



aktuelle **A N A L Y S E** Nr. 197

Diplomatisches G-tümmel

Warum wir eine G-6+X bräuchten, eine G-20 bekommen und die G-7 und G-8 vorerst behalten werden

Von Thomas Rausch*

25. Juni 2010

Heute beginnt im kanadischen Ontario der erste G-8-/G-20-Doppelgipfel. Nachdem sich die führenden Regierungsvertreter der Gruppe der Acht (G-8) zunächst im beschaulichen Provinzstädtchen Huntsville treffen, reisen sie morgen ins nur wenige Autostunden entfernte Toronto, um sich dort für zwei Tage mit ihren Kollegen von der Gruppe der 20 (G-20) zu beraten. Zusammen mit der ebenfalls noch bestehenden G-7 bilden diese beiden Institutionen den Kern eines Netzwerks von informellen Institutionen oder Clubs, das das bestehende System formaler internationaler Organisationen ergänzt. Aber welche Funktion hat dieses Netzwerk eigentlich und kann es sie überhaupt erfüllen?

Die Idee: Unterschiede ausnutzen

Staaten bemühen sich darum, ihre Zusammenarbeit in formalen internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen (VN) oder dem Internationalen Währungsfond (IWF) zu verstetigen. Das bietet verschiedene Vorteile, die allen Mitgliedern nutzen: Institutionen schaffen ein permanentes Forum, in denen sich Regierungsvertreter austauschen können, um Streitigkeiten beizulegen oder Maßnahmen zu koordinieren. Mit Hilfe ihrer Organe, wie etwa der VN-Generalversammlung oder dem Gouverneursrat des IWF, übernehmen sie operative Aufgaben, die Staaten ausdrücklich an sie delegieren, zum Beispiel Politikempfehlungen auszusprechen oder Kredite an liquiditätsschwache Staaten zu bewilligen. Durch die Vergemeinschaftung von Aufgaben tragen sie außerdem zur Herausbildung einer (wenn auch oft nur

schwach ausgeprägten) gemeinsamen Identität und so zu etwas mehr Vertrauen unter den Staaten bei.

Je mehr Mitglieder eine Institution hat, desto einfacher fällt es ihr, Anerkennung für ihre Entscheidungen zu finden. Je beständiger ihre Verfassung und ihre daraus abgeleiteten Organisationsroutinen sind, desto verlässlichere Entscheidungsabläufe und desto mehr langfristige Entscheidungssicherheit bieten sie ihren Mitgliedsstaaten. Diese beiden Vorzüge haben jedoch auch zwei negative Nebeneffekte: Einerseits sind internationale Organisationen in ihrer Entscheidungsfindung häufig sehr schwerfällig und daher kaum in der Lage, schnell auf akute Krisen zu reagieren. Andererseits ist es schwierig, die in der internationalen Politik immer wieder auftretenden Veränderungen von Machtverhältnissen oder auch Ordnungsvorstellungen flexibel aufzugreifen, weil die Satzung den Status quo verteidigt.

Theoretisch bieten informelle und exklusive Clubs wie die verschiedenen „Gs“ eine gute Möglichkeit, diese Defizite zu korrigieren und das bestehende System formaler internationaler Institutionen sinnvoll zu ergänzen. Sie verfügen nicht über einen großen bürokratischen Apparat oder sehr viele Mitglieder, sondern bestehen im Idealfall aus wenigen, für die Problembearbeitung besonders relevanten Akteuren, die sich schnell koordinieren können. Außerdem verfügen sie normalerweise nicht über eine feste Satzung, so dass sich die Aufnahme von neuen Mitgliedern oder auch das Ausscheiden von alten leichter gestalten sollte als bei ihren unbeweglichen „gro-

ßen Brüdern.“ Darüber hinaus können sie auch noch eine zusätzliche Ordnungsfunktion übernehmen, wenn sie als Steuerungsgremium die Arbeit der vielen internationalen Organisationen koordinieren oder deren Reform vorantreiben.

