



Die G20: Rolle und Herausforderungen

Zusammenfassung

Seit Kurzem ist die Weltpolitik um ein einflussreiches Steuerungsgremium reicher. Die globale Finanzkrise hat dazu geführt, dass sich die Staats- und Regierungschefs von 19 mächtigen Industrie- und Schwellenländern sowie der EU seit dem Jahr 2008 gemeinsam um die Stabilisierung der Weltwirtschaft bemühen. Allerdings gibt es eine Reihe von offenen Fragen:

- Was legitimiert die G20 zu dieser Führungsrolle?
- Welchen Einfluss nehmen die Schwellenländer auf entwicklungspolitische Leitbilder?
- Sind die Mitglieder der neuen Staatengruppe primär an der Durchsetzung nationaler Ziele interessiert oder machen sie sich auch für das globale Gemeinwohl stark?

Da die G20 nur einen Teil der Weltbevölkerung repräsentiert und 173 Länder nicht mit einschließt, sollten Wege gefunden werden, die Interessen der Nicht-Mitglieder aufzunehmen. Hier ist positiv zu vermerken, dass die G20 zunehmend den Dialog mit den Entwicklungsländern sucht. Dies geschieht über die Einladung von Regionalorganisationen wie der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) und der Afrikanischen Union zu den Gipfeltreffen und durch Beratungsprozesse von einzelnen Mitgliedern mit ihren Nachbarstaaten. Noch sehr im Anfang steckt der Versuch der G20, sich für die Anliegen von zivilgesellschaftlichen Kräften und Nicht-Regierungsorganisationen zu öffnen.

Die bisherige entwicklungspolitische Bilanz der G20 fällt gemischt aus. Einerseits sorgt die gleichberechtigte Mitwirkung der aufstrebenden Mächte des Südens wie China, Indien, Brasilien und Südafrika dafür, dass Fragen globaler

Entwicklung ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken. Andererseits besteht die Gefahr, dass die Schwellenländer zu keiner Anpassung ihrer Entwicklungspfade an die Erfordernisse globaler Zukunftsfähigkeit bereit sind.

In diese Richtung deuten die Beschlüsse des G20-Gipfels im November 2010 in Südkorea. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die G20 dort ein entwicklungspolitisches Programm verabschiedet hat, das den Schwerpunkt auf die entwicklungsfreundliche Gestaltung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen legt. Die einseitige Wachstumsorientierung des *Seoul Development Consensus* bedeutet jedoch einen Rückschritt für die internationale Entwicklungsagenda, da die Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit ausgeblendet werden.

Es ist zu wünschen, dass sich die G20 in Vorbereitung auf den Rio+20-Gipfel im Jahr 2012 neu orientiert und sich für die klima- und umweltverträgliche Transformation der Weltwirtschaft starkmacht, anstatt auf ressourcenintensive Produktions- und Konsummuster zu setzen, die die globalen Ökosysteme schon jetzt übermäßig belasten. Eine weitere Herausforderung der G20 stellt eine Abstimmung nationaler Wirtschaftspolitiken auf internationaler Ebene dar, um die globalen Bedingungen für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Aufgrund unterschiedlicher Interessen einzelner Länder, ihrer unterschiedlichen ökonomischen Strukturen sowie unterschiedlicher konjunktureller Lagen wird es schwierig sein, Wirtschaftspolitiken auf globaler Ebene zu koordinieren, wie die Erfahrungen in den Bereichen globale makroökonomische Ungleichgewichte und Währungspolitik zeigen. Dennoch sollte sich die G20 der großen weltwirtschaftlichen Herausforderungen annehmen, um wenigstens einen Teil der weltwirtschaftlichen Probleme gemeinsam zu lösen.

Entstehung der G20

Auf dem G7-Gipfel im Juni 1999 in Köln empfahlen die Finanzminister zur Stärkung der internationalen Finanzarchitektur die Gründung der G20. Im Dezember 1999 wurde die G20 dann tatsächlich als regelmäßiges Forum für Finanzminister und Zentralbankgouverneure etabliert. Die G20 wurde aufgewertet als sich im November 2008 erstmalig auch die Staats- und Regierungschefs auf dem G20-Gipfel in Washington zur Bewältigung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise trafen. Damit stellt die G20 nun das Schlüsselforum dar, in dem die bedeutendsten Industrie- und Schwellenländer über die zentralen Fragen der internationalen Währungs- und Finanzpolitik sowie andere wichtige globale Herausforderungen beraten.

