

Ein neuer „Global Player“?

Möglichkeiten und Grenzen der G-8-Außenminister

von Michael Schmunk

Die G-8: Längst ist dieses Etikett ein Synonym für die Gruppe von Staaten geworden, die sich im Konzert der Mächte eine besondere Verantwortung für zunächst wirtschaftliche und dann auch politische Stabilität in dieser Welt auferlegt haben.¹ Seit sie sich 1975 in Rambouillet – damals waren es noch sechs Staaten (ohne Kanada und Russland) – erstmals trafen, sind umgekehrt auch die Erwartungen der Welt an diese Gruppe gewachsen, insbesondere dort steuernd ein- und neue Themen aufzugreifen, wo in Ermangelung einer „Weltregierung“ oder zumindest einer effektiveren Organisation der Vereinten Nationen (UN) Handlungsdefizite bestehen. Andere wiederum, und darunter nicht selten die, die sich bislang vergeblich um Aufnahme in den prestigebeladenen Kreis bemüht haben, werfen den Acht vor, sich ohne demokratische Legitimierung oder auch ohne Mandat Befugnisse angemaßt zu haben, die nur dem UN-Sicherheitsrat zukommen.

Die G-8 selbst haben solche Hoffnungen bzw. Befürchtungen stets zurückgewiesen. Sie wollen sich nicht einmal in die Nähe einer Rolle gedrängt sehen, die als Vorstufe einer „Weltregierung“ oder zumindest als „encompassing coalition of major States“² gewertet werden könnte, selbst wenn die Notwendigkeit global abgestimmten Handelns in unserer sich globalisierenden Welt unumgänglicher scheint denn je.

Spätestens seit der deutschen Präsidentschaft 1999 haben diese Diskussionen jedoch neue Nahrung erhalten. Die G-8, und hier zuallererst die Gruppe der acht Außenminister, stellten damals unter Beweis, dass ihre Treffen nicht nur dem Diskutieren, Appellieren und lockerem Verabreden dienen, sondern sehr wohl auch konkrete, operative Politik zum Gegenstand haben können.³

„Erlösung um 21.04 Uhr“ meldete die Presse ebenso erleichtert wie anerkennend aus Köln, wo die G-8-Außenminister in der Nacht vom 9. auf den 10. Juni 1999 mit der Formulierung des Entwurfs einer Resolution des UN-Sicherheitsrats das Ende des Jugoslawien-Krieges herbeigeführt hatten. Die Aushandlung eines Friedensplans für Kosovo durch die Außenminister der Acht hatte die Welt aufhorchen lassen und ihre Aufmerksamkeit auf dieses Forum gelenkt.

Auch im diesjährigen Treffen der G-8-Außenminister, das am 12. und 13. Juli in Miyazaki (Japan) stattgefunden hat, sehen die Medien Substanz und neue Ideen: „G-8 entwerfen Plan zur Konfliktverhütung“.

Von den „kleinen Gipfeln“ der Chef-Außenpolitiker der sieben größten Industriestaaten und Russlands gehen zunehmend wichtige politische Anstöße aus. In Miyazaki, kurz vor dem 26. Wirtschaftsgipfel der G-8-Staats- und Regierungschefs auf Okinawa (21.-23. Juli 2000), verabschiedeten die Außenminister in Umsetzung ihrer grundlegenden Beschlüsse

von Berlin (16./17. Dezember 1999) ein operativ angelegtes Rahmenkonzept zur Konfliktprävention. Die Entwicklung von Strategien zur Verhütung gewaltsamer Konflikte, angestoßen von Bundesaußenminister Joschka Fischer, ist zum Markenzeichen der G-8 geworden.

