

DGAPanalyse

kompakt

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Juni 2010 N° 3

Die Gipfeltreffen der G8 und G20 in Kanada: Große Herausforderungen, geringe Erwartungen

von Katharina Gnath und Claudia Schmucker



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die Gipfeltreffen der G8 und G20 in Kanada: Große Herausforderungen, geringe Erwartungen

von Katharina Gnath und Claudia Schmucker

Ende Juni 2010 finden in Kanada zwei Gipfel der Staats- und Regierungschefs statt: Am 25. und 26. Juni treffen sich die Chefs der G8-Staaten – Kanada, USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Russland – in Muskoka. Am darauffolgenden Tag versammeln sich die G20¹ in Toronto. Die Herausforderungen sind groß: Das G20-Treffen findet vor dem Hintergrund der anhaltenden Wirtschafts- und Finanzkrise statt, die sich in den vergangenen Monaten zu einer Schuldenkrise entwickelt hat. Von beiden Gipfeln sind jedoch keine wegweisenden Entscheidungen zu erwarten, und daher ist vom Gipfelenthusiasmus der letzten Jahre nicht viel übrig geblieben.

Der G8-Gipfel in Muskoka

Die kanadische Präsidentschaft will den G8-Gipfel klar auf nichtökonomische Themen wie internationalen Frieden, Entwicklung und Sicherheitspolitik konzentrieren. Dieser Schwerpunkt ist im Einklang mit der Pittsburgh-Entscheidung von 2009, von nun an die G20 zum zentralen Forum für internationale Wirtschaftskooperation zu etablieren. Im Vordergrund des G8-Treffens stehen vor allem die aktuellen sicherheitspolitischen Entwicklungen im Iran, Nordkorea sowie in Afghanistan und Pakistan. Darüber hinaus hat die kanadische Präsidentschaft die Weiterentwicklung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags und die Fortführung der US-Abrüstungsinitiative auf die Tagesordnung gesetzt.

Ein weiterer traditioneller G8-Schwerpunkt ist die Entwicklungspolitik, insbesondere die Afrika-Politik. Der kanadische Premierminister Stephen Harper kündigte an, in Muskoka keine neuen Zusagen zu vereinbaren, sondern den Fokus auf größere Rechenschaft und Transparenz gegenüber bereits zugesagten Entwicklungshilfeversprechen zu legen. Dies ist zu begrüßen: Die Gruppe der Industriestaaten war in den letzten Jahren massiv in die Kritik geraten, auf große Versprechungen zu wenige Taten folgen zu lassen und weit hinter ihren zugesagten Zahlungsverpflichtungen zu bleiben. Als einzig neues Thema setzten die Kanadier eine Initiative zur Verbesserung der Mütter- und Kindergesundheit auf die Tagesordnung. Doch

noch ist Kanada nicht uneingeschränkt bereit, auch finanzielle Mittel zur Geburtenkontrolle und für Abtreibungen bereitzustellen, während die europäischen Länder und die USA dies befürworten. Kanada wird sich wahrscheinlich bewegen, um seine eigene Initiative nicht scheitern zu lassen.

Im Bereich Umwelt- und Klimapolitik hat Kanada klar mit der Tradition der letzten G8-Gipfel gebrochen und im Vorfeld kein Treffen der G8-Umweltminister anberaumt. Auch in den Vorankündigungen der kanadischen Präsidentschaft zum Gipfel wurde das Thema mit Nichtbeachtung gestraft. Dies ist zu einem großen Teil auf den allgemeinen Stillstand der internationalen Klimaverhandlungen nach dem Scheitern in Kopenhagen zurückzuführen. Trotzdem hätte dieses Thema von Kanada während seiner Präsidentschaft vorangetrieben werden müssen. Kanada verpasst die Chance, mit den anderen großen Industriestaaten ein deutliches Zeichen zu setzen, um wieder Schwung in die internationalen Verhandlungen zu bringen.