Kasten 1: Zusammensetzung der G20

Die G20 stellt eine Gruppe dar, die sich aus den Finanzministern und Notenbankgouverneuren und seit November 2008 auch aus den Staatschefs von 19 Ländern zusammensetzt: Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei und die USA. Die Europäische Union bildet das 20. Mitglied und wird durch die Präsidenten der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank repräsentiert. Zudem nehmen an den G20-Treffen einige Ex-officio-Mitglieder teil, damit die Zusammenarbeit mit internationalen Foren und Institutionen unterstützt wird. Hierzu gehören der geschäftsführende Direktor des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Präsident der Weltbank, die Vorsitzenden des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses des IWF sowie des gemeinsamen Entwicklungsausschusses von IWF und Weltbank.

Legitimationsdruck der G20

Die G20 repräsentiert etwa zwei Drittel der Weltbevölkerung und hat zudem ein starkes ökonomisches Gewicht in der Weltwirtschaft, da diese Staatengruppe circa 90 Prozent des Weltsozialprodukts herstellt und ihr Anteil am Welthandel rund 80 Prozent beträgt. Dennoch steht die G20 unter hohem Legitimationsdruck. Denn 173 Länder der Erde sind nicht Mitglieder dieser Gruppe. Bislang ist offen, wie die Interessen der Nicht-Mitglieder berücksichtigt werden können. Norwegens Außenminister Jonas Gahr Støre beschrieb die G20 daher sogar als einen der größten Rückschläge für die internationale Kooperation seit dem Zweiten Weltkrieg.

Die Einbindung von Regionalorganisationen stellt einen Lösungsansatz für die Berücksichtigung der Interessen von Nicht-Mitgliedern dar. Vor diesem Hintergrund hatte die Südkoreanische G20-Präsidentschaft, ähnlich wie frühere Präsidentschaften, ASEAN, African Union, die New Partnership for Africa's Development (NEPAD) und die Global Governance Group (3G) unter Führung Singapurs eingeladen. Da die Einladungsmodalitäten der G20 bisher ausschließlich vom jeweiligen Gastgeber bestimmt werden, fehlt ein institutionalisierter Rahmen für die Interaktion mit Nicht-Mitgliedern. Gleiches gilt für die Interaktion der

G20 mit zivilgesellschaftlichen Gruppen, der Privatwirtschaft und den Vereinten Nationen.

Ein modellhafter Ansatz zur regionalen Einbettung des G20-Prozesses wird von Indonesien verfolgt. In einer von der ASEAN im Herbst 2009 gegründeten G20-Kontaktgruppe treffen sich die ASEAN-Finanzminister regelmäßig zu einem Meinungsaustausch zu relevanten Themen, die dann von Indonesien in die G20-Beratungen eingespeist werden sollen. Südafrika hat einen ähnlichen regionalen Meinungsaustausch vor G20-Gipfeln ins Leben gerufen.

Rolle der G20 in der multilateralen Architektur

Es bleibt bislang unklar, in welchem Verhältnis die G20 zu anderen informellen und formellen internationalen Institutionen steht und welche Rolle sie in der multilateralen Architektur einnimmt. Da die G20 eine Umgehung legitimer internationaler Organisationen wie den Vereinten Nationen bedeutet, sehen Kritiker in der G20 eine Manifestation des „Rechts der Stärkeren“.

Zugleich wird oftmals bemängelt, dass die Beschlüsse der G20 rechtlich nicht bindend sind. Dabei versteht sich die G20 tatsächlich nicht als beschlussfassendes Organ, sondern als Dialogplattform, die helfen soll, Kompromisspakete in unterschiedlichen Bereichen der Globalpolitik auszuhandeln, die dann zur Vorbereitung formaler Beschlüsse in legitimierten universalen Organisationen wie den Vereinten Nationen dienen. Ein Beispiel ist die *Governance-Reform* des Internationalen Währungsfonds (IWF), die beim Treffen der G20-Finanzminister und -Zentralbankgouverneure in Gyeongju wenige Wochen vor dem Seoul-Gipfel im November 2010 ausgehandelt und die kurze Zeit später vom IWF-Exekutivrat angenommen wurde.