Die Acht verpflichteten sich in Miyazaki – und andere Staaten wie internationale und regionale Organisationen werden ermutigt – möglichst noch vor Ausbrechen, dann aber in jedem Stadium eines ablaufenden Konflikts alle Anstrengungen zu unternehmen, diesen mit friedlichen Mitteln zu beenden. Breiten Raum nahmen auch die Erörterungen der Außenminister zu globalen und regionalen Fragen ein; Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung stehen dabei im Vordergrund. Ihre schon traditionellen, insbesondere von den betroffenen Staaten mit Aufmerksamkeit verfolgten Stellungnahmen zu regionalen Krisenherden treffen die acht Außenminister bewusst in präventiver Absicht, „innere Einmischung“ nicht scheuend.

Verfolgen also die G-8-Außenminister gezielt eine „neue Agenda“? Wollen sie als „neue globale Spieler“ auftreten? Ein Blick auf die Entstehung, Struktur und Arbeitsweise der Acht dürfte hier Klarheit bringen.

Von den G-7 zu den G-8

Vor allem die Notwendigkeit zur Koordinierung weltwirtschaftlicher, währungs- und finanzpolitischer Prozesse hatte die Staats- und Regierungschefs der großen demokratischen, hochentwickelten Industrienationen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan und den Vereinigten Staaten erstmals im Jahr 1975 zusammengebracht. 1976 schloss sich Kanada an – die „G-7“ waren geboren. Sie wurden fortan zum Synonym für die „Weltgipfeldiplomatie“ schlechthin.⁴

Dass 1977 die Europäische Gemeinschaft (EG), vertreten durch die Kommission, in Anerkennung ihrer wirtschafts- und handelspolitischen Zuständigkeiten hinzukam, änderte nichts an der Zählung der Mitglieder: die EG sollte ihr Gewicht beratend da einbringen, wo sie auch in Brüssel für die Gemeinschaft sprach.

Wenn sie auch nicht „mitgezählt“ wird, so hat die Europäische Union (EU) heute doch einen quasi gleichberechtigten Status, mit leichten Einschränkungen im außen- und sicherheitspolitischen Bereich. Doch dies könnte sich ändern, denn seit der Schaffung der neuen Institution des „Hohen Repräsentanten“ im Jahr 1999 sitzt auf Vorschlag der damaligen deutschen G-8-Präsidentschaft neben dem Kommissionsvertreter Chris Patten auch Javier Solana mit am Tisch.

Zu den G-8 transformierten sich die G-7 mit dem stufenweisen Hineinwachsen des neuen Russlands. Vor allem die USA, aber auch einige Europäer sahen die politische Notwendigkeit, den demokratischen Nachfolgestaat der Sowjetunion weltwirtschafts- wie friedenspolitisch einzubinden und dem Land auch einen gebührenden Platz in der einflussreichen

weltpolitischen Struktur der G-7 einzuräumen. Nahm Präsident Boris Jelzin am Tokio-Gipfel 1993 noch als Gast eines Sondertreffens mit den sieben Staats- und Regierungschefs teil („G-7 plus 1“), führte die wachsende russische Beteiligung ab Neapel 1994 schon zur Bildung der „P-8“ („Politischen Acht“). Denver im Jahr 1997 schließlich wurde zum Geburtsort der G-8: Russland nimmt seither an allen G-8-Treffen als gleichberechtigtes Mitglied teil und bekennt sich zur gemeinsamen Wertordnung der Acht.

Denver bedeutete allerdings nicht das Ende der G-7: die eigentlichen „großen“ Industrieländer tagen in diesem Format, vor allem im Kreis der Finanzminister sowie der Notenbankchefs, auch weiterhin zu spezifisch wirtschafts-, währungs- und finanzpolitischen Fragen ohne Russland. Den G-8-Gipfeln der Staats- und Regierungschefs ist ein kurzes G-7-Gipfeltreffen vorgeschaltet. Russland ebenso wie die G-7-Partner akzeptieren diese Lösung, nicht zuletzt aus der Einsicht heraus, dass Russland auf absehbare Zeit eines der „Sorgenkinder“ der G-7 bleiben wird.

