

Mehr Einbeziehung: Ja, Erweiterung: Nein

Die G-8 und der Dialog mit den Schwellenländern



KATHARINA GNATH, geb. 1981, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungsinstituts der DGAP und Leiterin des Programms „Globalisierung und Weltwirtschaft“.

Katharina Gnath | **Eine entscheidende Herausforderung der G-8 sieht die Bundesregierung in dem richtigen Umgang mit den großen Schwellenländern. Hierbei setzt sie auf eine Intensivierung des Dialogs im Rahmen des „Outreach“. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, doch über Heiligendamm hinaus müssen langfristige Kooperationsstrukturen geschaffen werden.**

Als G-8-Präsidentschaft kann Deutschland in diesem Jahr die Agenda maßgeblich bestimmen, da die G-8 keine formale internationale Organisation ist und deshalb weder Geschäftsordnung noch Sekretariat hat. Ein zentrales Thema ist die bessere Einbeziehung der aufstrebenden großen Schwellenländer China, Indien, Brasilien, Südafrika und Mexiko: Die Bundesrepublik möchte diesen so genannten „Outreach“ zu den Schwellenländern auf eine strukturierte und nachhaltige Basis stellen. Die Debatte um eine bessere Einbeziehung wichtiger Schwellenländer in internationale Organisationen und Foren ist nicht neu.¹ Mit dem deutschen G-8-Vorsitz hat sie jedoch an Schwung gewonnen. Die grundsätzlichen Überlegungen, die dafür sprechen, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. China und – in geringerem Maße – Indien haben sich in den letzten Jahren mit rasantem Tempo in die Weltwirtschaft integriert. Auch wenn die G-8-Staaten immer noch die vordersten Plätze belegen, so holen die Schwellenländer auf (siehe Tabelle S. 67). Mit einer stärkeren Einbeziehung kann die G-8 ihnen entsprechend ihrer gewachsenen Bedeutung mehr Stimme im globalen Governance-Prozess geben und damit den veränderten Kräfteverhältnissen in der Weltwirtschaft besser Rechnung tragen.
2. Die dringendsten globalen Probleme können die G-8-Staaten nicht allein lösen. Dies gilt für die G-8-Kernthemen Wirtschaft und Finanzen (u.a. beim Abbau der globalen Ungleichgewichte, dem Schutz des geistigen Eigentums

¹ Peter Hajnal liefert einen aktuellen Überblick in: *Summitry from G5 to L20: A Review of Reform Initiatives*, The Centre for International Governance Innovation (CIGI), Working Paper Nr. 20, Toronto, März 2007.

oder der Rettung der aktuellen WTO-Handelsrunde) genauso wie für die wichtigen Bereiche Klima und Energie. Ohne China, das weltweit mit Abstand die größten Devisenreserven besitzt und einer der Haupt-CO₂-Emittenten ist, oder Indien und Brasilien, die die laufenden Doha-Verhandlungen maßgeblich mit beeinflussen, sind globale Lösungsansätze kaum plausibel.

3. Die G-8 steht unter starkem Legitimationsdruck. So wird kritisiert, dass sie nicht repräsentativ oder zugänglich für Nichtmitglieder sei, obgleich ihre Entscheidungen globale Auswirkungen haben. Die Einbeziehung von beispielsweise Südafrika als Vertreter der afrikanischen Regierungen hat somit auch eine wichtige symbolische Bedeutung.

Die zehn mächtigsten Volkswirtschaften			IP 6 07
	BIP (Mrd. Dollar)^a	Außenhandelsvolumen (Mrd. Dollar)^b	Auslandsdirektinvestitionen (Mrd. Dollar)^c
1	USA (12 417)	USA (2639)	Großbritannien (165)
2	Japan (4534)	Deutschland (1758)	USA (99)
3	Deutschland (2795)	China (1422)	China (72)
4	China (2234)	Japan (1110)	Frankreich (64)
5	Großbritannien (2199)	Frankreich (912)	Niederlande (44)
6	Frankreich (2127)	Großbritannien (854)	Hongkong (36)
7	Italien (1763)	Italien (758)	Kanada (34)
8	Spanien (1125)	Kanada (691)	Deutschland (33)
9	Kanada (1114)	Niederlande (661)	Belgien (24)
10	Indien (806)	Hongkong (589)	Spanien (23)

Quelle: Alle Werte für 2005; a) Weltbank (World Development Indicators 2007); b) Exporte plus Importe. IWF (International Financial Statistics, März 2007); c) Zuflüsse. UNCTAD (World Investment Report 2006)

