

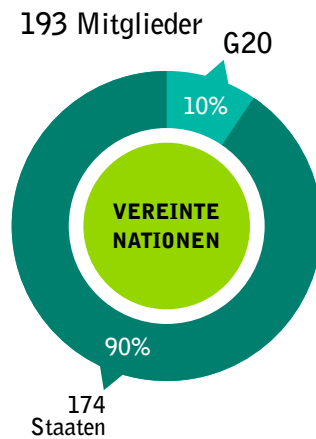


G20 Die Grundlagen #5

Macht und Legitimation der G20 im multilateralen Governance-System

Die G20 ist ein mächtiger Staatenklub. Er verfügt über eine effiziente Vernetzungsstruktur und eine beträchtliche Einflussosphäre. Seine 19 Mitgliedsstaaten (ohne die EU) repräsentieren rund zehn Prozent der 193 Mitglieder der Vereinten Nationen.¹ Was im Umkehrschluss bedeutet: Die übrigen 174 UN-Mitgliedsstaaten sind von den Entscheidungen der G20 ausgeschlossen. Zusätzlich gibt es mit der Europäischen Union ein regionales Mitglied: Die EU repräsentiert dabei innerhalb der G20 mit einer Stimme den Wirtschaftsraum ihrer 28 Mitgliedsstaaten – zusätzlich sind Frankreich, Deutschland, Italien und das Vereinigte Königreich eigenständige Mitglieder der G20. Die 19 eigenständigen G20-Mitgliedsstaaten gehören zu den 33 Staaten mit dem

VEREINTE NATIONEN



höchsten Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Welt. Sie sind aber weltweit nicht die BIP-stärksten Volkswirtschaften. Ägypten, Thailand, Nigeria, Polen und Iran sind beispielsweise wirtschaftlich stärker als das G20-Mitglied Südafrika (siehe auch #1 dieser Grundlagen-Serie). Tatsächlich geht die Zusammensetzung der G20 auf den damaligen US-Finanzminister Lawrence Summer zurück: 1999 erstellte er mit seinem deutschen und kanadischen Kollegen eine Liste mit 19 wirtschaftlich starken

und politisch freundlich gesinnten Staaten, die das Mandat erhalten sollten, die Ausrichtung internationaler Wirtschafts- und Währungspolitik mitzugestalten. Bis heute gibt es keinerlei objektivierbare Kriterien für eine Mitgliedschaft in der G20.

Entscheidungsmodi globaler Governance-Institutionen

Institution	Gründungsjahr	Anzahl der Mitgliedsstaaten und Art der Entscheidungsfindung ²	Anliegen
Vereinte Nationen (UN)	1945	193 – ein Land, eine Stimme	Förderung der internationalen Zusammenarbeit
Internationaler Währungsfonds (IWF)	1945	189 – Stimmrechte in Abhängigkeit von den Kapitalanteilen im Fonds	Förderung von globalem Wirtschaftswachstum und -stabilität
Weltbank (WB)	1945	189 ³ – Stimmrechte proportional zu Anteilen in der Bank	Kreditvergabe an berechnigte Staaten
Welthandelsorganisation (WTO)	1995	162 – vornehmlich Konsens	Herstellung von Konsens für internationale Handelsregeln

Die G20 bezeichnet sich selbst als „das zentrale Forum für internationale Wirtschaftskooperation“, und tatsächlich agiert die Gruppe als globales Steuerungsgremium für internationale Politik. Sie stellt sich damit über viele andere Institutionen des globalen Governance-Systems, einschließlich solcher, die wie die UN über eine weltumspannende Mitgliederschaft verfügen (siehe Tabelle oben, S.1). Der Zusammenschluss der heutigen G20 entstand 1999 in Reaktion auf die Folgen der ostasiatischen Finanzkrise. Zu diesem Zweck trafen sich zunächst nur die Finanzminister⁴ und Zentralbankgouverneur/innen. Erst 2008, nach dem Ausbruch der globalen Finanzkrise, wurden die Treffen auf die Ebene der Staatsoberhäupter gehoben.