Der G20-Gipfel in Toronto

Zusätzlich zum G8-Gipfel richtet Kanada in Toronto den vierten G20-Gipfel auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs aus. Es teilt sich die Rolle des Gastgebers mit Südkorea, das die diesjährige G20-Präsidentschaft inne hat. Folgende

Themen dominieren die Tagesordnung: (1) Finanzmarktregulierung, (2) Verschuldung der öffentlichen Haushalte und (3) globale Wachstumsstrategien.

1) Finanzmarktregulierung

Das beherrschende Thema im Vorfeld des Gipfels war die Frage, wie der Finanzsektor an den Kosten der Krise beteiligt werden kann. Bereits auf der IWF-Frühjahrstagung im April 2010 hatte IWF-Direktor Dominique Strauss-Kahn vorgeschlagen, eine internationale Bankenabgabe im Rahmen der G20 ins Leben zu rufen. Allerdings konnte hier bislang kein Durchbruch erzielt werden. Während Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die USA die Abgabe unterstützen, sperren sich eine Reihe von G20-Ländern gegen weitere Auflagen für den Finanzsektor: Gastgeber Kanada lehnt weitere Maßnahmen ab, da sein Bankensystem die Krise unbeschadet überstanden habe; Schwellenländer wie beispielsweise Indien oder Brasilien sind der Ansicht, dass ihre Finanzinstitutionen nicht mit Abgaben belastet werden sollten, die ihre Entwicklung behinderten; und auch Japan, Südkorea, und Australien sprechen sich gegen eine internationale Abgabe aus. Derweil schreitet die EU mit eigenen Plänen voran, und auch die USA planen ähnliche Schritte. Die kanadische Präsidentschaft nahm ein Scheitern der Verhandlungen im Rahmen der G20 bereits vorweg und betonte, dass es aller Wahrscheinlichkeit nach keine Einheitslösung für alle Länder geben werde. Eine Einigung in Toronto ist somit unrealistisch geworden.

Im Rahmen des Rettungsschirms für die Eurozone sagte Bundeskanzlerin Angela Merkel zu, sich auf dem G20-Gipfel für eine Besteuerung der Finanzmärkte einzusetzen. Dabei bleibt offen, ob es sich um eine Finanztransaktionssteuer (Umsatzsteuer auf alle Finanzgeschäfte) oder – wie vom IWF vorgeschlagen – eine Finanzaktivitätssteuer (Besteuerung von Gewinnen und ausgeschütteten Gehältern) handeln soll. Auch hier bleibt eine Einigung auf dem G20-Gipfel unwahrscheinlich, da sich unter anderem die USA und Kanada gegen eine gemeinsame Steuer aussprechen.

Vor dem Hintergrund der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise war auf den letzten G20-

Gipfeln beschlossen worden, das internationale Finanzsystem durch verbesserte Regulierung widerstandsfähiger zu machen und so künftigen Krisen vorzubeugen. Hierzu erarbeitet der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht bis Ende des Jahres Vorschläge für die G20. Diese beinhalten vor allem (1) eine höhere Quantität und Qualität von Eigenkapital, (2) die Einführung einer Verschuldungsobergrenze (leverage ratio), sowie (3) neue Liquiditätsvorschriften.² Darüber hinaus wird das Thema der geordneten Insolvenz von Banken behandelt, das für Deutschland politisch besonders wichtig ist. Die Reformen sollen bis Ende 2012 implementiert werden. Dabei gilt dieses Datum in der jetzigen Krisensituation bereits als zu optimistisch: Die Finanzminister der G20 hatten sich im April 2010 darauf geeinigt, die Regeln erst umzusetzen, wenn der wirtschaftliche Aufschwung gesichert sei. Auf dem Gipfel in Toronto soll es lediglich um eine Bestandsaufnahme der bisherigen Reformen gehen.

2) Verschuldung der öffentlichen Haushalte

Als Konsequenz der aktuellen Eurokrise wird das Problem der Staatsverschuldung Kernthema des Toronto-Gipfels sein. Laut Premierminister Harper zeige die Situation in Europa, dass hoch verschuldete Länder, die weiterhin Schulden aufnahmen, zurzeit das größte Risiko für den globalen Wirtschaftsaufschwung darstellten: Laut IWF wird der durchschnittliche Grad der öffentlichen Verschuldung in den Industrieländern von fast 91 Prozent des BIP (Ende 2009) auf 110 Prozent (2015) steigen, was einem Anstieg von 37 Prozentpunkten seit dem Beginn der Krise bedeutet.

