweigerten die USA ihre Teilnahme und setzten andere unter Druck, das ebenfalls zu tun. Auch waren sich China und die USA in diesem Jahr uneinig, wer Venezuela auf der IDB-Sitzung vertreten sollte (die USA drängten China, einen Vertreter der Opposition zu akzeptieren, und China weigerte sich). Schließlich stornierte der Verwaltungsrat der Einrichtung in Washington, D.C. die Sitzung in Chengdu nur eine Woche vor ihrem vorgesehenen Termin.

Dies ist nicht das erste Mal, dass eine Rivalität zwischen Großmächten droht, die internationalen Institutionen an den Rand zu drücken. Nach ihrer Gründung im Jahre 1944 wurde die Weltbank beim Wiederaufbau Europas rasch beiseitegeschoben. Mit dem Kalten Krieg kam es in Europa zu einem verstärkten strategischen Wettbewerb, der die USA dazu bewegte, ein unmittelbareres Engagement im Rahmen des Marshallplans zu verfolgen. Die Weltbank wurde degradiert und erhielt eine andere Aufgabe: die Kreditvergabe an ärmere Länder.

Einige Kommentatoren beschreiben die Neue Seidenstraßen-Initiative als „Chinas Marshallplan“. Doch unterscheidet sich die neue strategische Rivalität in vielfacher Hinsicht vom Kalten Krieg, angefangen mit der Tatsache, dass die USA und China wirtschaftlich in einem Maße gegenseitig voneinander abhängig sind, wie es die USA und die Sowjetunion nie waren. Trotzdem schuf das Prinzip der „garantierten gegenseitigen Vernichtung“ eine eigene Art von Interdependenz, die trotz intensiver Rivalität zur Zusammenarbeit bei der nuklearen Rüstungskontrolle führte.

Eine Lehre aus dem Kalten Krieg könnte heute besonders relevant sein: Versuche zur Festlegung umfassender Regeln, wie etwa die „Vereinbarung über grundlegende Prinzipien“ zwischen US-Präsident Richard Nixon und dem sowjetischen KPdSU-Generalsekretär Leonid Breschnew von 1972, erwiesen sich weniger effektiv als enger gefasste Vereinbarungen – etwa der Österreichische Staatsvertrag von 1955, der Österreich zum neutralen Staat machte, oder die Vereinbarung zur

laotischen Neutralität von 1962. Genauso waren formelle multilaterale Verträge und Organisationen dort am wirksamsten, wo sie konkrete Gefahren ansprachen, wie das etwa beim Berliner Viermächteabkommen von 1971, dem ABM-Vertrag von 1972, den SALT-Verhandlungen und der Vereinbarung zur Verhinderung von Zwischenfällen auf dem offenen Meer von 1972 der Fall war. Alle diese Vereinbarungen waren hart umkämpft, aber jede spielte eine Rolle bei der Beherrschung der Rivalität.

Im Falle des chinesisch-amerikanischen Konflikts besteht die Herausforderung darin, den Handelskrieg, der verheerende Konsequenzen für andere Länder haben könnte, zu begrenzen. Unglücklicherweise wird das bestehende Regelwerk bereits jetzt untergraben. Der Streitschlichtungsmechanismus der Welthandelsorganisation wird durch die Weigerung der Trump-Regierung gelähmt, Neuernennungen zu deren Berufungsgremium zuzulassen.

Um die Zusammenarbeit zu erleichtern, brauchen die internationalen Organisationen eine Verjüngungskur.

Diese Sackgasse zu überwinden wird Kreativität und womöglich eine Reihe enger gefasster Vereinbarungen erfordern, um dem System wieder Leben einzuhauchen. So könnten Länder mit Handelsstreitigkeiten die Vorgabe 60-tägiger bilateraler Konsultationen besser nutzen, um selbst eine Einigung herbeizuführen. Die WTO-Führung sollte viel mutiger und kreativer dabei sein, Wege zur Stützung eines regelbasierten Handels zu finden. Sie sollte sich dabei vor Augen führen, wie die Staats- und Regierungschefs im Rahmen der Vereinten Nationen „Friedensmissionen“ initiierten (die in der UN-Charta nicht erwähnt werden) und den Einsatz des Amtes des Generalsekretärs zur Friedensstiftung auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges ausweiteten.

Andere multilaterale Organisationen werden ihre Strategien ebenfalls überdenken müssen. Unabhängig davon, ob sich größere Mächte miteinander verkeilen: Die Welt braucht dringend Mechanismen zur Förderung der Zusammenarbeit in Fragen des Klimawandels, der Artenvielfalt, der grenzübergreifenden Infrastruktur und der Regulierung neuer Technologien. Internationale Organisationen können zudem ein Forum zur Diskussion derartiger Fragen, zur Weitergabe von Informationen und zur Entwicklung gemeinsamer Lösungen bieten. Und sie können eine wichtige Rolle spielen als neutrale Überwacher vereinbarter Regeln. Das wiederum verringert die Versuchung für die

einzelnen Länder, zu betrügen oder einseitige Null-Summen-Aktivitäten zu verfolgen.

China, die USA und die übrige Welt haben gemeinsame Interessen in einem breiten Spektrum von Fragen. Doch um die Zusammenarbeit in Bezug auf gemeinsame Ziele zu erleichtern, brauchen die internationalen Organisationen eine Verjüngungskur. Die Weltbank etwa könnte neue Instrumente zur Inangriffnahme regionaler und globaler Herausforderungen schaffen, statt sich weiterhin auf Kredite an einzelne Länder zu beschränken. Und sie könnte ihre ideologischen Altlasten abwerfen, die einige Länder daran hindern, sich ihren Ansatz der Bewertung landesspezifischer politischer und institutioneller Rahmenbedingungen zueigen zu machen. Statt auf eine Weise Kredite an arme Länder zu vergeben, die den Vorurteilen der weltgrößten Geberländer Rechnung trägt, sollte die Bank vernachlässigte Bereiche ermitteln und ein Gleichgewicht bei der globalen Entwicklungsfinanzierung sicherstellen. Sie wird zudem ihre Steuerungsstruktur einer Generalüberholung unterziehen müssen, um sowohl China als auch den USA ein Gefühl von Verantwortlichkeit und Einfluss zu vermitteln.

Es ist enorm wichtig, dass die chinesisch-amerikanische Rivalität nicht zu einem Krieg eskaliert. Wir wissen aus der Geschichte, was passieren kann, wenn nationale Regierungen Rivalen zu Feinden stilisieren und nationale Beschwerden zu ihrem persönlichen politischen Vorteil nutzen. Derzeit ist diese Tendenz sowohl in China als auch in den USA zu beobachten.

Um dem neuen strategischen Wettbewerb Grenzen zu setzen, sollten die rivalisierenden Mächte zusammen mit der übrigen Welt dem Fokus aus der Zeit des Kalten Krieges auf eng definierte, konkrete Vereinbarungen nacheifern, statt zu versuchen, neue umfassende Regeln zu konzipieren. Multilaterale Organisationen wie die WTO und die Weltbank könnten eine wichtige Rolle bei der Vermittlung derartiger Übereinkommen spielen, aber nur, wenn ihre jeweiligen Führungen mutig und kreativ sind und wenn ihre Geldgeberregierungen dies zulassen.

Aus dem Englischen von Jan Doolan

© Project Syndicate



Ngaire Woods
Oxford

Ngaire Woods ist Dekanin der *Blavatnik School of Government* und Gründerin des *Global Economic Governance Program* der Universität Oxford.