Seitdem finden jährlich Gipfeltreffen der G20-Staatschef/innen statt. Die G20-Finanzminister und Zentralbankgouverneur/innen versammeln sich zudem im Laufe des Jahres zu Arbeitssitzungen im sogenannten Finance track (siehe #1 dieser Grundlagen-Serie). Auch die Außenminister/innen, die Landwirtschaftsminister/innen, die Energieminister/innen und Arbeitsminister/innen kommen im Rahmen eines festgelegten Arbeitsprozesses zwischen den Gipfeln zusammen. Insgesamt gibt es bis zu 70 Arbeitstreffen pro Jahr, die von den jeweiligen „Sherpas“ (Zuträger/innen), einer oder einem Vertrauten des jeweiligen Staatsoberhauptes, im Falle Deutschlands der Bundeskanzlerin, koordiniert werden.

Wer steuert die globale Wirtschafts- und Finanzpolitik?

Die G20 ist nicht zur Rechenschaft gegenüber zahlenmäßig mitgliederstärkeren und damit repräsentativeren Institutionen wie den Vereinten Nationen verpflichtet.

Dieses demokratische Defizit wird offenbar in Kauf genommen. So wäre eine Alternative zur Gründung der G20 die Stärkung des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses (IMFC)⁵ gewesen, das auch den IWF-Vorstand berät. 16 der 24 Mitglieder des IMFC sind ohnehin G20-Mitglieder. Zwar sind auch im IWF Entwicklungsländer unterrepräsentiert und dadurch strukturell benachteiligt, dennoch ist dieser – anders als die G20 – gegenüber allen 186 Mitgliedsstaaten rechenschaftspflichtig. Die G20 hätte auch die Dienste des Entwicklungskomitees der Weltbank und des IWF

in Anspruch nehmen können, statt eine eigene Arbeitsgruppe für Entwicklung (Development Working Group) zu schaffen.

