

DAS KRISENMANAGEMENT DER G20 – PERSPEKTIVEN AUS DEN G5-STAATEN



Herausgeber

Dr. Gerhard Wahlers

Stellv. Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Redaktion

Susanna Vogt

Referentin Globale Wirtschafts- und Sozialordnung

Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

www.kas.de

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

© 2010, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

Gestaltung: SWITSCH KommunikationsDesign, Köln.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Printed in Germany.

INHALT

4 | EINLEITUNG

6 | CHINA

10 | INDIEN

14 | SÜDAFRIKA

18 | MEXIKO

21 | BRASILIEN

EINLEITUNG

„Erholung und Neuanfang“ – unter diesem Motto steht der vierte G20-Gipfel, zu dem sich vom 26. bis 27. Juni 2010 die großen Industrie- und Schwellenländer in Toronto zusammenfinden werden, um über die weiteren Schritte zur Bewältigung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zu beraten. 2010 hat Korea den Vorsitz in der G20 inne. Der Gipfel Ende Juni findet in gemeinsamer Gastgeberschaft mit Kanada statt, bevor Korea im November 2010 den nächsten G20-Gipfel in Seoul ausrichten wird.

Mit dem Gipfel in Toronto findet das erste der nun fest auf jährlicher Basis vereinbarten Treffen der G20 als „Hauptforum für die Koordination der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ (wie in der Schlusserklärung von Pittsburgh vereinbart) statt – ein Schritt zur weiteren Konsolidierung und Institutionalisierung dieses bislang informellen Forums. Unmittelbar im Vorfeld werden sich die G8 vom 25. bis 26. Juni unter kanadischer Präsidentschaft ebenfalls in Kanada treffen.

Der G20-Gipfel Ende des Monats sollte vor allem die Neustrukturierung der internationalen Wirtschaft nach dem Ende der Rezession thematisieren. Doch die Frage der internationalen Staatsverschuldung steht mit der Krise in der Eurozone nun als neue Herausforderung auf der Agenda der G20. Effektive Wege zur Konsolidierung der Staatsfinanzen werden kontrovers diskutiert werden – schon zwischen Deutschland und den USA bestehen große Unterschiede in den Ansätzen zum Defizitabbau. Weitere Themen werden die von einigen Staaten geforderte Finanzmarkttransaktionssteuer, die Bankenabgabe, notwendige fiskalische Reformen und koordinierte Ausstiegsstrategien aus den staatlichen Konjunkturprogrammen sein. Die unterschiedliche Betroffenheit durch die Krise und ihre Auswirkungen erschwert den Konsens: Deutlich spricht sich beispielsweise Kanada gegen die unter anderem von Deutschland befürwortete Bankenabgabe aus. Das Gastgeberland möchte den Fokus des Treffens der Staats- und Regierungschefs auf der Überprüfung der bereits von den G20 eingeleiteten Schritte sehen. Daher bemüht sich Kanada intensiv, die Agenda des Gipfels unter Kontrolle zu halten. Alle weiteren Themen wie Klimaschutz, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Sicherheitsfragen werden wohl eher an den Rand der Tagesordnung geraten.

Zusätzlich zu den G20-Mitgliedern werden an dem Gipfel in Toronto erneut Spanien und die Niederlande teilnehmen. Zudem hat Kanada eine Einladung an Malawi, Äthiopien und Vietnam, das derzeit den Vorsitz der ASEAN inne hat, ausgesprochen. Damit erweitert sich der Kreis der Gipfelteilnehmer. Dies stellt die Anpassungsfähigkeit des Forums unter Beweis, eröffnet zugleich aber die Frage nach der Repräsentativität sowie der Auswahl der Mitglieder und Gipfel-Gäste.

Fest integriert in das Forum sind die großen Schwellenländer China, Indien, Südafrika, Mexiko und Brasilien, die sogenannte G5. Diese Staaten hatten sich über den 2007 unter deutscher G8-Präsidentschaft eingeführten „Heiligendamm-Prozess“ zunächst an die G8 angenähert. Dieses Verfahren wird nun aller Voraussicht nach – bei Fortbestehen der G8 – im G20-Mechanismus aufgehen. Insbesondere diese fünf Staaten sind es, die die Interessen der „Nicht-G8-Mitglieder“ in der G20 vorantreiben. Dabei geht es insbesondere um eine ausgewogene Agenda der Gipfeltreffen im Hinblick auf Schwerpunktthemen von Industrieländern – wie der Frage der Finanzmarktregulie-

rung und des Abbaus von Staatsdefiziten – sowie Problembereiche, die insbesondere die Schwellenländer betreffen, wie beispielsweise die Reform der internationalen Finanzinstitutionen oder protektionistische Maßnahmen im Handel. Zugleich stehen die neuen „Mittelmächte“ vor der Herausforderung, sich mit ihrer neuen Rolle in der Weltgemeinschaft zu arrangieren und dies verantwortungsvoll einzunehmen. Sie vertreten in immer stärkerem Maße Interessen, die nicht mehr deckungsgleich mit denjenigen der Entwicklungsländer sind – nicht zuletzt in Handelsfragen. Allein die regionale Dominanz der G5 auf ihren jeweiligen Kontinenten bringt oftmals schwierige Beziehungen zu den umliegenden kleineren Staaten mit sich. Dieser Effekt wird zudem durch die den G5 von den Industrieländern zugeordnete repräsentative Funktion im Hinblick auf ihren jeweiligen Kontinent verstärkt. Die G5 sehen sich selbst in einer Brückenfunktion zwischen Industrie- und Entwicklungsländern – zugleich müssen sie jedoch um die Anerkennung dieser Funktion durch die oftmals in der Entwicklung deutlich weiter zurückliegenden Staaten ihrer Region ringen. Und die Industrienationen erwarten von den G5 zusehends verantwortliches Verhalten, das jenseits des Verfolgens nationaler Interessen und Entwicklungsziele das Gemeinwohl verstärkt in den Blick nimmt. Ihre wirtschaftliche Größe und stabilisierende Rolle im Verlauf der Krise räumt den Schwellenländern diese Position nun ein.