Auch zu diesem Thema wird es in Toronto keine einheitliche G20-Linie geben. Deutschland bekräftigte auf dem Finanzministertreffen in Busan (Südkorea) Anfang Juni, dass es 2011 anfangen werde, seine Konjunkturprogramme zurückzufahren. Während Europa strengere Schuldenregeln befürwortet, bleiben die USA der Ansicht, dass neben dem Abbau von Schulden auch die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums erfolgen müsse. So forderte Finanzminister Timothy Geithner Länder mit Handelsbilanzüberschüssen wie Deutschland, Japan und China auf, ihre private Nachfrage weiter zu stärken.

3) Globale Wachstumsstrategien

Auf dem Gipfel in Pittsburgh war festgelegt worden, die nationalen Wirtschaftspolitiken der G20-Staaten von nun an besser aufeinander abzustimmen, um so ein »starkes, nachhaltiges und ausgeglichenes Wirtschaftswachstum« zu erzielen. Auf dem IWF-Frühjahrgipfel in Washington wurden diese Ziele weiter konkretisiert. Auf dieser Basis sollen nun auf dem Toronto-Gipfel erste Politikoptionen vorgestellt werden. Der kanadische Notenbankgouverneur Mark Carney warnte allerdings, dass auch bei diesem Thema zu viele Fragen offen seien, um in Toronto einen Rahmenvertrag zur Bekämpfung der globalen Ungleichgewichte zu beschließen.

Neben diesen Kernthemen stand die Reform der globalen Finanzinstitutionen – allen voran des IWF – auf der ursprünglichen Agenda der aufgewerteten G20: So war in Pittsburgh entschieden worden, Schwellenländer bis zu 3% mehr Stimmen bei der Weltbank und mindestens 5% mehr beim IWF erhalten sollten. Dieses ist das einzige Thema der G20, das vor allem im Interesse der Schwellenländer liegt. Die Governance-Reform soll bis zum nächsten G20-Gipfel in Seoul im November 2010 umgesetzt werden. Toronto wird hier keine weiteren Ergebnisse bringen.

Ausblick: Gedrückte Erwartungen an Toronto

Der G20 steht die eigentliche Bewährung noch bevor: Vor allem im Bereich der Finanzmarktregulierung muss die Gruppe noch beweisen, dass sie ihrer neuen Rolle als zentrales weltwirtschaftliches Führungsgremium gerecht wird und Lehren aus der Finanzkrise zieht. Der Ausblick für den Toronto-Gipfel ist allerdings düster. So sieht Gastgeber Kanada keinen gemeinsamen Nenner für eine G20-Koordinierung in vielen wichtigen Bereichen, wie zum Beispiel eine internationale Bankenabgabe, eine Besteuerung des Finanzsektors sowie weitreichende Bankenregulierungen. Es wird lediglich zu einer Bestandsaufnahme und allgemeinen Absichtserklärungen kommen.

Darüber hinaus haben zahlreiche Staaten bereits nationale Regeln erstellt, die ein koordiniertes Zusammenwirken im Rahmen der G20 erschweren: So überlegen die USA, ein Trennbankensystem einzuführen, das zwischen Geschäfts- und Investmentbanken unterscheidet (»Volcker-Regekk«); die EU beschließt eine europäische Registrierung von Hedge-Fonds; und Deutschland verbietet ohne Absprache mit den Partnern ungedeckte Leerverkäufe von europäischen Staatsanleihen und bestimmten Kreditausfallversicherungen. Ziel muss es jedoch sein, sich international besser abzustimmen; ansonsten entsteht ein Flickwerk von unterschiedlichen nationalen Regulierungen. Hierbei sollte Deutschland eine Vorreiterrolle einnehmen und auf Alleingänge verzichten. Ansonsten hat die G20 ihr Regulationsmoment verloren.

