

Sind „G-Formate“ noch sinnvoll in den internationalen Beziehungen? Ein Blick auf G7 und G20

Klaus Brummer

Einleitung

In der internationalen Politik gibt es zahlreiche „G-Formate“, wobei das „G“ für Gruppe steht. Als G4 versuchen beispielsweise Deutschland, Indien, Japan und Brasilien, ständige Sitze im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) zu erhalten. Die G7 bringt demokratische Industriestaaten zusammen. Die G20 ergänzt die vorgenannte Runde um wichtige Schwellenländer. Und die mit 77 Staaten gestartete G77 führt inzwischen 134 Entwicklungsländer zusammen. Weitere Beispiele ließen sich anführen.

Derartige Gruppenformate, die innerhalb von internationalen Organisationen wie den VN oder der Welthandelsorganisation (bspw. G33) oder auch unabhängig von diesen existieren, sind vielfältig präsent in der internationalen Politik. Die Frage ist allerdings, wie zielführend derartige Formen der Zusammenarbeit sind, die sich in der Regel durch eine begrenzte Mitgliedschaft, einen geringen Grad an Verrechtlichung und Institutio-

nalisation sowie eine gemischte Bilanz mit Blick auf die Umsetzung der im Rahmen der Gruppen getroffenen Beschlüsse auszeichnen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich zuvorderst auf die G7 und die G20 als die beiden derzeit sichtbarsten und vermutlich auch einflussreichsten G-Formate. Die G7 umfassen Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten sowie als faktisches achttes Mitglied (wenn auch außerhalb der Zählung) die Europäische Union (EU). Die vorgenannten Staaten und die EU gehören allesamt auch der G20 an. Hinzu kommen Argentinien, Australien, Brasilien, Indien, Indonesien, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei und die Volksrepublik China. Die Hauptthesen des Beitrags lauten, dass die „G-Formate“ neben einer Reihe von Stärken auch eine Reihe von – mitunter spiegelbildlichen – Schwächen aufweisen und dass sie zugleich infolge des gegenwärtigen Zustands gerade der VN unvermindert relevant sind, vielleicht sogar mehr denn je.



Prof. Dr. Klaus Brummer
Lehrstuhl für Internationale Beziehungen
Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

Globale Herausforderungen

Die internationale Politik sieht sich aktuell einer Vielzahl von weitreichenden Herausforderungen gegenüber. Zu diesen gehören der (Wieder-)Aufstieg Chinas und die damit verbundenen Folgen für das internationale Machtgleichgewicht, Migrationsbewegungen, Klimawandel, Wirtschafts- und Finanzkrisen und die Corona-Pandemie. Die Gleichzeitigkeit und Tiefe dieser und weiterer grenzüberschreitender Entwicklungen überfordert selbst die ökonomisch und militärisch leistungsfähigsten Staaten. Selbst diese sind nicht in der Lage, eigenständig Antworten auf diese Herausforderungen zu finden.

Vielmehr ist eine staatenübergreifende Kooperation erforderlich, um die genannten Herausforderungen zu lösen oder zumindest einzuhegen. Der Blick richtet sich entsprechend schnell auf internationale Organisationen. Diese werden wiederum häufig in regionalen Kontexten etabliert. Exemplarisch hierfür stehen die EU, die Afrikanische Union (AU) oder der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN). Regional definierte Organisationen können jedoch nur in Ansätzen dazu beitragen, globalen Herausforderungen etwas entgegenzusetzen. Sofern die Regionalorganisationen überhaupt die für den Umgang mit den genannten Herausforderungen notwendigen Kompetenzen besitzen, übersteigen die Herausforderungen ihre – in geographischer Hinsicht eben begrenzte – Reichweite.

Das gilt nicht für die VN als „Weltorganisation“ mit derzeit 193 Mitgliedstaaten. Die VN sind zugleich thematisch in vielfältigen Themenbereichen aktiv, wie ein Blick auf ihre Nebenorgane, zu denen bspw. das Umweltprogramm (UNEP) oder der Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR) gehören, und Sonderorganisationen wie etwa die Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder der Internationale Währungsfonds (IWF) zeigen. Gleichwohl stoßen auch die VN bei der Behandlung der angeführten globalen Herausforderungen an ihre Grenzen. Diese ergeben sich nicht nur daraus, dass die Herausforderungen für sich genommen extrem komplex sind und sich damit einfachen Lösungen versperren. Erschwerend hinzu kommen institutionelle Defizite und politische Zerwürfnisse innerhalb des VN-Systems, die

von unklaren Kompetenzzuteilungen über nicht ausreichende finanzielle Mittel bis hin zu politischen Blockaden im Sicherheitsrat reichen.