Vor diesem Hintergrund scheint sich die G20 an einem wichtigen Punkt seit ihrer ersten Einberufung auf Gipfel-Niveau zu befinden: Nun wird es darum gehen, der Abschwächung des Reformdrucks in Anbetracht der Erholung der Weltwirtschaft nicht nachzugeben und die Bewährungsprobe der Funktionsfähigkeit als wichtiges internationales Forum jenseits der akuten Krisenbewältigung zu bestehen. Kompromissbereitschaft bei allen beteiligten Akteuren und das Erreichen konkreter Verhandlungsergebnisse sind dazu zentrale Kriterien.

CHINA

Die Volksrepublik China hat sich seit der 1978 eingeleiteten Öffnungspolitik und aufgrund zahlreicher Wirtschaftsreformen inzwischen zur drittgrößten Volkswirtschaft und drittgrößten Handelsnation der Welt entwickelt. Auch die globale Finanzkrise hat die „sozialistische Marktwirtschaft chinesischer Prägung“ vergleichsweise gut überstanden.

STABILITÄT IN DER KRISE

Zwar stellte 2009 laut Staats- und Parteichef Hu Jintao „das schwierigste Jahr in der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes“¹ dar (8,7 Prozent Wachstum des Bruttoinlandsprodukts BIP). Grund ist vor allem der deutliche Rückgang (minus 15 Prozent) des lange Zeit boomenden Außenhandels. Jedoch legte Chinas Wirtschaftsleistung im ersten Quartal 2010 schon wieder um 11,9 Prozent im Vergleich zum Vorjahr zu. Gründe für diesen Wachstumsschub sind primär die gigantischen staatlichen Konjunkturpakete in Höhe von mehr als 450 Milliarden Euro – investiert u.a. in Infrastruktur, Gesundheit und Bildung – und die enorme Ausweitung der Kreditvergabe durch die Banken (2009 rund eine Bio. Euro). Damit ist Chinas Plan aufgegangen, in Zeiten des schwachen Außenhandels die Binnenwirtschaft zu stärken – wobei mittlerweile bereits Gegenmaßnahmen ergriffen werden um Inflation und Überhitzung zu vermeiden.

Ferner steht das bevölkerungsreichste Land der Erde unverändert vor gewaltigen Aufgaben. Dabei gehören vor allem die Themen Umweltverschmutzung, Minderung von Armut, Überalterung der Gesellschaft und die Eindämmung der wachsenden regionalen und sozialen Unterschiede zu den vordringlichen Zielen der chinesischen Politik.

POSITIVE RESONANZ AUF DEN ERSTEN G20-GIPFEL

Während westliche Experten verbindliche Beschlüsse vermissten, nannte ein Sprecher des chinesischen Außenministeriums die Ergebnisse des ersten G20-Gipfels in Washington im November 2008 „umfassend, positiv und ausgewogen“.² Man hatte sich über die Gründe der Krise sowie auf kurz- und mittelfristige Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung verständigt. Unter anderem wurde die Stützung des weltweiten Wirtschaftswachstums, die Bekämpfung von Handelsprotektionismus und die Reform des Weltfinanzsystems angekündigt. Doch im öffentlichen Fokus stand vor allem Chinas neues Engagement auf internationalem Parkett. Die in die Volksrepublik gesetzten Hoffnungen der internationalen Staatengemeinschaft waren auch aufgrund der chinesischen Währungsreserven groß. Gleichzeitig forderte Präsident Hu Jintao mehr Einfluss im westlich dominierten Weltfinanzsystem. Die prinzipielle Bereitschaft der G20-Länder zur Reform wurde daher in China überaus positiv bewertet. Währenddessen warnten chinesische Experten diesbezüglich vor einem langwierigen und komplizierten Prozess, da alle Verhandlungsparteien ihren nationalen Vorteil durchsetzen wollten.

Die Abschlusserklärung von Washington listete zahlreiche Sofortmaßnahmen auf, deren Umsetzung in den meisten Staaten bereits auf den Weg gebracht war. Tatsächlich hatte Hu Jintao bereits eine Woche vor dem Washingtoner Gipfel das weltweit zweitgrößte Konjunkturpaket angekündigt und mit dessen Umsetzung begonnen. Weiterhin begann die chinesische Regierung Ende 2008 mit der gezielten Unterstützung von zehn strategisch wichtigen Industriebranchen und der Implementierung von mehreren regionalen Entwicklungsplänen.

Neben diesen binnenwirtschaftlichen Maßnahmen beteiligte sich die Volksrepublik auch an der Stimulierung des regionalen, bilateralen und multilateralen Handels und stützte damit die Stabilität des internationalen Systems. Präsident Hu Jintao, Premierminis-

ter Wen Jiabao und Vizepräsident Xi Jinping besuchten im Februar 2009 die EU sowie fünfzehn Länder in Afrika und Lateinamerika um zahlreiche Kooperationsverträge, Hilfsversprechen und Schuldenerlasse zu unterzeichnen. China engagierte sich ferner in den regionalen Verbänden ASEAN und APEC und traf bilaterale Währungstausch-Abkommen mit Süd-Korea, Malaysia, Weißrussland, Argentinien und Indonesien. Darüber hinaus spendete die Volksrepublik 28 Millionen Euro an den Asiatischen Entwicklungsfonds.