Um diese Vorzüge auszunutzen, wurden die G-7 und die G-20 gegründet bzw. weiterentwickelt. Die G-7 – bestehend aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada und den Vereinigten Staaten - formierte sich Mitte der 1970er Jahre als Reaktion auf eine Machtverschiebung in der internationalen Politik (Abnahme der wirtschaftlichen Überlegenheit der USA und Aufholen von anderen Volkswirtschaften wie Deutschland oder Japan) ebenso wie als Antwort auf die durch den Ölschock oder das Zusammenbrechen des Systems fester Wechselkurse ausgelöste Krise der Weltwirtschaft. Die G-20 (Mitglieder siehe Tabelle) wurden erstmals 1999 auf Finanzministerebene nach der asiatischen Finanzkrise einberufen und 2008 im Verlauf der jüngsten weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise auf Staats- und Regierungschefebene aufgewertet. Sie brachten neue aufstrebende Schwellenländer mit an den Verhandlungstisch.

Die Mitglieder der G-20	
Argentinien	Italien
Australien	Japan
Brasilien	Kanada
China	Mexiko
Deutschland	Russland
Europäische Union	Saudi-Arabien
Frankreich	Südafrika
Großbritannien	Südkorea
Indien	Türkei
Indonesien	Vereinigte Staaten

Die Umsetzung: Zu viele Gemeinsamkeiten

Aber wie der deutsche Fußballspieler, -trainer, und vor allem -philosoph Alfred „Adi“ Preißler schon wusste: „Grau ist alle Theorie – entscheidend ist auf’m Platz!“ Und auf dem Platz, hier also in der weltpolitischen Wirklichkeit, wird die eigentlich sinnvolle Idee einer gegenseitigen Ergän-

zung von formalen internationalen Organisationen und kleinen exklusiven Clubs, die aus den verschiedenen komparativen Vorteilen erwachsen sollte, leider nicht umgesetzt. Dies liegt vor allem daran, dass letztere zu viele schlechte Eigenschaften ersterer aufweisen – nämlich genau diejenigen, die sie korrigieren sollen.

So ist die G-7 allmählich von einem beschaulichen Kamingsgespräch zu einem riesigen unübersichtlichen Konstrukt angewachsen: neben Wirtschafts- und Finanzfragen standen bald auch sicherheits- oder umweltpolitische Probleme auf der Agenda des Clubs; die ursprünglich kleinen Regierungsdelegationen wurden immer größer; außer den Regierungszentralen beteiligen sich heute auch fast alle Ministerien im Rahmen eigener Arbeitsgruppen; die Vorbereitungstreffen sind zahlreicher und umfangreicher geworden; die Gipfeltreffen aufwändiger und teurer. Die Einführung einer jährlich rotierenden Präsidentschaft führte außerdem dazu, dass nicht unbedingt Krisenthemen aufgegriffen wurden, sondern politische Fragen angesprochen wurden, die den Gastgeber besonders wichtig waren. Das trug nicht zur Kohärenz und Nachhaltigkeit der Arbeit des Clubs bei.

Auch hinsichtlich der Anpassung an sich wandelnde Machtverhältnisse weicht die G-7 vom Idealbild ab. Mit Kanada und Italien wurden am Anfang gleich zwei Staaten aufgenommen, die sich weniger über das Kriterium wirtschaftlicher Stärke als über das Kriterium regionaler Ausgewogenheit qualifizierten. Die EU wurde nicht als gleichberechtigtes Vollmitglied, sondern in einer diffusen Nebenrolle eingebunden; gleichsam die Position der anderen europäischen G-7-Mitgliedstaaten nicht durch ihre Eingliederung relativiert. Russland bekam in den 1990ern zwar einen Platz am Tisch fast aller Gremien (nur die Finanzminister tagen weiterhin im Siebenerformat und nennen sich daher immer noch G-7 und nicht G-8), aber für China oder Indien als Neumitglieder fand sich trotz massiver französischer Unterstützung in den vergangenen Jahren kein Konsens (allerdings reißen sich beide auch nicht gerade um die Aufnahme in einen Club, den sie als zu „westlich“ und ineffektiv wahrnehmen). Mögliche Ausschlüsse von Mitgliedsstaaten sind gar ein Tabu-Thema.

Der für ein solches Gremium sinnvollen Koordinierungs-, Steuerungsfunktion oder Reformfunktion anderer internationaler Organisationen kann die G-8 auch nicht nachkommen. Solange es sich um einen vornehmlich westlich dominierten Club handelt, werden kaum Reformprozesse angestoßen, die zu einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse in internationalen Organisationen führen, in denen europäische Staaten immer noch massiv überrepräsentiert sind. Und auch jede Form der Steuerung wird nur als Verdopplung der Einflussnahme der Staaten wahrgenommen, die diese formalen Organisationen ohnehin schon dominieren. Damit sinkt die Bereitschaft, der Nicht-Mitgliedstaaten, die Steuerungsfunktion des Clubs anzuerkennen.