Aufnahme derzeit ausgeschlossen

Trotz zahlreicher Initiativen und hochrangiger Befürworter wie den ehemaligen G-8-Präsidenten Gerhard Schröder, Keizo Obuchi und Tony Blair² herrscht unter den G-8-Mitgliedern keine Einigkeit, die G-8 zu einer G-9, G-10 oder G-13 zu erweitern. Eine weitreichende Reform scheint derzeit ausgeschlossen. Zwei Argumente stehen dabei im Vordergrund:

1. Die Überschaubarkeit der Gruppe, gepaart mit der Informalität der Treffen, ermöglicht den direkten Meinungs-austausch unter den G-8-Mitgliedern. Dies wiederum erleichtert das Schaffen von Kompromissen für gemeinsame Initiativen. Durch die Aufnahme weiterer Länder befürchtet die G-8 eine Formalisierung der Verhandlungen und damit einhergehend eine Abnahme ihrer Entscheidungsfähigkeit.

² Diese haben sich während oder kurz nach ihren Präsidentschaften 1999, 2000 bzw. 2005 für eine Erweiterung um China und/oder Indien ausgesprochen. Siehe auch G8 Research Group: *G8 Reform: Expanding the Dialogue. An overview of the G8's Ongoing Relationship with the Emerging Economic Countries and Prospects for G8 Reform*, Toronto, Juni 2005, www.g7.utoronto.ca.

2. Das wichtigste Argument gegen die formale Erweiterung ist die Verständigung der G-8 auf einen gemeinsamen Wertekanon. Mit der Gründungserklärung von 1975 haben sich Staaten zusammengeschlossen, die sich zu einer „offenen, demokratischen Gesellschaft“ und zur „Freiheit des einzelnen und zum sozialen Fortschritt bekennen“. Diese Homogenität wird von der G-8 als entscheidender Faktor für die Robustheit der Gruppe angesehen. Mögliche Beitrittskandidaten werden erst ernsthaft in Erwägung gezogen, wenn sichergestellt ist, dass deren politische und wirtschaftliche Werte nicht denen der G-8 widersprechen. Die kritische Einstellung zu einer Erweiterung ist nicht zuletzt von der Aufnahme Russlands geprägt, wo sich die Hoffnungen auf innenpolitische und ökonomische Reformen bisher nicht erfüllt haben.

Primus inter pares unter den möglichen Neumitgliedern ist aufgrund seiner wirtschaftlichen Sonderstellung China, das wegen seines politischen Systems jedoch nicht als Vollmitglied in Frage kommt. Andere große Schwellenländer wie Indien oder Brasilien, die vielleicht in ihren politischen Grundwerten mehr mit den G-8-Staaten übereinstimmen, können aber aller Voraussicht nach nicht vor China aufgenommen werden. Formale Beitrittsangebote seitens der G-8-Staaten sind derzeit deshalb wenig realistisch.

Der Outreach als Alternative

In der Praxis ist mit diesem Dilemma – mehr Einbeziehung: Ja, Erweiterung: Nein – unterschiedlich umgegangen worden. Die G-8 hat mehrfach Vertreter aus verschiedenen Ländern und Ländergruppen zu ausgewählten G-8-Veranstaltungen eingeladen; die Einbindung hing dabei immer von den Prioritäten des jeweiligen G-8-Vorsitzes ab. Mit dem neuen Begriff des „Heiligendamm-Prozesses“ will Deutschland die qualitative Weiterentwicklung des Dialogs verdeutlichen. Vertreter der großen Schwellenländer sollen systematisch und intensiver in die wichtigen G-8-Runden einbezogen werden. Dieser Prozess ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber noch keine langfristige Antwort auf die Frage nach der angemessenen Einbeziehung der Schwellenländer. Zwei Eigenschaften kann sich die G-8 dabei noch besser zu Nutzen machen:

Mit dem Heiligendamm-Prozess will Deutschland den „Outreach“ intensivieren.