Der Washingtoner Gipfel hatte zwar die Reform des Finanzsystems beschlossen, ließ jedoch konkretere Bestimmungen diesbezüglich vermissen. Lediglich die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurde um aktuelle Informationen über Steueroasen gebeten, die auf dem folgenden Gipfel in London veröffentlicht wurden.

FORDERUNG NACH VERSTÄRKTEN EINFLUSSMÖGLICHKEITEN

Auf dem G20-Gipfel im April 2009 in London wurde vor allem die Frage diskutiert, wie die Auswirkungen der Wirtschaftskrise abgeschwächt werden können und eine neue Krise verhindert werden kann. Dabei einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf konkrete Maßnahmen zur Stimulierung der Weltwirtschaft, auf die Etablierung eines weltweiten „Frühwarnsystems“ (*Financial Stability Board*, FSB) sowie auf die Reform der internationalen Finanzinstitutionen. Handelsminister Chen Deming und chinesische Medien stellten die gemeinsame Erklärung von London dank Präsident Hu als gute Grundlage für die globale Stabilität und damit auch für Chinas wirtschaftliche Erholung dar.³ Positiv aufgenommen wurden in China auch Präsident Hu bilaterale Gespräche mit Barack Obama, Gordon Brown, Dimitri Medwedew, Nicolas Sarkozy und anderen Staatschefs, die am Rande des Gipfeltreffens stattfanden. Hu Jintaos Botschaft in London lautete: Die Weltwirtschaftskrise könne nur durch internationale Zusammenarbeit gelöst werden und China sei bereit, dies durch mehr eigene Verantwortung zu unterstützen. Die chinesische Berichterstattung fokussierte daher im Anschluss an den Gipfel vor allem den wachsenden Einfluss der Volksrepublik in der globalen Wirtschafts- und Finanzwelt.

Um künftige Zusammenbrüche zu verhindern beschloss man den Aufbau größerer Eigenkapitalreserven und die Orientierung der Entlohnung der Manager an langfristigen Zielen; chinesische Stimmen kritisierten jedoch das Fehlen konkreter Strategien und Pläne. Auch nach Zeng Peiyan, dem früheren Vizeminister-

präsident, seien Risiken des Finanzsystems ungelöst geblieben, vor allem im Bereich des Protektionismus.⁴ Zwar wurde in London entschieden, die Stimmrechte des IWF zu reformieren um Schwellenländer stärker in das globale Finanzsystem zu integrieren – doch die Zusagen blieben aus chinesischer Sicht unzureichend. Vor allem bezweifelten Wirtschaftsexperten die tatsächliche Bereitschaft der USA und der EU, Einfluss zugunsten der Entwicklungsländer abzugeben.⁵

In London wurde mit 880 Milliarden Euro das größte Konjunkturprogramm der Geschichte aufgelegt. Zudem wurde an die einzelnen Regierungen appelliert, mit den laufenden nationalen Konjunkturprogrammen fortzufahren. Dies wurde in China aufgegriffen. Daneben erstand die Volksrepublik Anfang September 2009 als erstes Land weltweit IWF-Anleihen im Wert von 35 Milliarden Euro, um das Kapital des Währungsfonds aufzustocken. Zwar war die Entscheidung unter chinesischen Experten nicht unumstritten, das Investitionsrisiko spiegelte jedoch laut Regierung den wachsenden Einfluss Chinas in der Weltwirtschaft wider. In den chinesischen Medien wurde fortan berichtet, dass die Londoner G20-Entscheidungen weltweit implementiert und krisengebeutelte Länder durch IWF und Weltbank unterstützt wurden. Ebenso rief die Asiatische Entwicklungsbank ein drei Milliarden Euro schweres Unterstützungsprogramm aus, von dem auch China profitierte. Der grundsätzliche chinesische Tenor lautete: Die Londoner Maßnahmen haben die Krise effektiv begrenzt. Gleichzeitig wurden in London Maßnahmen gegen Steuerparadiese beschlossen, woraufhin die OECD noch am gleichen Tag eine „Schwarze Liste“ veröffentlichte: Während das chinesische Festland die entsprechenden internationalen Standards bereits größtenteils umsetzte, hätten Hongkong und Macao eine bessere Transparenz erst im Monat zuvor angekündigt und blieben die Umsetzung noch schuldig.

Im Kampf gegen Protektionismus tat sich nach dem Gipfel eine große Kluft zwischen Anspruch und Realität auf: Die USA erhoben im September 2009 35 Prozent Einfuhrzölle auf chinesische Reifen woraufhin China die Zollgebühren auf Hühnerfleisch und Autoteile aus den USA erhöhte. Dazu He Maochun, Professor für Wirtschaft und Diplomatie an Beijings Tsinghua University: „Wir haben unser schlechtes Verhalten von anderen Ländern gelernt [...] Chinas Handeln in Bezug auf diese Angelegenheit wird als Abschreckung und Warnung für andere Länder dienen.“⁶

DRÄNGEN AUF REFORMEN IN PITTSBURGH

Beim G20-Gipfel in Pittsburgh im September 2009 ging es vor allem um die Frage wie die allmähliche Erholung von der Wirtschaftskrise weiter gefördert werden kann. Inhaltliche Schwerpunkte waren die Reform der internationalen Finanzinstitutionen, die Ausarbeitung einer „Exit-Strategie“ für nationale Konjunkturpakete, der Kampf gegen Handelsprotektionismus und die Regelung von Manager-Prämien. Die chinesische Presse äußerte sich im Hinblick auf den Gipfel positiv überrascht über unerwartet viele und weit reichende Bestimmungen. Im Fokus der Berichterstattung stand vor allem die Entscheidung der Regierungschefs, die G8 als oberstes Koordinierungsforum in internationalen Wirtschaftsfragen durch die G20 abzulösen. Der Gipfel wurde in der chinesischen Presse gemeinsam mit drei Konferenzen der Vereinten Nationen (VN) präsentiert, an denen Hu Jintao in derselben Woche teilnahm. Der Grundtenor lautete: Für China ist Multilateralismus künftig unumgänglich.