Vor- und Nachteile der G-Formate

Aus dem geschilderten Hintergrund ergibt sich die Relevanz der „G-Formate“. Sie bieten Staaten die Möglichkeit, in informeller Form regionenübergreifend in ausgewählten Themen zusammenzuarbeiten. Die Vorteile der G-Formate lassen sich allerdings fast schon spiegelbildlich auch als deren Schwächen interpretieren. Nachfolgend werden diese Stärken und Schwächen entlang von drei Dimensionen diskutiert: Mitgliedschaft, Verrechtlichung und Institutionalisierung sowie Umsetzung.

Mitgliedschaft

Eine Stärke der „G-Formate“ ist es, dass sie ebenso bewusst wie gezielt „gleichgesinnte“ Staaten zusammenführen. Die Grundlage kann dabei unterschiedlich sein, etwa politisch, ökonomisch oder normativ. Die Gemeinsamkeiten bilden in jedem Fall das Fundament, auf dem die Staaten ihre Zusammenarbeit aufbauen. So führt die G7, die aus den G5 (noch ohne Italien und Kanada) und den G6 (noch ohne Kanada) hervorging, seit 1976 demokratische Industriestaaten zusammen. Die im Jahr 1999 etablierte G20 ergänzt die G7 um ökonomisch und politisch wirkmächtige Industrie- und Schwellenländer.

Auch wenn beide Formate ihren Ursprung in Wirtschafts- und Finanzfragen hatten, bearbeiten sie inzwischen vielfältige transregionale und globale Herausforderungen. Im 25 Seiten umfassenden Abschlusskommuniqué des jüngsten Gipfeltreffens der G7, das im Juni 2021 im britischen Cornwall stattfand, ging es bspw. um Themen wie globale Gesundheit, Welthandel, Klima und Umwelt sowie Geschlechtergleichheit.¹ Die „leaders‘ declaration“ des letzten G20-Gipfeltreffens, das im November 2020 virtuell durchgeführt wurde, thematisiert ein ähnlich umfangreiches Spektrum an Handlungsfeldern, reichend vom Umgang mit der Corona-Pandemie über Wirtschafts- und Handelsfragen und der nachhaltigen Entwicklung bis hin zur Stärkung der Rolle von Frauen.²

Der Einschluss von ausgewählten Staaten in eine Gruppe führt allerdings zwangsläufig zum Ausschluss von allen anderen Staaten aus dieser Gruppe. Bemessen an der aktuellen Mitgliederzahl der VN von 193 Staaten stehen den G20 die „G173“ und den G7 gar die „G186“ gegenüber. Während die teilnehmenden Staaten eine Bestätigung und vielleicht sogar eine Aufwertung ihres Status erfahren, wird der Status der nicht teilnehmenden Staaten geschwächt.

Zumindest ansatzweise aufgewogen werden diese Begrenzungen, die sich aus der bewusst begrenzten Mitgliedschaft der G-Formate ergeben, durch zweierlei. Zum einen führen die G7 und die G20 nicht „irgendwelche“ Staaten zusammen, sondern politisch und ökonomisch zumindest regional, häufig überregional und im Falle der USA (G7 und G20) und China (G20) auch global wirkmächtigen Staaten zusammen. Zum anderen sind beide Formate bestrebt, ihre Treffen für weitere Staaten zu öffnen. So wurden beispielsweise zum jüngsten G7-Gipfel auch die Regierungschefs von Australien, Indien, Südafrika und Südkorea als „Gäste“ eingeladen.³

Die vorübergehende Erweiterung der Mitgliedschaft der G7 zur G8 durch Russland ging sogar noch einen Schritt weiter. Russland hatte seit 1998 als Vollmitglied an den Treffen der damit zur G8 gewordenen Gruppe teilgenommen. Nach der russischen Intervention in der Ukraine im Jahr 2014, welche den Gegensatz zwischen den demokratischen Industriestaaten und Russland deutlich zutage treten ließ, wurde das Land jedoch suspendiert und die Gruppe wieder zur G7. Die Sozialisierung Russlands in die westliche Wertegemeinschaft, die neben anderen Formaten wie etwa dem NATO-Russland-Rat auch über die G7 angestrebt wurde, war somit gescheitert.

Ob innerhalb der G7 ein weiterer in diese Richtung gehender Versuch gestartet wird, bleibt abzuwarten. Das gilt umso mehr, als mit den G20 ein Format existiert, das die politisch-normative Begrenzung auf demokratische Industriestaaten bereits überwunden hat. Der G20 gehören zwar auch weitere demokratische Industriestaaten an, die nicht fester Bestandteil der G7 sind (etwa Australien). Hinzu kommen jedoch sowohl Schwellenländer, die in ökonomischer Hinsicht noch nicht so weit entwickelt sind wie die Indus-

triestaaten, die sich in den G7 zusammenfinden, als auch Staaten, die autoritär regiert werden. Exemplarisch hierfür stehen Indien, Indonesien, Saudi-Arabien und die Volksrepublik China.