Eine neue Aufgabenverteilung: G8, G20 und G7

Die vergangenen Monate haben gezeigt, dass sich in der Gipfeldiplomatie ein Dreiklang herausgebildet hat:

1. Die Gruppe der G8 ist dabei, sich zu einem rein sicherheits- und entwicklungspolitischen Forum zu formieren. Da die G20 nicht alle Themen der G8 übernommen haben und sich ausschließlich auf Wirtschafts- und Finanzthemen konzentrieren, ist es sinnvoll, den G8-Gipfel in dieser Form zu erhalten. Die Gruppe kann sich nun in sehr viel informellerem Rahmen über globale Risiken austauschen, außenpolitische Initiativen vorantreiben und ihre internationalen Hilfsmaßnahmen koordinieren. Dazu gehört jedoch auch der Bereich des internationalen Umwelt- und Klimaschutzes, der in diesem Jahr von der G8 zu stark vernachlässigt wurde. In Zukunft sollte dieses Thema wieder Eingang in die Gipfelagenda finden.
2. Im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik hat die G8 ihre Rolle als zentrales Koordinationsforum an die G20 abgegeben. Hier ist die größere Gruppe auch das richtige Forum: Vor allem im Bereich der Regulierung muss gewährleistet sein, dass alle wichtigen Länder eingeschlossen

sind, um gleiche Wettbewerbsbedingungen (level playing field) zu schaffen und Regulierungsarbitrage zu vermeiden. Bereits jetzt treten jedoch zahlreiche Divergenzen zwischen den G20-Mitgliedern auf: Das Interesse der Schwellenländer an der Regulierungsagenda ist gering. Zwischen den transatlantischen Partnern – und selbst innerhalb der EU – gibt es keine gemeinsame Linie, was eine internationale Einigung im G20-Rahmen erschwert.

3. Trotz der zentralen Bedeutung der G20 im Bereich der internationalen Finanzpolitik hat sich in den vergangenen Monaten die anhaltende Bedeutung der Gruppe der G7-Finanzminister (G8 ohne Russland) gezeigt. Die G7-Länder bilden den Nukleus in der internationalen Finanzpolitik, sowohl im Hinblick auf das Volumen ihrer Finanzaktivitäten als auch ihre Regulierungskompetenz. Sie sind daher in der Lage, durch Absprachen kurzfristig auf Krisen zu reagieren und langfristige Finanzregulierungen anzustoßen. Dies zeigte sich gerade im Rahmen

der Eurokrise, bei der es in Form von Telekonferenzen sowie intensiven Vorbereitungen und Besprechungen zu einem kurzfristigen Krisenmanagement kam, das die G20 nicht leisten konnte.

International koordinierte Entschlüsse sind für die Lösung internationaler Herausforderungen entscheidend: Dies wird in der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise erneut deutlich. Dabei sollten alle Staaten Anstrengungen unternehmen, in den unterschiedlichen Foren gemeinsam an Lösungen zu arbeiten. Dies bedeutet insbesondere für Deutschland und die EU, sich beim nächsten G20-Gipfel in Südkorea besser abzustimmen und bereits vor dem Gipfel Kompromisslösungen auszuloten. Sie müssen mit einer gemeinsamen Stimme stärker für internationale Regeln werben.

Katharina Gnath ist Associate Fellow im Programm Globalisierung und Weltwirtschaft des Forschungsinstituts der DGAP; Dr. Claudia Schmucker leitet das Programm Globalisierung und Weltwirtschaft.

Anmerkungen

- 1 Die G20-Staaten bestehen aus: Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei, USA sowie der EU. Neben diesen G20-Staaten nehmen Malawi, Äthiopien, Vietnam (ASEAN-Vorsitz), Spanien und die Niederlande teil. Des Weiteren werden die Chefs der Weltbank, des IWF, des Finanzstabilitätsrats (FSB),
- 2 Die Qualität des Eigenkapitals soll durch eine engere Definition von Kernkapital verbessert werden. Bei den neuen Liquiditätsvorschriften müssen Banken darlegen, dass sie sich in Krisen über einen bestimmten Zeitraum hinweg ausreichend Geld beschaffen können.

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Herausgeber:

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net
© 2010 DGAP