Während der Krise hatte China zur Stabilisierung der Weltwirtschaft beigetragen. Hu Jintao war daher erneut mit dem klaren Ziel in die USA gereist, eine Erhöhung des Stimmenanteils und der Sitze für Entwicklungs- und Schwellenländer im Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank zu fordern. Hier konnten in der Tat Erfolge erzielt werden, die auch den größten Teil der chinesischen Berichterstattung einnahmen: Der Stimmenanteil der Entwicklungs- und Schwellenländer im IWF sollte um mindestens fünf und in der Weltbank um mindestens drei Prozentpunkte erhöht werden. Prinzipiell wurden die Entscheidungen in China positiv aufgenommen, auch Vizeaußenminister He Yafei betrachtete sie als eines der Schlüsselergebnisse des G20-Gipfels.⁷

In Pittsburgh wurden die angestoßenen Reformen der Finanzinstitutionen konkretisiert. So sollte der IWF künftig die globalen Ungleichgewichte in den Handelsbilanzen überwachen, was China als großen Fortschritt betrachtete. Vor allem jedoch wurde bestätigt, dass die Entwicklungsländer in der Weltbank und im IWF künftig mehr Stimmgewicht erhalten sollen – eine Neuverteilung der Sitze erfolgte hingegen noch nicht. Dies forderte Präsident Hu im November 2009 entsprechend ein. Im April 2010 wurde dann von den Aktionären der Weltbank ein Anstieg zu Gunsten der Entwicklungsländer um insgesamt 3,13 Prozentpunkte festgelegt. China kam mit vier Prozent immerhin auf den drittgrößten Stimmenanteil. Über die Stimmanpassung im IWF soll erst bis Januar 2011 endgültig entschieden werden. Dies wird von der chinesischen Zentralbank stark kritisiert. Ferner

einigten sich die Regierungschefs darauf, die Manager-Bonuszahlungen an den Unternehmenserfolg zu koppeln. Im März 2010 wurde diesbezüglich in China festgelegt, dass Sonderzahlungen höchstens das Dreifache des Grundsalariums betragen dürfen; mindestens 40 Prozent der Bonuszahlungen sollen die Banker erst nach Ablauf einer Frist von drei Jahren erhalten.

Die chinesischen Konjunkturpakete sollten laut Abschlusserklärung zunächst fortgeführt werden, wofür sich auch Hu Jintao aussprach. Doch Anfang 2010 musste die chinesische Regierung bereits gegensteuern, um eine Überhitzung der wieder in Fahrt gekommenen Wirtschaft zu vermeiden. Dafür wurden mehrfach die Mindestreserve-Anforderungen für Banken angehoben – und damit aus nationalen Gründen der Forderung von Pittsburgh nach höheren Kapitalreserven entsprochen. Trotz schwelendem und bis heute andauerndem Handelskonflikt mit den USA sprach sich China nach dem Gipfel von Pittsburgh immer wieder vehement gegen Protektionismus aus. Die G20-Entscheidungen dazu gingen der Volksrepublik nicht weit genug.

TORONTO: SORGE UM NACHLASSENDE REFORMIMPULSE

Der G20-Gipfel in Toronto steht unter dem Motto „Erholung und Neuanfang“ und zielt auf eine dauerhafte Stabilisierung der Weltwirtschaft. Im Hinblick auf den Gipfel erwartet der chinesische Außenminister Yang Jiechi, dass die Teilnehmer der Reform der Finanzinstitutionen höchste Priorität einräumen.⁸ Stärkere Kontrollmechanismen, die Bekämpfung des Protektionismus, aber vor allem eine noch größere Repräsentanz der Schwellen- und Entwicklungsländer in IWF, Weltbank und FSB werden daher (wieder) ganz oben auf Hu Jintaos Agenda stehen. Es herrscht jedoch unter chinesischen Experten Sorge über den nachlassenden Reformwillen der westlichen Staaten aufgrund des wieder sichtbar werdenden Wirtschaftsaufschwungs. Präsident Hu wird daher wahrscheinlich an die Regierungschefs appellieren, die langfristigen Reformziele nicht aus den Augen zu verlieren. Im Rahmen der Diskussionen über das Finanzsystem wird es auch um die bereits im Vorfeld stark umstrittene Frage der Bankenabgabe gehen. Dazu hatte China unlängst bereits erklärt, dass es das Projekt nicht unterstützen werde.