Auf dieser Grundlage kann die G20 hilfreiche Beiträge durch die Identifikation und Priorisierung globaler öffentlicher Güter unter Einbeziehung entwicklungspolitischer Ziele wie Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung leisten. Erforderlich wäre dafür die Erschließung innovativer Finanzquellen, etwa durch die Finanztransaktionssteuer (Besteuerung sämtlicher grenzüberschreitender Finanzflüsse) oder die vom IWF favorisierte Finanzaktivitätssteuer, die sich am Ertrag ausrichtet.

Entwicklungspolitisches Mandat und Bilanz der G20

Die Entwicklungspolitik stellt ein weiteres wichtiges Aufgabenfeld der G20 dar, damit die G20 trotz der fehlenden Einbindung der meisten Entwicklungsländer und der damit verbundenen mangelnden Legitimation als weltweites Entscheidungsgremium akzeptiert wird. Denn die Entwicklungsländer sind in vielfacher Hinsicht maßgeblich von den Entscheidungen der G20 betroffen. Zudem nimmt die Bedeutung der Entwicklungs- und Schwellenländer, die nicht Mitglieder der G20 sind, stetig zu. Langfristig haben sie das größte Wachstumspotential.

Auch wenn der Seoul-Gipfel durch Handels- und Währungskonflikte überlagert wurde, kann sich die entwicklungspoliti-

sche Bilanz der Veranstaltung sehen lassen. Die G20-Länder einigten sich auf ein Grundsatzpapier (*Seoul Development Consensus for Shared Growth*), einen mehrjährigen Aktionsplan sowie Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung. Außerdem wurde die Umverteilung der Stimmrechte im IWF zugunsten der Schwellenländer besiegelt.

Der Seoul-Konsens, der die Verpflichtung der G20 zur Erreichung der *Millennium Development Goals* (MDGs) ergänzt, unterscheidet sich von der üblichen Agenda der von Gebern dominierten Entwicklungsprogramme, da er auf die Gestaltung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen statt auf neue Hilfspakete abzielt. Wie in der koreanischen Vorlage angedacht, beabsichtigt die G20, die Wachstumsperspektiven der Entwicklungsländer durch Konzentration auf strukturelle Handlungsfelder („Säulen“) wie beispielsweise Infrastruktur, Privatinvestitionen, berufliche Qualifizierung, finanzielle Einbeziehung, Ernährungssicherheit, einheimische Ressourcenmobilisierung und Wissensaustausch zu fördern.

Allerdings ist zu bemängeln, dass der dazugehörige Aktionsplan die einseitige Wachstumsorientierung der G20 und ihr Vertrauen in das Potenzial der Privatwirtschaft für Armutsbekämpfung und breitenwirksame Entwicklung widerspiegelt und die ökologischen Grenzen des Wachstums nicht hinreichend berücksichtigt. Positiv zu würdigen ist jedoch die Selbstverpflichtung der G20, internationale Nachhaltigkeitsstandards für Investitionen zu fördern und umzusetzen. Dieser Maßstab sollte auch für das neu eingerichtete G20-Beratungsgremium für Infrastrukturfinanzierung gelten.

Die Arbeit des Gremiums sollte im Hinblick auf Umweltwirkungen und soziale Folgen überprüft werden. Auch in diesem Bereich sollte die explizite Abkehr des Seoul-Konsens' von der lange Zeit gültigen Formel „*one size fits all*“ als Absichtserklärung verstanden werden, die spezifische Ausgangslage einzelner Länder stärker zu berücksichtigen. So positiv die Ausweitung nationaler Spielräume bei der Gestaltung von Entwicklungsstrategien zu werten ist, darf dies jedoch nicht als Freibrief für nachholende Industrialisierung auf Kosten globaler Zukunftsfähigkeit missverstanden werden. Auch die Schwellenländer in der G20 sollten sich am Leitbild der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit orientieren, das im Rahmen der Vereinten Nationen in den vergangenen Jahrzehnten geprägt worden ist.