Die Aufnahme Russlands hat nicht nur die Integration dieses großen und wichtigen Landes sichergestellt und Moskau eine angemessene Mitwirkungsmöglichkeit gesichert, die es kooperativ und konstruktiv nutzt. Mit dem Übergang von den G-7 zu den G-8 haben sich auch der Charakter, die Themen und die Arbeitsweise verändert. Die G-8 sind noch politischer geworden, enger orientiert am globalen krisenhaften Tagesgeschehen. Außen- und sicherheitspolitische Themen haben auf Grund der bitteren Erfahrung der Völkergemeinschaft, in zunehmendem Maße gewaltsame Konflikte vor allem innerhalb von Staaten schlichten zu müssen (Bosnien, Kosovo, Ost-Timor), an Bedeutung gewonnen. 1999 haben sie ohne Zweifel den G-8-Prozess dominiert und selbst den Kölner Wirtschaftsgipfel überschattet. Automatisch ist damit den Außenministern der G-8 eine neue, stärker operative Rolle zugewachsen.

Die Rolle der Außenminister

Strukturen und Arbeitsweise der G-8 sind Außenstehenden und auch der politikwissenschaftlichen Analyse weitgehend entzogen geblieben. Was sind die G-8 eigentlich? Hatten sich zunächst nur die Staats- und Regierungschefs einmal jährlich getroffen, so wurde mit der Aufnahme immer neuer Themenfelder (Energieversorgung, Entwicklungspolitik und Schuldeninitiativen, Umwelt und Weltklima, Terrorismus und internationale Kriminalität, strukturelle Wirtschaftskrisen im Bereich der ehemaligen Sowjetunion, Afrika und Asien) eine arbeitsteilige Vorbereitung der Gipfel unausweichlich. Neben den Staats- und Regierungschefs treffen sich heute regelmäßig die Außen- und Finanzminister, aber auch die Innen-, Umwelt- und Entwicklungsminister. Während die Finanzminister im G-7-Format schon früh selbständige Treffen durchgeführt haben, mit eigener Agenda und inhaltlicher Ausgestaltung der Wirtschaftsgipfel, „verselbständigten“ sich die G-8-Außenminister erst nach Denver 1997, ausgelöst durch die neue Vollmitgliedschaft

Russlands sowie das starke Anwachsen außenpolitischer Aufgaben, die an die Acht herangetragen wurden.

Für die hervorgehobener Rolle der Außenminister ist aber auch das veränderte Themeninteresse ausschlaggebend, das nicht mehr allein auf wirtschafts-, währungs- und finanzpolitische Fragen beschränkt ist. Vielmehr wird die Notwendigkeit gesehen, sich zu allen Fragen zu äußern, die für „Modernes Regieren im 21. Jahrhundert“⁵ als wesentlich erachtet werden. In London 1998 bestritten die Außenminister erstmals ihren eigenen „Gipfel“, gefolgt 1999 von Köln und in diesem Jahr von Miyazaki. Unter britischer Präsidentschaft, die sich mit Nichtverbreitungsfragen im Zusammenhang mit den indischen und pakistanischen Nukleartests sowie der Russland-Hilfe befasste, sowie der deutschen Präsidentschaft, die Problemen Kosovos, dem Stabilitätspakt und der Krisenprävention gewidmet war, führten die G-8-Außenminister erstmals eine Reihe von Sondertreffen durch, die die operative Lösung konkreter außen- bzw. sicherheitspolitischer Probleme zum Ziel hatten.

Die ganzjährigen G-8-Präsidentschaften und Gipfeltreffen werden vor allem von den „Sherpa“-Stäben und den Stäben der Politischen Direktoren vorbereitet. Die Sherpas sind in der Regel in den Apparaten der Staats- und Regierungschefs verankert, in einigen Fällen auch in den Außenämtern. Sie konzentrieren sich auf die Vorbereitung und Durchführung der Weltwirtschaftsgipfel und machen im ersten Halbjahr einer jeden Präsidentschaft Vorschläge für die jeweilige „Gipfelphilosophie“. Bei der Erarbeitung der inzwischen recht umfangreichen Gipfelkommunikés stützen sie sich bei den wirtschafts-, finanz-, entwicklungs- und umweltpolitischen Themen auf Mitarbeiter aus den Außen-, Finanz- oder Wirtschaftsministerien.