Grund für diese Fehlentwicklung sind zwei Phänomene, die auch aus der Praxis großer internationaler Organisationen bekannt sind: die Aufgabenanmaßung von Institutionen und das Beharrungsvermögen absteigender Mächte. Unter ersterer versteht man die Eigenschaft einer Institution, sich ständig neue Aufgaben und damit Kompetenzen anzueignen. Um die eigene Wichtigkeit und das eigene Prestige zu erhöhen, bemühen sich Institutionen oder ihre Mitglieder darum, deren Wirkungsradius auszuweiten. Die zweite Tendenz bezeichnet den Willen und die Fähigkeit von Staaten, mit einer Art „Platzhirschmentalität“ ihre abgestammte Position zu verteidigen. Jede Form der Abwertung in einem Gremium oder gar der Ausschluss daraus werden als Image- oder Prestigeverlust wahrgenommen - und würden auch mit Sicherheit von einschlägigen nationalen Boulevard-Medien als solcher lauthals beklagt.

Wenn schon nicht ideal, dann aber wenigstens so gut wie möglich

Um die Stärken informeller Clubs auszuspielen, wäre also eigentlich ein flexibles Format notwendig. Denkbar wäre hier eine Doppelstruktur in Form einer G-6+X: Zum einen ein permanentes, aber schwach institutionalisiertes Forum von höchstens sechs Mitgliedern, die für die Bewältigung aller internationalen Probleme notwendig sind. Derzeit wären hier wohl unbedingt China

und die USA zu nennen; die weiteren vier Mitglieder sollten sich aus einem Pool mit Europa (aber nur mit einem einzigen Sitz), Japan, Indien, Brasilien, möglicherweise noch Russland oder auch schon Indonesien rekrutieren. In einer Krise muss dieses Gremium dann um die zu für Bewältigung des spezifischen Problems relevanten Mitglieder zeitlich befristet ergänzt werden. Und diese Ergänzungsrunde muss auch nicht unbedingt auf Staaten beschränkt sein, sondern sollte zum Beispiel wichtige Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen oder Stiftungen zumindest als Beobachter einschließen. Um die Legitimität dieses exklusiven Clubs zu verbessern, muss allerdings eine Rückbindung an internationale Organisationen oder Nicht-Mitglieder gewährleistet sein (etwa indem die Clubzusammensetzung durch eine Mehrheit der VN-Mitglieder bestätigt wird).

Die Chancen, dass sich aus dem defekten G-7-G-8-G-20-Netzwerk eine solche flexible Struktur entwickelt sind wohl eher gering. *Old Habits die Hard* – Lieb gewonnene Angewohnheiten, in diesem Falle Institutionen, lassen sich nicht so einfach ablegen. Statt einer Arbeitsteilung mit internationalen Organisationen, die Legitimität und bürokratische Ressourcen bereitstellen und sich vor allem um langfristige Fragen kümmern, und exklusiven Clubs, die das Krisenmanagement und Koordinierungsaufgaben übernehmen sowie Reformprozesse anstoßen, bleibt uns wohl auch in Zukunft ein Mischsystem erhalten. Kurz- und mittelfristig kann die Devise daher nur lauten, das bestehende Netzwerk zu einer ordentlichen zweitbesten Lösung auszugestalten.

Auch wenn es sich mit den G-20 eigentlich um eine zu große Gruppe handelt, um als Steuerungsgremium zu fungieren, ist der eingeschlagene Weg, sie zum zentralen Weltwirtschafts- und -finanzforum aufzuwerten, richtig. Sie bringt immerhin wichtige Akteure wie Brasilien, China und Indien mit an den Verhandlungstisch und macht mit ihrer größeren Repräsentativität die bisher nur mangelhaft vorhandene Rückbindung an internationale Organisationen oder Nicht-Mitglieder teilweise wett. Außerdem zeigen zwei Ereignisse aus den vergangenen Tagen, dass sie die Unterstützung der beiden wichtigsten Staaten,

Chinas und der USA („G-2“), genießt. Die chinesische Regierung kündigte vor wenigen Tagen an, den Renminbi behutsam aufwerten zu wollen. Damit nahm sie dieses kontroverse Thema vermutlich bewusst von der Agenda des Gipfels in Toronto und beseitigte damit einen Streitpunkt, der die Verhandlungen zu lähmen drohte. Unabhängig davon richtete sich Barack Obama in einem offenen Brief an seine Gipfel-Kollegen, in dem er sie aufrief, in ihrem finanzpolitischen Reformeifer nicht nachzulassen. Mit seinem öffentlichen Appell demonstrierte er, dass er bereit ist, politisches Kapital zu investieren, um der Arbeit der G-20 zum Erfolg zu verhelfen.