Im Rahmen der *Aid Architecture* gibt es aber noch einige Baustellen. Dazu gehören die Einbindung aller relevanten Akteure und die Beseitigung von institutionellen Mandatsdoppelungen. Die G20 sollte im Rahmen einer klaren Arbeitsteilung ergänzende Aufgaben übernehmen und nicht in Konkurrenz zu anderen multilateralen Akteuren treten, um die institutionelle Fragmentierung im globalen System nicht zu verschärfen. So könnte eine zentrale Funktion der G20 darin bestehen, Kompromisse zwischen den Mitgliedsländern – beispielsweise in der globalen Klimapolitik – zu erzielen, die dann in multilaterale Institutionen wie die Vereinten Nationen eingespeist werden. Eine weitere komplementäre Leistung der G20 wäre die Schaffung von offenen und flexiblen Plattformen, auf denen sich

internationale Akteure zu Erfahrungsaustausch und Abstimmung treffen, etwa zur Koordination der internationalen Wasser- und Energiepolitik oder im Bereich der Finanzmarktregulierung. Wichtiges Qualitätsmerkmal dafür ist, dass die G20 Probleme nicht abschiebt, sondern Verantwortung für die Zusammenführung unterschiedlicher Akteure und die Erarbeitung von kollektiven Lösungsansätzen übernimmt.

Probleme und Herausforderungen

Neben diesen Herausforderungen bei der Umsetzung des entwicklungspolitischen Mandats ist eine koordinierte Wirtschaftspolitik auf internationaler Ebene mit langfristigen wirtschaftspolitischen Zielen eine der wichtigsten Herausforderungen für die G20. Kurzfristige ökonomische Ziele einzelner Länder, die nationale Interessen widerspiegeln, sollten in den Hintergrund treten. Zunächst schien es, dass die globale Finanzkrise in dieser Hinsicht einen positiven Beitrag leisten könnte.

Während sich die G20 bei den Gipfeln im November 2008 in Washington und im April 2009 in London angesichts der gemeinsamen Herausforderungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise außerordentlich geschlossen zeigten und sich auf gemeinsame Positionen zur Krisenbewältigung – beispielsweise auf Ausgabenprogramme zum Ausgleich des krisenbedingten Nachfragerückgangs oder Unterlassung protektionistischer Maßnahmen – einigen konnten, traten bereits bei den Gipfeltreffen in Pittsburgh im September 2009 und in Toronto im Juni 2010 deutliche Differenzen zutage.

Da die G20-Länder unterschiedlich von der Krise betroffen waren und verschiedene wirtschaftspolitische Ansätze nach der Krise verfolgten, war es teilweise schwierig, sich auf gemeinsame Positionen zu einigen, beispielsweise bei der Finanzmarktregulierung oder der Fiskal- und Geldpolitik. Die G20-Kommuniqués spiegelten somit lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner wider.

Schwierige Themen wurden an andere Institutionen und Fora delegiert. So wurde das bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) angesiedelte *Financial Stability Board* damit beauftragt, Vorschläge für Regulierung von Banken auszuarbeiten. Dies ist ein gutes Beispiel der auch für andere Politikfelder anzustrebenden Koordination unter Einbeziehung multilateraler Organisationen. Nach demselben Muster verfahren die G20 beim Thema der globalen makroökonomischen Ungleichgewichte, bei dem es einen offenen Dissens zwischen Defizit- und Überschussländern gibt. Um diesen anzugehen, wurde auf dem Pittsburgh-Gipfel der sogenannte *Mutual Assessment Process* (MAP) ins Leben gerufen, in dessen Rahmen der IWF untersuchen soll, ob die verschiedenen nationalen Wirtschaftspolitiken mit dem gemeinschaftlichen Ziel der G20, einer ausgewogenen und nachhaltig wachsenden Weltwirtschaft, übereinstimmen.

Ebenso kontrovers wie die globalen Ungleichgewichte wird das Thema Wechselkurspolitik diskutiert. Schon seit Jahren versuchen die USA und andere Länder, China dazu zu bewegen, die künstliche Fixierung seiner Währung, des Yuan, an den US-Dollar zu lösen und eine Aufwertung zuzulassen.

Nachdem die US Federal Reserve kurz vor dem Seoul-Gipfel eine neuerliche geldpolitische Expansion („*quantitative easing II*“) zur Verhinderung einer Deflation angekündigt hatte, sahen sich die USA wiederum dem Vorwurf ausgesetzt, den Außenwert des Dollars schwächen zu wollen und ihrer Verantwortung als Emittent der globalen Reservewährung nicht nachzukommen. Im Seoul Action-Plan erklärte die G20 zwar unter anderem, von kompetitiven Abwertungen Abstand zu nehmen und sich mehr hin zu marktorientierteren Wechselkurssystemen zu bewegen. Eine wirkliche Annäherung, geschweige denn eine Einigung im Währungsstreit erreichten die G20 jedoch nicht.