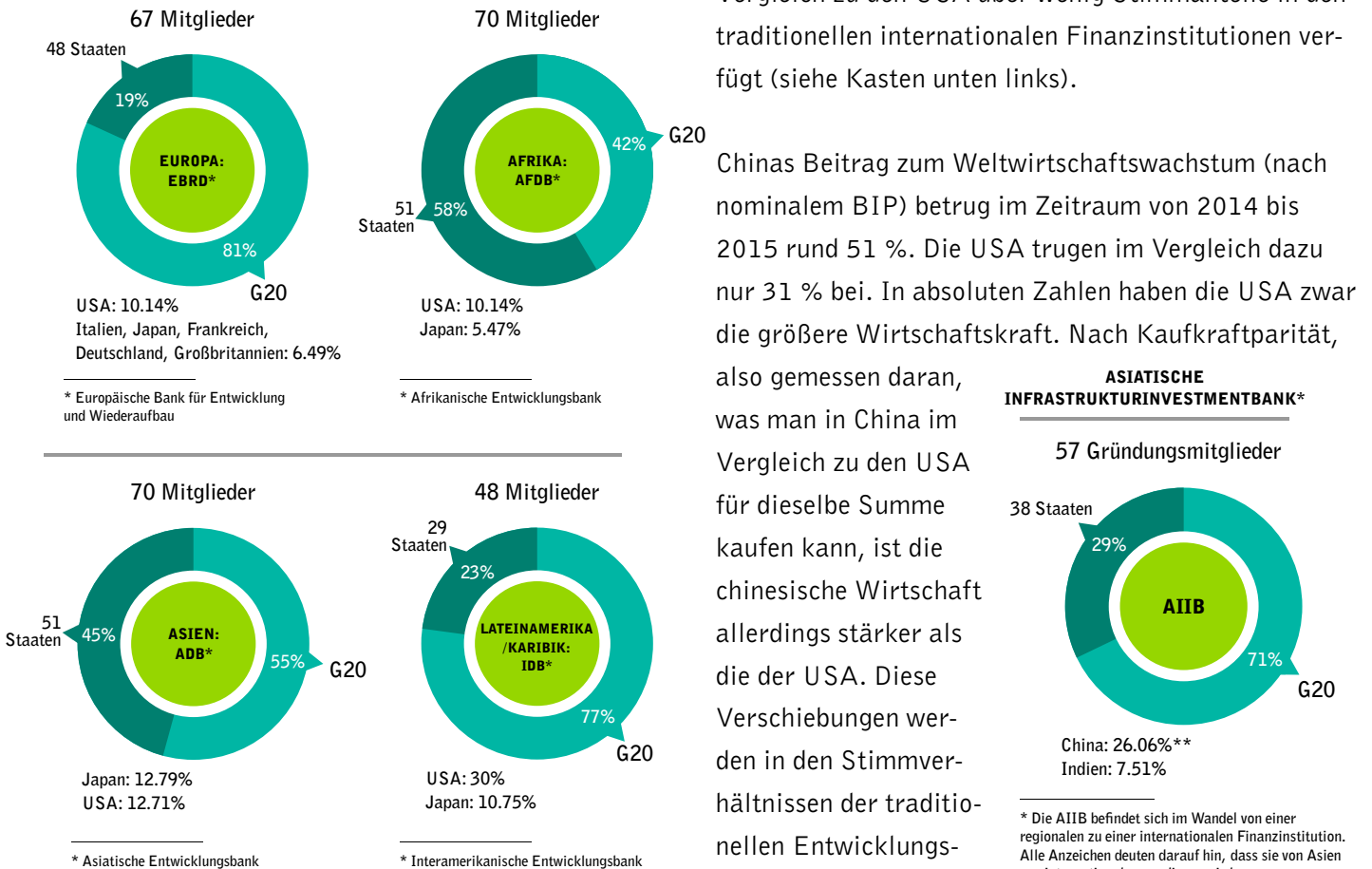
Allerdings funktionieren auch die mitgliederstärkeren, repräsentativeren Institutionen nicht im machtfreien Raum. So dominieren z. B. die USA und Japan als die größten Anteilseigner – also als die Länder, die am meisten Kapital in die Weltbank bzw. in den Währungsfonds eingebracht haben – die Entscheidungsprozesse innerhalb der Weltbank-Gruppe und des Internationalen Währungsfonds deutlich. Doch die kleineren Staaten sind hier zumindest vertreten.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank (WB) sind die sogenannten Bretton-Woods-Institutionen. Sie wurden 1944 in Bretton Woods, New Hampshire, während der Finanz- und Währungskonferenz der Vereinten Nationen geschaffen. Der Internationale Währungsfonds wurde gegründet, um die Wechselkurse zu stabilisieren, die Weltbank sollte die Wirtschaft von kriegszerrütteten Staaten mit Krediten für den Wiederaufbau beleben. Das übergeordnete Ziel lautete, die Weltwirtschaft und den internationalen Handel anzukurbeln.

Die Global Governance Group (3G) versucht, ein Sprachrohr für die Stimmen zu sein, die im G20-Prozess nicht gehört werden.⁶ Bei der G20 hat jede Präsidentschaft das Recht, Gäste einzuladen. So hat Deutschland die Niederlande, Norwegen und einige afrikanische Staaten im Rahmen der deutschen Präsidentschaft eingeladen. Während der türkischen Präsidentschaft hatte z. B. Aserbaidschan Gaststatus. Vertreter/innen dieser Länder können an den Gipfeln teilnehmen, aber auch im Rahmen der Arbeitsprozesse der Beteiligungsgruppen aktiv werden. Es ist aber ein eher symbolischer Erweiterungsraum, der am Entscheidungsmonopol der G20-Mitgliedsländer nichts ändert. Viele aufstrebende Staaten und Entwicklungsländer sind mit den Stimmverteilungen in den traditionellen internationalen Finanzinstitutionen unzufrieden und kritisieren die Dominanz der USA, Japans und weiterer

westlicher Industrieländer. Sie fordern daher regelmäßig eine Umverteilung der Stimmrechte.