Darüber hinaus werden auch bei den G20-Treffen regelmäßig „Gäste“ einbezogen. Das können sowohl Vorsitzende von Organisationen wie der AU oder ASEAN sein oder aber Staats- bzw. Regierungschefs einzelner Staaten. Manche Gäste werden dabei regelmäßig einbezogen (wie die AU), andere vom jeweiligen G20-Vorsitz ausgewählt und eingeladen. Am letztjährigen Gipfeltreffen nahmen bspw. Jordanien, die Schweiz, Singapur und Spanien sowie die Vertreter einer Vielzahl von regionalen (bspw. Golfkooperationsrat sowie Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas) und internationalen Organisationen (bspw. VN) teil.⁴

Verrechtlichung und Institutionalisierung

Nach Abbott et al. lässt sich Verrechtlichung anhand von drei Aspekten bemessen: Verpflichtung, Präzision und Delegation.⁵ Verpflichtung verweist darauf, inwieweit eingegangene Vereinbarungen zwingend umzusetzen sind. Präzision hebt darauf ab, wie genau Vorgaben oder Regeln festgelegt sind. Delegation bezieht sich schließlich darauf, ob es unabhängige Gremien zur Umsetzung von Entscheidungen wie auch zur Streitschlichtung gibt.

Die „G-Formate“ weisen in allen genannten Aspekten einen geringen Grad an Verrechtlichung auf. So beruhen die Gruppen etwa im Unterschied zu EU oder VN nicht auf Verträgen, Chartas o.ä., welche bspw. Strukturen, Entscheidungsregeln oder zu behandelnde Themengebiete festlegen. Im Umkehrschluss bedeutet das freilich auch, dass keine strukturellen Unterschiede zwischen Staaten in den (eben fehlenden) Verträgen festgeschrieben werden können, wie es bspw. mit Blick auf die Sonderstellung der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen der Fall ist. In den G-Formaten sind alle Staaten formal gleichgestellt.

Etwaige Beschlüsse, die von den Gruppen getroffen werden, haben zuvorderst den Charakter von Empfehlungen, auf die sich die teilneh-

menden Staaten politisch verpflichtet. Eine rechtliche Bindungswirkung ergibt sich aus den Beschlüssen nicht. Inwieweit die Beschlüsse dennoch umgesetzt werden, wird weiter unten noch diskutiert.

Die G-Formate weisen schließlich auch einen geringen Grad an Delegation auf. Damit einher geht ein grundsätzlich geringer Grad an Institutionalisierung. Dies gilt nicht nur für das Fehlen von Streitschlichtungsorganen, sondern auch von einem ständigen administrativen Unterbau, der jenseits der sowie unabhängig von den teilnehmenden Staaten die Arbeiten der Gruppen vorbereiten oder Beschlüsse umsetzen könnte.

Dass bei G7 und G20 der Vorsitz unter den Mitgliedern rotiert, ist freilich nicht ungewöhnlich. Man denke an die rotierenden Präsidentschaften, die es bspw. auch im Rat der EU oder im Sicherheitsrat der VN gibt. EU und VN verfügen jedoch über große Verwaltungseinheiten. Bei G7 und G20 gibt es demgegenüber keine ständigen Sekretariate, welche unabhängig von den rotierenden Vorsitzenden die Arbeit dieser G-Formate vorbereiten und begleiten würden. Vielmehr kommen derlei Aufgaben denjenigen Staaten zu, die den Vorsitz führen. Das führt zwangsläufig zu einer geringen Kontinuität und vergleichsweise hohen Belastungen für die einzelnen Staaten.

Die Belastung ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass die jährlichen Gipfeltreffen der G7 bzw. G20 auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zwar die medienwirksamsten, aber bei weitem nicht die einzigen Zusammenkünfte im Rahmen dieser Gruppen sind. Vielmehr werden die Gipfeltreffen durch eine Vielzahl von vorbereitenden Treffen sowohl auf der Beamtenebene als auch auf der Ebene von Fachministern vorbereitet und flankiert. So trafen bspw. im Vorfeld des diesjährigen Gipfeltreffens der G7 unter anderem die zuständigen Minister für Äußeres, Handel, Finanzen, Gesundheit, Transport sowie Digitalisierung und Technologie in eigenen Runden zusammen, auf denen sowohl das Gipfeltreffen vorbereitet als auch Stellungnahmen zu den jeweiligen Themenbereichen verabschiedet wurden.⁶

Umsetzung

Wie bereits angeführt, entfalten die Beschlüsse von G7 oder G20 keine rechtliche Bindungswirkung, sondern bestenfalls eine politische. Aufgrund fehlender eigenständiger administrativer Strukturen innerhalb dieser Formate in Verbindung mit der fehlenden Delegation von Entscheidungsbefugnissen kommt es exklusiv den Staaten zu, Beschlüsse umzusetzen. Laut einer Forschungsgruppe der Universität von Toronto fällt die „compliance“ sowohl im Rahmen der G7 als auch im Rahmen der G20 sehr unterschiedlich aus.