Ein kleiner Fortschritt bei der Frage der globalen Ungleichgewichte wurde beim Treffen der Finanzminister und Notenbankgouverneure im Februar 2011 in Paris gemacht, als ein Katalog von Indikatoren vereinbart wurde, der helfen soll, volkswirtschaftliche Ungleichgewichte im Rahmen des MAP zu identifizieren und anzugehen. Unter den Indikatoren finden sich neben öffentlicher und privater Verschuldung und der Sparquote auch die Handelsbilanz unter Berücksichtigung der Wechselkurspolitik wieder. Wie genau mit diesen Indikatoren umgegangen werden soll, ist allerdings noch offen.

Die Rolle der G20 zur Lösung von weltwirtschaftlichen Herausforderungen

Auch wenn die Erklärungen der G20 zur Verhinderung eines Währungskrieges mit kompetitiven Abwertungsversuchen oder der mangelnde Konsens zur Lösung der globalen Ungleichgewichte enttäuschen mögen – von den G20 schnelle und einvernehmliche Lösungen zu diesen und anderen kontroversen Problemen zu erwarten, wäre angesichts ihrer

Komplexität unrealistisch. So streiten sich China und die USA bereits seit einer Dekade über die chinesische Wechselkurspolitik. Auch im Bereich der Finanzmarktregulierung sind entscheidende nationale Interessen betroffen, schließlich konkurrieren die Banken und Finanzplätze der G20-Mitglieder miteinander. Dass Regierungen die Interessen der heimischen Finanzindustrie leichtfertig opfern, ist nicht zu erwarten.

Dennoch sollte sich die G20 mit diesen Themen weiterhin intensiv beschäftigen, gerade auch wenn die Differenzen offensichtlich werden. Auch die Beauftragung von Organisationen wie der BIZ und dem IWF zur Entwicklung von Lösungsansätzen bei problematischen Themenstellungen kann zu kooperativen und praktikablen Lösungen einen Beitrag leisten, so wie dies bei den Vorschlägen des Basler Ausschusses zur Weiterentwicklung von Eigenkapitalregeln für Finanzinstitute gelungen ist, die beim Gipfel in Seoul im November 2010 von allen G20-Mitgliedern angenommen wurden.

Dass die G20 sich auch künftig der großen weltwirtschaftlichen Herausforderungen annehmen will, zeigt die ambitionierte Agenda, welche die französische G20-Präsidentschaft für das Jahr 2011 gesetzt hat. Neben einer Reform des globalen Währungs- und Reservesystems und einem Management der internationalen Kapitalströme will Frankreich die Volatilität auf den internationalen Rohstoff- und Lebensmittelmärkten angehen. Es wäre unrealistisch, in allen drei Bereichen angesichts der bestehenden Differenzen der G20-Mitglieder rasche und umfassende Ergebnisse zu erwarten. Aber es deswegen gar nicht zu versuchen, würde einer Kapitulation vor den zentralen Problemen des globalen Finanz- und Wirtschaftssystems gleichkommen.

Literatur

- Berensmann, K. / T. Fues / U. Volz (2011): Einflussreiches informelles Machtzentrum, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 52. Jahrgang, 1/2011, 17–20
- Fues, T. / P. Wolff (Hrsg.) (2010): *G20 and global development: how can the new summit architecture promote pro-poor growth and sustainability?*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
- G20 (2010): *The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration*, 11.-12. November; online: http://media.seoulsummit.kr/contents/dlobo/E1_Seoul_Summit_Leaders_Declaration.pdf
- G20 (2011): *Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors*, Paris, 18.-19. Februar; online: http://www.economie.gouv.fr/discours-presse/discours-communiqués_finances.php?type=communiqué&id=5096&rub=1



Dr. Kathrin Berensmann



Dr. Thomas Fues



Dr. Ulrich Volz

Kathrin Berensmann und Ulrich Volz sind wissenschaftliche Mitarbeiter in der Abteilung Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung. Thomas Fues leitet die Ausbildungsabteilung am DIE.