Regionale Finanzinstitutionen



So ist unbestritten, dass die Gründung der Neuen Entwicklungsbank (NDB) durch die BRICS-Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika und die Gründung der Asiatischen Infrastruktur-Investmentbank (AIIB) nicht zuletzt auf die Unzufriedenheit mit den Stimmrechten in den multilateralen Regionalbanken – Weltbank, IWF, der Asiatischen und der Afrikanischen Entwicklungsbank, der Europäischen Bank für

Vergleich der Stimmrechtsanteile in den multilateralen Entwicklungsbanken zwischen USA und China (in %)

Institution	USA	China
Weltbank-Gruppe	15,69	2,9
Internationaler Währungsfonds	16,58	6,11
Asiatische Entwicklungsbank	12,71	5,45
Afrikanische Entwicklungsbank	6,51	1,14
Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung	10	1,14
Interamerikanische Entwicklungsbank	30	0,004

Wiederaufbau und Entwicklung und der Interamerikanischen Entwicklungsbank – zurückgehen. Die Gründung der AIIB wurde von China initiiert, das gerade im Vergleich zu den USA über wenig Stimmanteile in den traditionellen internationalen Finanzinstitutionen verfügt (siehe Kasten unten links).

Chinas Beitrag zum Weltwirtschaftswachstum (nach nominalem BIP) betrug im Zeitraum von 2014 bis 2015 rund 51 %. Die USA trugen im Vergleich dazu nur 31 % bei. In absoluten Zahlen haben die USA zwar die größere Wirtschaftskraft. Nach Kaufkraftparität, also gemessen daran, was man in China im Vergleich zu den USA für dieselbe Summe kaufen kann, ist die chinesische Wirtschaft allerdings stärker als die der USA. Diese Verschiebungen werden in den Stimmverhältnissen der traditionellen Entwicklungsbanken nicht angemessen reflektiert. Da überrascht es nicht, dass China mit der Initiative zur Gründung der Asiatischen Infrastruktur-Investmentbank eigene Wege geht.

Die Schlüsselrolle der G20-Finanzminister

Zusammen mit den G20-Staatschefs tragen die G20-Finanzminister und die Zentralbankgouverneure/innen ganz wesentlich dazu bei, welche Politik in der G20 gemacht wird. Sie bestimmen die Prioritätensetzung innerhalb der wichtigsten Themenfelder: Wirtschaftswachstum, Investitionen, Infrastrukturentwicklung, Makroökonomie und Schuldendienst, Handel, internationale Steuerpolitik und Antikorruption. Dabei sitzen etwa die Finanzminister Chinas (Lou Jiwei), Deutschlands (Wolfgang Schäuble), Argentiniens (Alfonso Prat-Gay), Indiens (Arjun Ram Meghwal) und der USA (derzeit noch Jacob „Jack“ Lew) nicht nur innerhalb der G20 am Entscheidungstisch, sondern auch im Vorstand des IWF und der multilateralen Entwicklungsbanken.

Das führt dazu, dass Entscheidungen die von den G20-Finanzministern getroffen werden, mit Leichtigkeit von einer Institution in die nächste getragen werden und damit ein „Durchregieren“ möglich ist. Dieselben Individuen (oder ihre unmittelbaren Kolleg/innen), die Schlüsselpositionen innehaben, sitzen immer wieder an den Hebeln der Macht, mit Wirkung auf die gesamte Staatengemeinschaft. Dabei spielt es keine Rolle, wie viele andere Mitgliedsstaaten in der jeweiligen Institution formal Mitspracherecht haben. So hat z. B. der IWF 170 Mitgliedsstaaten, von denen nur 19 G20-Mitglieder sind. Nichtsdestotrotz verfügen innerhalb des IWF zehn G20-Staaten über 78 % aller Stimmrechte und üben darüber hinaus durch institutionelle Verquickungen und die Personalunion von Entscheidungsträger/innen der G20 und des IWF zusätzlichen Einfluss aus. Auf diese Weise dominieren die G20-Staaten nicht nur die Entscheidungen des IWF, sondern verbreitern damit ihre Macht und ihren Einfluss im Rahmen globaler Finanzgovernance.