Wichtige Punkte werden in Toronto weiterhin die Fortführung und Exit-Strategien zu den Konjunkturprogrammen sein. Bei einem Treffen der G20-Finanzminister im April 2010 wurde vermerkt, dass die Weltwirtschaft mit Hilfe der massiven Stimulierungspakete

aus der Rezession herausgeführt worden ist. Auch in China haben sich die Konjunkturprogramme bewährt. Dem chinesischen Notenbankchef Zhou Xiaochuan gemäß muss nun die Abkehr von den Konjunkturhilfen sorgsam international abgestimmt werden.⁹

Auch wird es in Toronto um die globalen Ungleichgewichte gehen, für die neben den USA China als exportorientierter Staat mit einem Devisenüberschuss in Höhe von knapp zwei Bio. Euro (März 2010) maßgeblich verantwortlich ist. Die Volksrepublik wird jedoch eher den Blick auf das Ungleichgewicht in der weltweiten Wohlstandsverteilung, im Zugang zu Ressourcen und im internationalen Währungssystem lenken, wie Außenminister Yang Jiechi im Vorfeld betonte.¹⁰ Schließlich wird die institutionelle Etablierung der G20 einen großen Stellenwert auf der chinesischen Agenda für das Treffen einnehmen. Die Gruppe hat sich, so Yang, im Rahmen der weltweiten Krisenbekämpfung bewährt und soll daher künftig eine noch größere Rolle spielen.¹¹ Somit wird China in Toronto wohl für konkrete Entscheidungen zu Autorität, Form und Aufgaben der G20 eintreten, denn laut Wirtschaftsexperten kommen nun zusehends widersprüchliche nationale Interessen ans Tageslicht. China hat jedoch in den G20-Gipfeln das passende Forum für eine multilaterale Zusammenarbeit auf höchster Ebene erkannt.

Nicole Nieraad-Schalke ist Doktorandin der Kulturwissenschaft und freiberufliche Journalistin in Shanghai.

- 1| Zit. nach Matthias Kamp: „2010 wird für China schwierig“, in: *Wirtschaftswoche online* vom 29.12.2009, <http://www.wiwo.de/politik-weltwirtschaft/2010-wird-fuer-china-schwierig-417356/> [13.05.2010].
- 2| Zit. n. Xinhua News Agency 16.11.2008: „Chinese FM: G20 summit ‚significant‘ for world to tackle financial crisis“, http://news.xinhuanet.com/english/2008-11/16/content_10365670.htm [14.05.2010].
- 3| Vgl. Xinhua News Agency 04.04.2009: „FM: Hu’s proposals play important, constructive role at G20 summit“, http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/04/content_11129260.htm [12.05.2009]; *China Daily* 04.04.2009: „China says against trade protectionism“, http://www.chinadaily.com.cn/china/g20/2009-04/04/content_7649412.htm [12.05.2010].
- 4| Vgl. Xinhua News Agency 18.04.2009: „Former vice premier: Implementation of G20 agreement still very difficult“, http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/18/content_11210631.htm [13.05.2010].
- 5| Vgl. Xinhua News Agency 04.04.2009: „Analysis: At G20, China finds way to raise stature in world finance“, http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/04/content_11129289.htm [12.05.2010].

- 6| Zit. n. Andrew Jacobs: „Beijing Goes After U.S.-Made Nylon“, in: *New York Times Online* 19.10.2009, http://www.nytimes.com/2009/10/20/business/global/20yuan.html?_r=1 [13.05.2010].
- 7| Zit. n. Xinhua News Agency 26.09.2009: „Progress on financial reform ‘bright spot’ at G20 summit: Chinese official“, http://news.xinhuanet.com/english/2009-09/26/content_12112690.htm [14.05.2010].
- 8| Vgl. Xinhua News Agency 07.03.2010: „Chinese FM expects G20 to play ‘practical role’ in world economic governance“, http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-03/07/c_13200412.htm [12.05.2010].
- 9| Vgl. Jens Erik Gould und Li Yanping: „China Needs ‘Very Certain’ Recovery for Stimulus End, Zhou Says“, in: *Bloomberg Business Week Online*, 24.03.2010, <http://www.businessweek.com/news/2010-03-24/china-needs-very-certain-recovery-for-stimulus-end-zhou-says.html> [13.05.2010].
- 10| Vgl. Xinhua News Agency 07.03.2010 a.a.O.
- 11| Vgl. ebd.

INDIEN

Die Finanzkrise, die in den USA in der zweiten Hälfte des Jahres 2007 im *Subprime*-Immobilienhypothekenmarkt begann, entwickelte sich nach dem Kollaps der Investment Bank *Lehman Brothers* am 15. September 2008, gefolgt von der Versicherungsfirma *American International Group* (AIG) mit vernetzten Transaktionen in der ganzen Welt, zu einer globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Aufgrund der massiven Auswirkungen wurde sie schnell mit der großen Depression der 30er Jahre des 20. Jahrhunderts gleich gesetzt. Der finanzielle Kollaps führte zum Staatsbankrott Islands. Etliche weitere westliche Staaten standen ebenfalls am Rande des Abgrunds und die USA sowie ihre G7-Partner waren der Meinung, dass unkonventionelle Maßnahmen vonnöten seien, um die Weltwirtschaft vor dem Absturz zu retten: Die Einberufung der G20 als Gipfel auf Ebene der Staats- und Regierungschefs sollte die anderen Staaten für ein koordiniertes Handeln mit an Bord bringen.

DIE WIRTSCHAFTLICHE LAGE INDIENS

Bis September 2008 wuchs Indiens Wirtschaft schnell, mit einem durchschnittlichen BIP-Wachstum von neun Prozent während der vorangegangenen drei Jahre. Im September 2008 kam es zu einem plötzlichen Abzug von Kapital durch ausländische Institutionen – hauptsächlich, um die Bilanzen der Schuldner in den Industrienationen zu stützen. Dies führte zu einem Kollaps der Eigenkapitalbewertungen und erschwerte es für indische Unternehmen, gewerbliche Kredite zu erhalten. Die Rupie wurde stark geschwächt. Steigende Zinssätze und sinkende Exporte führten zu einem Einbruch bei den Investitionen.