Positive Trends fortschreiben

Einige positive Ansätze in diese Richtung sind durchaus zu beobachten: So stimmt zuversichtlich, dass die G-20 sich bei unmittelbaren Krisenbewältigung durch die Koordinierung von nationalen Konjunkturprogrammen und die Aufstockung des Kreditvolumens des IWF als Krisenmanager solide geschlagen hat. Außerdem hat die amerikanische Regierung, als Gegenleistung für die Bereitschaft der chinesischen über globale Ungleichgewichte zu diskutieren, zugestimmt, die Reform der Stimmrechtsverteilung im IWF und in der Weltbank auf die G-20-Agenda zu setzen. Auf dem letzten Gipfel in Pittsburgh im September 2009 wurde sogar schon eine leichte Angleichung von fünf bzw. drei Prozent zugunsten der aufstrebenden Schwellenländer beschlossen (zur Agenda des Pittsburgh-Gipfels siehe auch Aktuelle Analyse Nr. 191).

Solange beide Gremien bestehen, muss sich mit der G-8 eine sinnvolle Arbeitsteilung entwickeln. Die Vergabe der Gastgeberrolle des G-20- an den diesjährigen Ausrichter des G-8-Gipfels, Kanada, war in dieser Hinsicht eine gute Entscheidung. Die kanadische Regierung hat nämlich die Tagesordnungen der beiden Treffen weitgehend überlappungsfrei gestaltet. Da Frankreich nächstes Jahr ebenfalls beide Gipfel ausrichten wird, könnte sich die grobe Zuweisung von finanz- und wirtschaftspolitischen Themen an die G-20 und von allen anderen an die G-8 fortsetzen. Die im-

mer noch bestehenden Treffen der Finanzminister der ursprünglichen G-7 sollten wie schon in diesem Jahr auch weiterhin als bloße Vorbereitungstreffen für die G-20 fungieren; aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung können sie der großen Gruppe als Ideengeber nützlich sein.

Zu weit in die Zukunft reichende Planungen sind vermutlich nicht nötig. Die nächste große Krise oder Machtverschiebung kommt bestimmt und bringt dann wahrscheinlich – auch aus Unzufriedenheit mit dem alten - wieder einen neuen Club und eine neue Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Institutionen hervor. Um eine langfristig tragfähige Ordnung zu etablieren, wäre eine dann aber Orientierung am Idealbild wünschenswert. Die EU und die europäischen Mitgliedstaaten der „Gs“ werden dann wieder vor die Wahl gestellt, endlich eine bessere außenpolitische Koordinierung und einen einheitlichen Sitz durchzusetzen oder mit einem Status- und Prestigedenken, das so gar nicht ihren selbst proklamierten Vorstellungen von internationaler Zusammenarbeit entsprechen will, weiter an einer defekten Ordnung festzuhalten.

* Thomas Rausch ist Programmmitarbeiter Transatlantische Beziehungen am HAUS RISSEN HAMBURG, wo er zu amerikanischer Innen- und Außenpolitik, transatlantischen Beziehungen und internationaler Ordnungspolitik referiert.



HAUS RISSEN HAMBURG
Internationales Institut für Politik und Wirtschaft

HAUS RISSEN HAMBURG vereint seit seiner Gründung 1954 die Arbeit eines Bildungsinstituts mit der einer überparteilichen Denkfabrik. Es widmet sich sicherheits- und geopolitischen Themen und war unter anderem Gründungssitz des deutschen Club of Rome. Heute bietet HAUS RISSEN HAMBURG maßgeschneiderte Fortbildungen für Militär, Unternehmen, Verwaltung und Schulen – in über 100 Seminaren, Briefings, Vorträgen und Veranstaltungen jährlich.