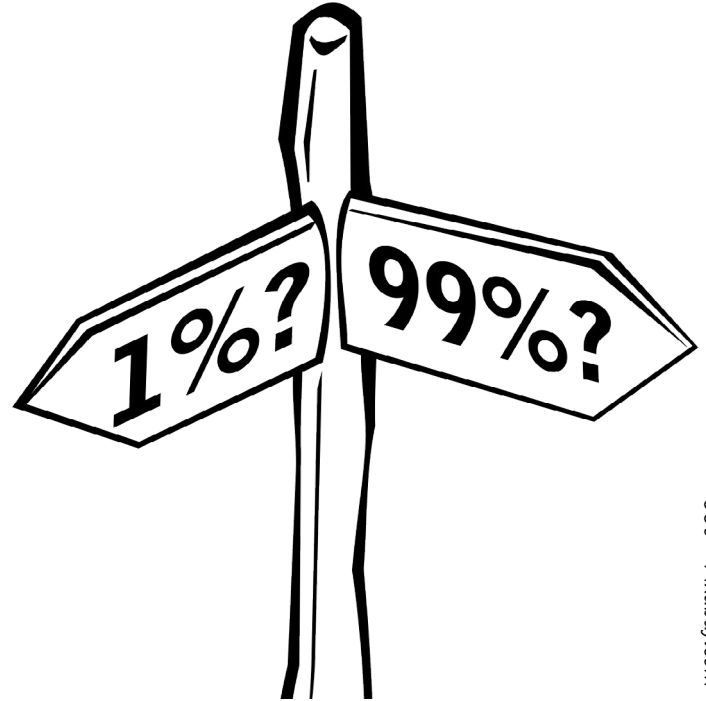
Fazit

Das Handeln der G20 ist weder durch völkerrechtlich verbindliche Verträge noch durch die Vereinten Nationen demokratisch legitimiert. Das ist Ausdruck eines erheblichen Demokratiedefizits in den globalen Beziehungen. Dennoch gilt, dass die G20 die neue multipolare Welt in angemessenerer Weise repräsentiert als die G7, die aus dem traditionellen Verbund der „alten“ Industrieländer USA, dem Vereinigten Königreich, Kanada, Frankreich, Deutschland, Italien und Japan besteht. Diese Ländergruppe arbeitet seit über 40 Jahren in unterschiedlicher Zusammensetzung. Bis 2014 war auch Russland Mitglied (siehe #2 G7 und G20 unserer Grundlagen-Serie).

Viele Politiker/innen und auch Teile der Zivilgesellschaft sind zudem der Ansicht, dass die G20 im Vergleich zur UN in Krisensituationen schneller und effektiver globale Politik lenken kann. Das gelte, gerade weil die Gruppe informell arbeitet, d. h. kein Sekretariat hat, die Kriterien für die Mitgliedschaft nicht feststehen und es keine Charta als Geschäftsgrundlage gibt.

Die Geister scheiden sich in ihrer Bewertung der Legitimation der G20 jedoch spätestens, wenn es um den

Mangel an Rechenschaftspflicht gegenüber den Nichtmitgliedern geht, vor allem aber bezogen auf das zugrundeliegende Verständnis von Ziel und Zweck globaler Politik: Während es den einen um die neoliberale Ausrichtung einer Politik geht, die wenigen dient, streben die anderen eine auf globale Gerechtigkeit orientierte Wirtschaftspolitik an, die den Menschen und seine Versorgung ins Zentrum stellt.



CC0 – Pixabay.com

Die aktuelle Architektur einer globalen Wirtschaftsgovernance mit der G20 im Zentrum und der Dominanz der G20-Mitglieder innerhalb einer Vielzahl von globalen Institutionen sowie in nationalen, regionalen und internationalen Entwicklungsbanken verdrängt die Stimmen von Nichtmitgliedstaaten. Wenn zum Beispiel immer wieder dieselben Personen – Finanzminister und/oder Zentralbankgouverneur/innen – bei den Treffen der G20 und in den Vorständen der Finanzinstitutionen zusammenkommen, steigt zudem das Risiko, dass eine Monokultur „vorgefertigter“ Politik auch in Institutionen mit weltumspannender Mitgliedschaft vorherrscht.