Doch trotz des düsteren weltweiten Szenarios litt die indische Wachstumsrate nur in geringem Maße: das BIP-Wachstum 2008/09 lag bei herausragenden 9 Prozent. Obwohl das Exportwachstum auf 4,3 Prozent zurückgefallen ist, wird geschätzt, dass das BIP 2009/10 um 7,2 Prozent wachsen wird. Jetzt, da die meisten Volkswirtschaften sich auf dem Weg der Konsolidierung befinden, sehen die Schätzungen für Indiens zukünftiges Wachstum besser aus: mehr als

8 Prozent für 2010/11 und mehr als 9 Prozent für 2011/12.

Die industrielle Produktion ist in Indien während der vergangenen zehn Monate kontinuierlich gestiegen, das Wachstum bei der Herstellung von Investitionsgütern war noch stärker und reflektiert größere Investitionsaktivitäten. Die Mehrzahl der Unternehmen, die an der indischen Börse gehandelt werden, hat für das vergangene Jahr eine überdurchschnittliche Ertragskraft gemeldet. Es ist zu erwarten, dass in den kommenden Jahren verstärkte Handelsverbindungen mit der schnell wachsenden asiatischen Region eine positive Rolle spielen werden.

Die Wachstumsdynamik hat jedoch auch zu hoher Inflation geführt. Es wird zudem erwartet, dass das Wachstumspotential Indiens zu einem starken Anstieg der Kapitalflüsse in das Land führen wird, sobald sich der Tumult um die Griechenlandkrise gelegt hat. Diese Zuflüsse müssen geschickt gesteuert werden, um ein Dämpfen des Wachstums zu vermeiden und gleichzeitig den Inflationsdruck einzudämmen.

INDIEN UND DIE G20-GIPFELTREFFEN

Die G20, die zwei Jahre nach der Asienkrise 1999 etabliert wurde und seitdem als Gruppe von Finanzministern tagte, wurde am 15. November 2008 auf das Niveau eines Gipfeltreffens gehoben – nur zwei Monate, nachdem die Krise maßgeblich die westlichen Industrieländer getroffen hatte. Das erste G20-Gipfeltreffen in Washington wurde organisiert, um eine drohende Depression in der globalen Wirtschaft abzuwenden.

Die Krise begann mit der Auflösung komplexer, undurchsichtiger Derivate. Die Werte, die ihnen zugrunde lagen, waren US-*Subprime*-Immobilienhypotheken. In der Folge benötigten die Banken mehr Kapital, um ihre Bilanzen zu stützen. Kredite an die Realwirtschaft waren kaum noch verfügbar und die Krise dehnte sich auf die Gesamtwirtschaft aus. Institutionen aus den Industrienationen zogen Kapital aus den Schwellen-

und Entwicklungsländern ab und so wurden letztere in den Strudel der krisenhaften Entwicklung hineingezogen. Da ihre Finanzsysteme jedoch in der Regel solide waren, erlitten sie zumeist nur eine Verlangsamung des Wachstums und keine Rezession. Oftmals trat schnell die Phase der Erholung ein.

Eine der Lehren der großen Depression der 1930er Jahre war die Notwendigkeit, eine protektionistische *Beggar-thy-neighbour*-Politik zu vermeiden. Eine weitere Lehre war die Notwendigkeit der stärkeren Bankenregulierung. Eines der wichtigsten Ziele der G20 ist daher, diese Lehren nun in die Praxis umzusetzen. Um dafür zu sorgen, dass sich die Situation nicht verschlimmert, einigte man sich auf dem Gipfel in Washington darauf, Strategien für größere Transparenz und Rechenschaftspflicht des Finanzsystems sowie eine stärkere Regulierung des Finanzsektors umzusetzen. Integrität auf den Finanzmärkten sollte gefördert und internationale Finanzinstitutionen reformiert werden. Vier Arbeitsgruppen wurden geschaffen, um Wege vorzuschlagen, über die diese Ziele erreicht werden können. Bis März 2009 reichten die Gruppen ihre Berichte ein – die Umsetzung lässt noch auf sich warten.

Das G20-Gipfeltreffen in London am 2. April 2009 machte einmal mehr die Notwendigkeit der Reformen deutlich, die während des Gipfeltreffens in Washington bereits festgelegt worden waren. Man ging noch einen Schritt weiter und beschloss, die Mittel des IWF zu erhöhen und die Bereitstellung weiterer Sonderziehungsrechte (SZR) zu unterstützen. Aber diese finanzielle Stärkung des IWF wurde nicht von einer nennenswerten Bestrebung zur Reform der Organisation begleitet – obwohl dies eine der Empfehlungen des früheren Gipfeltreffens gewesen war. Der westlich dominierte IWF, der während des letzten Jahrzehnts als internationaler Akteur marginalisiert worden war und dem die asiatischen Volkswirtschaften aufgrund seiner Rolle in Asien in den späten 1990er Jahren weiterhin misstrauen, wurde wiederbelebt.