1. Im Laufe der Zeit hat sich die G-8 von einem kleinen, informellen Kamingespräch unter Staats- und Regierungschefs zu einem kontinuierlich arbeitenden Netzwerk etabliert. Die jährlich stattfindenden Gipfel bilden „nur die Spitze des Eisbergs. Die G-8 hat sich zu einem dichten Prozess der Politikkoordination entwickelt, der 365 Tage im Jahr, 24 Stunden am Tag, stattfindet.“³ Die eigentlichen Auseinandersetzungen, Diskussionen und Verhandlungen finden in den vorbereitenden Sitzungen zwischen den G-8-Beauftragten der einzelnen Regierungen (so genannten „Sherpas“), in technischen Besprechungen und fachspezifischen Arbeitsgruppen statt.
2. Die Idee der Vollmitgliedschaft hat sich bereits mit der letzten Erweiterung überholt: So wurde Russland zwar in die politische G-8 aufgenommen und

³ Sieglinde Gsthöl: Global Governance und die G8: Antwort auf globale Probleme, in Sieglinde Gsthöl (Hrsg.): *Global Governance und die G8. Gipfelimpulse für Weltwirtschaft und Weltpolitik*, LIT Verlag, 2003. S. 16.

übernahm 2006 zum ersten Mal den Vorsitz der Gruppe; die G-7-Finanzminister tagen jedoch weiterhin unter sich. Es hat sich dadurch gezeigt, dass bei Bedarf die G-8 durchaus auf mehreren Ebenen mit abweichenden Teilnehmerkreisen operieren kann.

Daraus ergeben sich folgende Möglichkeiten, wie der Dialog mit den großen Schwellenländern jenseits der Erweiterungsoption verbessert und über Heiligendamm hinaus gestärkt werden kann:

- *Große Schwellenländer über das G-8-Jahr hinweg mit einbeziehen:* Der Ad-hoc-Charakter der bisherigen Einladungen und das Einberaumen von Gesprächen vor oder nach den eigentlichen G-8-Treffen ist keine angemessene Grundlage für einen intensiven Meinungsaustausch und das Schaffen von tragfähigen Kompromissen. Will die G-8 in einen konstruktiven Dialog mit den Schwellenländern treten, muss sie diese bei allen Arbeitsschritten zwischen den Gipfeln mit an den Verhandlungstisch lassen. Nur durch Teilhabe an Prozessen, die fortlaufend im Hintergrund stattfinden, kann ein aktives Einbringen seitens der Schwellenländer stattfinden.
- *Mehrebenen-Charakter der G-8 nutzen:* Die Netzwerkstruktur der G-8 bietet die Möglichkeit zu Teilassoziationen oder Mitgliedschaften zu bestimmten Themengebieten, wie zum Beispiel in Finanz- oder Umweltministerrunden.⁴ Diese müssen nicht mit dem automatischen Aufstieg zum Vollmitglied oder der Ausübung des G-8-Vorsitzes verknüpft sein.
- *Kontinuität des Dialogs über den Heiligendamm-Gipfel hinaus sicherstellen:* In ihrem Bestreben zur besseren Einbindung muss der deutsche G-8-Vorsitz sicherstellen, dass die Organisation und der Teilnehmerkreis des Outreach nicht mehr nur in der Verantwortung individueller Präsidentschaften liegen. Der Grad der Kooperation mit den großen Schwellenländern kann sich erhöhen, wenn auf beiden Seiten die Gewissheit herrscht, im nächsten Jahr im Rahmen der G-8-Runde wieder miteinander in Verhandlung zu treten. Dem Bestreben zur Nachhaltigkeit des Dialogs könnte durch eine gemeinsame Festschreibung des Outreach-Prozesses Nachdruck verliehen werden.

Wer Verantwortung der Schwellenländer in globalen Governance-Fragen gemäß ihrer gewachsenen wirtschaftlichen Bedeutung verlangt, muss ihnen dafür auch einen geeigneten politischen Rahmen zur Verfügung stellen. Ein Platz am Tisch der führenden Industrienationen ist ein wichtiger Schritt. So kann die G-8 auch ihrer Rolle als Impulsgeberin für andere Organisationen wie den IWF oder die Weltbank nachkommen, damit diese ihrerseits Reformen ihrer Governance-Strukturen zugunsten der Schwellenländer vorantreiben.

Die G-8 steht vor der Frage, wie sie mit der veränderten weltwirtschaftlichen Situation und dem wachsenden Einfluss der Schwellenländer umgehen soll. Die Antwort darauf ist entscheidend für die zukünftige Ausrichtung, Effektivität und Legitimität der Gruppe. Die deutsche Outreach-Initiative ist ein wichtiger Schritt. In Anbetracht der Wachstumsdynamiken dieser Länder bleibt deren bessere Einbeziehung jedoch eine langfristige Herausforderung.

⁴ Dazu Seema Desai: *Expanding the G8: Should China join?*, The Foreign Policy Centre, London, Januar 2006.