Mit Blick auf die zwischen 1985 und 2013 getroffenen Gipfelbeschlüsse der G7 wird insbesondere für Großbritannien, der EU und Kanada ein vergleichsweise hohes Maß an Umsetzung festgestellt sowie für Italien und Russland ein sehr geringes Maß.⁷ Ein ähnliches Bild ergibt sich für die G20. Deren Beschlüsse aus den Jahren 2008 bis 2013 wurden vor allem von Großbritannien, Australien, der EU und Deutschland in größeren Teilen umgesetzt. Demgegenüber haben gerade die Türkei, Indonesien und Argentinien die Beschlüsse weitgehend ignoriert.⁸ In beiden Formaten lassen sich mit Blick auf die Umsetzung von Beschlüssen zudem themenfeldbezogene Unterschiede feststellen.

In der Zusammenschau werden die von G7 und G20 getroffenen Beschlüsse somit nur teilweise umgesetzt. Angesichts der formal fehlenden Bindungswirkung der Beschlüsse in Verbindung mit fehlenden Kontroll- und Sanktionsinstanzen ist das nicht überraschend. Andererseits lässt sich argumentieren, dass trotz fehlender Bindungswirkung und Kontrolle einige, wenn auch nicht alle der an beiden Gruppen beteiligten Staaten die Beschlüsse sehr wohl umsetzen. Die Zusammenreffen von G7 und G20 sind somit nicht nur „Gesprächsrunden“, sondern haben infolge der Zusammenführung von regional und überregional einflussreichen Staaten durchaus unmittelbare politische Konsequenzen in Themen von globaler Bedeutung.

Fazit

Die Zusammenarbeit von Staaten im Rahmen von „G-Formaten“ ist attraktiv. Diese Gruppen erlauben es gleichgesinnten Staaten aus unterschiedlichen Weltregionen, in wenig institutionalisierten Kontexten formal gleichgestellt in Themengebieten ihrer Wahl Ideen auszutauschen, Positionen anzugleichen und Maßnahmen auf den Weg zu bringen. Diese Stärken können freilich auch als Schwächen gelesen werden: Die Bildung von Gruppen führt zwangsläufig zum Ausschluss von anderen Staaten. Der geringe Grad an Verrechtlichung und Institutionalisierung stellt sowohl die Verbindlichkeit als auch die Nachhaltigkeit von etwaigen Beschlüssen und Maßnahmen in Frage. Der Grad der Umsetzung der Beschlüsse ist dann auch von Staat und zu Staat sehr unterschiedlich.

Da G7 und G20 regional, überregional und teilweise auch global wirkmächtige Staaten zusammenbringen, haben die in diesen Gruppen getroffenen Beschlüsse zwangsläufig Folgen für andere Staaten, die jedoch weder an den Beratungen beteiligt sind noch den in den Gruppen versammelten Staaten ein Mandat für ihr Handeln erteilt haben. Von daher stellt sich ganz wesentlich die Frage nach der Legitimation der G-Formate, deren Handeln nicht ohne Folgen für formal verankerte internationale Organisationen wie den VN bleiben können. Aus dieser Perspektive sind G-Formate als problematisch, weil eben nicht breit legitimiert zu bewerten.

Andererseits müssen die G-Formate als Antwort darauf gesehen werden, dass regionale oder globale Organisationen nicht (ausreichend) in der

Lage sind, die bestehenden globalen Herausforderungen anzugehen. Die G-Formate können diese Herausforderungen zwar auch nicht alleine lösen. Sie versprechen jedoch, einen wichtigen Beitrag hierzu zu leisten. Von daher sind G-Formate auch künftig sinnvoll. Angesichts der politischen Blockaden und institutionellen Defizite gerade der VN, die sich in den nächsten Jahren im Zuge der zu erwartenden weiteren Eskalation des Großmachtwettbewerbs zwischen den USA und China noch verschärfen dürften, wird ihre Relevanz – insb. diejenige der um Partnerstaaten ergänzten G7 – künftig sogar noch weiter zunehmen.

Anmerkungen

- 1 <https://www.g7uk.org/>.
- 2 <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-leaders-declaration-1121.html>.
- 3 <https://www.g7uk.org/>
- 4 <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2020riyadh.html>
- 5 Abbott, Kenneth W. et al. (2000) The Concept of Legalization. *International Organization* 54(3), 401-419.
- 6 <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2021cornwall/road.html>.
- 7 <http://www.g7.utoronto.ca/compliance/dataset/index.html>
- 8 <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/dataset.html>.