Bei dem Gipfeltreffen wurden diverse Maßnahmen beschlossen, deren Umsetzung jedoch den Erwartungen nach dem letzten Gipfel nicht gerecht wird. Im Bereich der protektionistischen Aktionen listete die Weltbank bis zum Gipfeltreffen in London neue Maßnahmen von 17 der G20-Mitglieder auf – die USA, die den ersten G20-Gipfel organisiert hatten, eingeschlossen. Protektionistische Maßnahmen wurden auch nach dem Gipfel in London eingeführt und zwischen April und September 2009 listete die WTO 91 neue, möglicherweise protektionistische Vorkehrungen durch G20-Mitglieder auf – 15 davon in den USA. Dies weist

auf ein regelwidriges Verhalten der Staaten hin, doch es muss auch gesagt werden, dass Dank der Kooperation zwischen den G20-Ländern protektionistische Forderungen deutlich eingedämmt werden konnten. Die Übereinkunft in der Schlusserklärung des Gipfels, dass „wir uns weiterhin für ein ehrgeiziges und ausgeglichenes Ergebnis der Doha-Entwicklungsrunde der WTO einsetzen werden“ ist lediglich eine Forderung, die sich innerhalb der WTO bisher nicht niederschlägt – die Doha-Verhandlungen sind nach wie vor blockiert. In ähnlicher Weise scheint die Einigung, dass „wir nochmals unser Engagement beteuern, uns auf der Basis gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortung mit der Bedrohung des irreversiblen Klimawandels zu beschäftigen“ bei der Kopenhagen-Konferenz im Dezember 2009 stillschweigend begraben worden zu sein.

In Bezug auf den Ausbau der Finanzsektorregulierung konnte unter den am stärksten betroffenen G7-Mitgliedern keine Einigung erzielt werden. In den USA, wo die Krise aufgrund von schwacher Regulierung und laxer Umsetzung begonnen hatte, wurde ein Regulierungsentwurf von den Republikanern für unangemessen befunden – von den Banken als diejenige Gruppe, die ein Interesse an schwachen Rechtsvorschriften hat, hingegen als angemessen bewertet. Daher muss die weitere Empfehlung der G20, „unser Regelwerk so zu formen, dass unsere Behörden makrozentrierte Risiken bestimmen und berücksichtigen können“, ernster genommen werden. Sie sollte eine Verpflichtung für die Aufsichtsbehörden zur strengeren Durchsetzung der Regeln enthalten. Die G20 einigten sich unter anderem darauf, „die globale Architektur zu reformieren, um den Bedürfnissen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden... Nach dieser Krise müssen entscheidende Akteure am Tisch sitzen und in unseren Organisationen vollwertig engagiert sein.“ Das Schlussdokument erklärte ebenfalls, dass „wir uns dafür einsetzen werden, das Quotenverhältnis innerhalb des IWF auf der Grundlage der momentanen Quotenformel um mindestens fünf Prozent in Richtung der dynamischen, aufstrebenden Märkte und Entwicklungsländer, von den überrepräsentierten zu den unterrepräsentierten Ländern zu verschieben.“ Während dies angeblich ein Schritt ist, der es „entscheidenden Akteuren ermöglichen wird, am Tisch zu sitzen und vollwertig integriert zu sein“, wird nirgendwo die Notwendigkeit der Veränderung eines Faktors erwähnt, der die Stimme von unterrepräsentierten Ländern im IWF stärken könnte: das implizite Veto der USA aufgrund der Notwendigkeit einer Mehrheitsentscheidung in Höhe von 85 Prozent.

Geringfügige Verschiebungen von Quotenanteilen werden zu keiner Änderung dieser Tatsache führen. Die Mitglieder des IWF – insbesondere die OECD-Länder – müssen sicherstellen, dass eine einfache Mehrheit von mehr als 50 Prozent das 85 Prozent-Quorum ablöst, dass momentan gültig ist.

Gleichwohl muss gesagt werden, dass die Staats- und Regierungschefs der G20 zusammen kamen, um der Notwendigkeit stärkerer internationaler Kooperation Nachdruck zu verleihen. Diese sei nötig, um die drohende globale Krise abzuwenden. Durch die Umsetzung beispielloser expansiver makroökonomischer Strategien verhinderten sie die Depression, die ursprünglich befürchtet worden war. Die Erholung hat in den meisten der großen Volkswirtschaften bereits begonnen. Die Schlusserklärung nach dem G20-Gipfel in Pittsburgh am 24.-25. September 2009 stellte fest, dass sich die Welt im Übergang von der Krise zur Erholung befinde und betonte, dass das „Gefühl von Normalität nicht zu Selbstzufriedenheit führen sollte.“ Dies ist eine wichtige Aussage: Viele glauben, dass unter den ursprünglichen G20-Finanzministern genau dies nach der Erholung der asiatischen Volkswirtschaften Ende der 1990er Jahre passiert ist.

ERWARTUNGEN AN DEN GIPFEL IN TORONTO

In Indien vertreten viele die Meinung, dass sich die G20-Agenda bis zum Gipfel in London vor allem mit den Anliegen der westlichen Industriestaaten befasste. Da dies eine Krise war, die in erster Linie die westliche Welt getroffen hat und in die Entwicklungsländer nur „überschwappte“, wird dies auch nachvollzogen. Die Hoffnung war, dass eine globalere Sichtweise eingenommen würde, sobald die akuten Probleme gelöst seien. Aber eben dies scheint nicht zu geschehen.