Die mangelnde Transparenz der G20 macht es für Nichtmitgliedstaaten und für die globale Zivilgesellschaft fast unmöglich, die Entscheidungen der G20 zu beeinflussen. Die Arbeitsprogramme der zahlreichen Treffen der Minister/innen und der Arbeitsgruppen werden nur zum Teil oder erst nach der Beschlussfassung veröffentlicht. Während der Privatsektor oft einen privilegierten Informationszugang hat, gibt es nur wenige

Kanäle, durch die Nichtmitgliedsstaaten oder Vertreter/innen der Zivilgesellschaft die Ergebnisse solcher Treffen im laufenden Arbeitsprozess beeinflussen können. Derzeit legt das jeweilige Gastgeberland die Regeln für Transparenz und Teilhabe fest. Der Raum für zivilgesellschaftliche Beteiligung und Protest ist in vielen G20-Ländern extrem eingeschränkt, oft wird der Protest sogar kriminalisiert. Das ist nicht hinnehmbar. Die Weltgemeinschaft muss darauf vertrauen dürfen, dass die G20-Prozesse offen und zugänglich sind, unabhängig davon, welches Land die jeweilige Präsidentschaft innehat.

Die deutsche Präsidentschaft hat hier eine Reihe von Dialogmöglichkeiten mit den verschiedenen Beteiligungsgruppen geschaffen (siehe dazu #4 dieser Grundlagen-Serie). Das ändert aber nicht grundsätzlich etwas an der mangelnden Transparenz und den beschränkten Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten – und damit an der mangelnden Legitimation der G20.

Wer die G20 zu einem Gipfeltreffen einlädt, lädt sich auch den Protest dagegen ein. So formiert sich außerhalb der Beteiligungsgruppenprozesse ein zivilgesellschaftliches Bündnis, das zum Protest gegen die Politik der G20 und ihren Gipfel in Hamburg mobilisiert (siehe <http://www.g20-protest.de/startseite/>). Teile dieses Bündnisses wollen zudem gegen die Anwesenheit von Autokraten wie Wladimir Putin und Recep Tayyip Erdoğan mobilisieren, in deren Ländern bürgerliche Freiheitsrechte extrem eingeschränkt wurden; sie werden auch den neu gewählten US-Präsidenten Donald Trump nicht in ihrer Stadt willkommen heißen. Vor der Demonstration findet ein von Bürger/innen-Initiativen und Nichtregierungsorganisationen getragener internationaler Gipfel der Alternativen statt, auf dem es breiten Diskussions- und Artikulationsraum für Kritik am neoliberalen Modell der Globalisierung, für Gegenentwürfe, für internationale Solidarität und Austausch, aber auch für das voneinander Lernen entlang praktizierter Alternativen geben kann.

¹ Selbst wenn man die 24 zusätzlich durch die EU repräsentierten europäischen Staaten hinzunimmt, sind in der G20 nur 22 % der UN-Mitgliedsstaaten vertreten.

² Die festgesetzten Normen für das Wahlsystem und die tatsächlich umgesetzte Praxis können voneinander abweichen, wie Eric Posner und Alan O. Sykes in "Voting rules in International Organizations", Coase-Sandor Institute for Law and Economics Working Paper No. 673, Januar 2014, darstellen; verfügbar unter: http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1662&context=law_and_economics.

³ Die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), eine Unterorganisation der Weltbankgruppe, hat 173 Mitgliedsstaaten.

⁴ Derzeit ist keine Frau Finanzministerin in einem der G20-Mitgliedsstaaten – daher die männliche Form.

⁵ Weiterführende Informationen zum Internationalen Währungs- und Finanzausschuss in englischer Sprache unter: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm#IC>.

⁶ Die 30 Mitgliedsstaaten der Global Governance Group sind die Bahamas, Bahrain, Barbados, Botswana, Brunei, Chile, Costa Rica, Finnland, Guatemala, Jamaika, Katar, Kuwait, Liechtenstein, Luxemburg, Malaysia, Monaco, Montenegro, Neuseeland, Panama, Peru, die Philippinen, Ruanda, San Marino, Schweiz, Senegal, Singapur, Slowenien, Uruguay, die Vereinigten Arabischen Emirate und Vietnam. Weitere Informationen in Englisch verfügbar unter: https://www.mfa.gov.sg/content/mfa/overseasmission/newyork/nyemb_statements/global_governance_group/2015/201510/press_20151001.html.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V.
Redaktion: Heike Löschmann
Autorinnen: Nancy Alexander, Heike Löschmann,
Waleria Schüle

Erscheinungsort: www.boell.de
Erscheinungsdatum: November 2016

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
Kontakt: Simone Zühr, zuehr@boell.de