Die Politischen Direktoren sind in den Außenministerien beheimatet und leiten dort die zentralen Politischen Abteilungen. Sie kennen sich aus der Zusammenarbeit in EU, NATO und OSZE sowie von regelmäßigen außen- und sicherheitspolitischen Konsultationen, auch mit Japan. Ihnen obliegt die Vorbereitung und Durchführung der Treffen der G-8-Außenminister, die beispielsweise die außen- und sicherheitspolitischen Passagen der Kommunikés der Staats- und Regierungschefs (im Wesentlichen zu aktuellen Krisenregionen) vorschlagen. In regelmäßigen Vorbereitungssitzungen entsteht auf diese Weise die vielschichtige Politik der Acht.

Immer wieder ist die Schaffung eines Sekretariats oder gar eines „Hauptquartiers“ erwogen worden – nicht zuletzt die jeweils amtierende Präsidentschaft sehnt sich angesichts der Fülle und Intensität der Arbeiten nach Unterstützung eines kontinuierlichen Apparats. Dass es dazu nicht gekommen ist, hängt vor allem mit dem Selbstverständnis der G-8 zusammen. Sie sehen sich als informelle Gruppe gleichgesinnter, gleichberechtigter, handlungsfähiger und vor allem handlungswilliger Staaten. Abgesehen von der internen Steuerungsfunktion der jährlich wechselnden Präsidentschaft sind die Acht „hierarchiefrei“. Die mit der Vorbereitung befassten Personen haben inzwischen ein komplexes, häufig genutztes Netzwerk sowie enge und vertrauensvolle Beziehungen geschaffen, die

den G-8 ein globales „governing without government“ ermöglichen. Die Zahl der Beamten und Diplomaten, die in den Kanzlerämtern, Außen- und Finanzministerien hauptamtlich im G-8-Prozess arbeiten, ist beträchtlich gewachsen.

Die Acht machen Politik nicht auf der Basis eines schriftlich festgelegten Regelwerks, sondern auf gegenseitigem Verständnis und durch Verabredungen, selten durch „Beschlüsse“. Sie entfalten ihre Wirkung primär über (zum Teil umfangreiche und detaillierte) Kommuniqués und Presseerklärungen. Das Konsensprinzip führt zwar häufig nur zu dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“, angesichts des enormen Gewichts und Einflusses der Acht als Gruppe entfalten diese Positionen im internationalen System aber nicht selten richtungweisende Kraft.

Konkurrenz zu den UN?

Die G-8 repräsentieren keinen klar definierten, abgegrenzten geographischen Raum, sind also keine klassische Regionalorganisation wie etwa die EU, die NATO, die OSZE, die OAU oder ASEAN. Sie sind global ausgerichtet, aber nicht repräsentativ: weder sind alle Kontinente berücksichtigt noch alle politischen Kraftzentren, die sich bis zum Beginn dieses Millenniums herausgebildet haben. Weit wichtiger noch: Die G-8 haben weder Rang, Mandat noch die moralische Kompetenz der UN. Dennoch scheint ihnen mehr und mehr die Rolle zumindest eines „Standby-players“ für politische wie wirtschaftlich-finanzielle Krisen zuzuwachsen. Bei gewaltsamen Konflikten schaut die Welt schon längst nicht mehr nur nach New York: Von den Außenministern der Acht erwartet man Stellungnahmen, Ermahnungen an die Konfliktparteien und schließlich konkrete Beiträge zum Management von Konflikten und zu ihrer Beilegung.

Dahinter steht nicht nur der Verdruss über Schwächen des UN-Systems, wie die ausbleibenden Reformen, einschließlich des hauptverantwortlichen Sicherheitsrats. Es besteht einfach Bedarf an Akteuren, die weltweit zur Stabilität wie zum Management des Millennium-Projekts „Globalisierung“ beitragen können. Die G-8 haben zwar keineswegs eine elitär-hegemoniale Ordnungsrolle; ein „Direktorat“ wollen sie nicht sein. Sie sind jedoch, wie auch einige rein regional operierende Organisationen, dem UN-System an Realitätssinn, Effizienz und Flexibilität überlegen. Für den Haupttypus gegenwärtiger Krisen (innerstaatliche schwerste, systematische Menschenrechtsverletzungen) wie für die Lösung neuer globaler Problemstellungen (z.B. Cybercrime, nukleare Sicherheit und moderne Krisenprävention) scheinen sie nicht selten komparative Vorteile zu haben.

Diese Krisen und Probleme dulden keinen langen Aufschub mehr: die menschliche Sicherheit hat hohe Priorität. Lösen die Vereinten Nationen sie nicht, sind andere in Frage kommenden Spieler gefordert: die G-8 und die Regionalorganisationen. Das Privileg des Sicherheitsrats, dem die Mitglieder „die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ übertragen (Art. 24 der Charta), wird, da

nicht exklusiv, auch nicht verletzt. Die Schaffung von Frieden und Sicherheit ist kein Exklusivrecht, sondern kollektive Verpflichtung: alle, die dazu einen Beitrag leisten können, sollen teilhaben.

In der sich herausbildenden Weltordnung des 21. Jahrhunderts werden andere Spieler wie die G-8, regionale Organisationen, selbst Schlüsselstaaten und Nichtregierungsorganisationen immer dann zu Frieden, Sicherheit und Stabilität beitragen müssen, wenn die Vereinten Nationen dazu nicht in der Lage sind. Dies dürfte nach Kosovo die überwiegende Meinung sein. Vorrangiges Prinzip bleibt aber auch, dass die Grundlage dieser „Geschäftsführung ohne Auftrag“ immer die völkerrechtliche Legitimation durch den Sicherheitsrat bleiben muss. Die G-8 haben hiermit keine Probleme – im Gegenteil: die große Mehrheit ihrer Mitglieder benötigt schon aus innenpolitischen und verfassungsrechtlichen Gründen ein solches Mandat. Dass gerade die G-8-Außenminister – die die Schlüsselstaaten der UN-Familie repräsentieren – aufgerufen sind, die Reform der Vereinten Nationen mit Nachdruck zu verfolgen, dürfte ein ungeschriebenes Gebot sein.

© Copyright W.Bertelsmann Verlag, Bielefeld

[Aktuelle Ausgabe der Zeitschrift "Internationale Politik"](#)

Anmerkungen

- ¹ Zu den G-8 gehören Deutschland, Frankreich, die USA, Italien, Großbritannien, Japan, Kanada und Russland
- ² So der Titel der 559. Wilton-Park-Konferenz vom März 1999
- ³ Vgl. die Auszüge der Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs der G7/G-8-Länder am 20. Juni 1999 in Köln, in : Internationale Politik (IP), 8/1999, S. 99ff.
- ⁴ Vgl. zu den G-7-Gipfeln besonders Robert Putnam und Nicholas Bayne, Weltwirtschaftsgipfel im Wandel, Bonn 1985, sowie jüngst Karl Kaiser, John J. Kirton, Joseph P. Daniels (Hrsg.), Shaping a new International Financial System. Changes of governance in a globalizing world, Aldershot usw. 2000. Als „Biograph“ der G-8 bietet die „G 8 Research Group“ der Universität Toronto via Internet eine Fülle von nützlichen Daten, Informationen und Analysen an: g8info@library.utoronto.ca.
- ⁵ So der Titel einer Reihe von Treffen einer Gruppe von Staats- und Regierungschefs des „Dritten Weges“ (nicht der G-8); zum letzten Treffen in Berlin vgl. die Dokumentation in: IP, 6/2000, S. 137 ff.