Bei dem Gipfel in Pittsburgh wurde die G20 offiziell als das wichtigste Forum für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit anerkannt, während die G8, wie von den Staatsoberhäuptern einiger dieser Länder erwähnt, in Zukunft das wichtigste Forum für Sicherheitsfragen und andere Themen sein soll. Während von „variabler Geometrie“ die Rede ist, ist nicht klar, ob die G20 oder eine andere Gruppierung gemeint ist. Des Weiteren ist es angesichts der neu gefundenen Kooperationsformate, die gerechtere Foren fördern sollen, überraschend, dass Sicherheit exklusiv ein Anliegen der Industrienationen sein soll und dass dieses Thema in einer Gruppe diskutiert werden soll, die China nicht einschließt: China ist einer der größten Rüstungsimporteure und möchte Atomkraftwerke an ein Land liefern, das den Atomwaffensperrvertrag

nicht unterzeichnet hat und das von der Gruppe der *Nuclear Suppliers Group* keine Genehmigung hat, solche Güter zu erhalten.

Als Teil der Bestrebungen, die Entwicklungsländer in die internationalen Finanzinstitutionen miteinzu-beziehen, ist im Gespräch, den nächsten Leiter einer dieser Institutionen aufgrund von Leistung und nicht der Nationalität auszuwählen. Dazu wurde die Ansicht geäußert, dass es in den Entwicklungsländern als Farce dieser Reformen gesehen würde, wenn die „aufgrund ihrer Leistung“ ausgewählte Person ein Bürger Europas oder Amerikas wäre. Während des Gipfels in Toronto ist auch ein Treffen der G20-Arbeitsminister geplant. Die Einführung von einheitlichen Arbeitsstandards wird von den Entwicklungs- und Schwellenländern als eine protektionistische Maßnahme der Industrienationen massiv in Frage gestellt. Folglich würde dies erneut als ein Fördern der Anliegen der Industrienationen gesehen anstatt die Schaffung ausgeglichener Agenden herbeizuführen, die auch die Ansichten der Entwicklungsländer beinhalten.

Die zentrale Sorge für die Weltgemeinschaft bleibt das Bedürfnis nach stärkerer Regulierung des Finanzsektors: dieser Fokus sollte nicht verloren gehen. Für die Entwicklungsländer gehören die Bekämpfung von Hunger, von Ungleichheit in Bezug auf den Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung sowie die Chancen auf menschenwürdige Arbeit zu den wichtigsten Themen. Diese hätten zu einem gewissen Maß auch einen Einfluss auf die Sicherheitsprobleme, die durch terroristische Handlungen von marginalisierten Bevölkerungsgruppen entstehen. Es gibt vieles, was die G20 tun können, um Wachstum und Entwicklung zu unterstützen. Sie müssen sich einigen, wie dies zu erreichen ist. Lediglich Beteuerungen, dass dies ein erstrebenswertes Ziel sei, sind einfach nicht gut genug. Der wirkliche Wille zur Kooperation muss nun, da die Erholung eingesetzt hat, unter Beweis gestellt werden. Wie der kanadische Premierminister beim Weltwirtschaftsforum in Davos im Januar 2010 sagte: „Eine Einigung, zu handeln ist nur ein Anfang. Es ist das Umsetzen der Einigung, das zählt... G20-Nationen müssen die Selbstverpflichtungen, die sie eingegangen sind, voll erfüllen.“

Angesichts der bisherigen Entwicklung der G20 gibt es in Indien durchaus die Einschätzung, dass die Gruppe auf das Niveau eines Gipfeltreffens maßgeblich deshalb gehoben worden sind, um die Ziele der westlichen Industrieländer zu unterstützen. Und indem man die Entwicklungsländer dazu bringt, die Schlussfolgerungen ebenfalls mit zu tragen, wird diese für die Länder moralisch bindend. Es ist nun Aufgabe der

entwickelten Länder, die Agenda der kommenden Gipfel inklusiver zu gestalten, um diesem Eindruck entgegen zu wirken. In Indien spricht man sich für verstärkte internationale Kooperation explizit aus, aber eine solche Kooperation sollte auf einer ausgewogeneren Agenda beruhen.

Shrawan Nigam ist ehemaliger Wirtschaftsberater der indischen Regierung und zur Zeit Senior Consultant am Indian Council for Research on International Economic Relations in Neu Delhi.

SÜDAFRIKA

Die Finanzkrise hat den Prozess der Übertragung von Macht und Verantwortung von den USA und ihren G8-Verbündeten an wichtige, aufstrebende Mächte beschleunigt. Sowohl die G8-Länder als auch die Staaten, denen „privilegierte“ Positionen in der neuen Ordnung eingeräumt werden, sind dabei zu lernen, wie sie mit diesen neuen Arrangements umgehen sollen. Die neuerdings „privilegierten“ Entwicklungsländer – die potenziell alle Entwicklungsländer, die Mitglieder der G20 sind – umfassen – müssen nicht nur lernen, wie sie ihre neue Position in vollem Maße nutzen können. Sie müssen diese Position auch mit ihren bestehenden Beziehungen mit regionalen Partnern und Verbündeten in den südlichen Ländern in Einklang bringen.

Die Herausforderung für afrikanische Länder im Allgemeinen und für Südafrika im Besonderen ist, zu verstehen, wie die Staaten an diesen Prozessen sinnvoll teilhaben können. Das setzt wiederum ein differenziertes Verständnis der Möglichkeiten dieser internationalen Prozesse voraus, ihrer Grenzen und ihrer operativen Praktiken. Entwicklungsländer, die sich wie Südafrika im Zentrum des globalen Anpassungsprozesses befinden, müssen dabei das Potential für die Schaffung von Bündnissen neu ausloten – insbesondere im Süden und bei konkreten Themen mit gemeinsamem Interesse ebenso mit gleichgesinnten Partnern aus dem Norden. So sind viele Akteure in Europa der Überzeugung, dass in dieser Phase der weltweiten Spannungen und Herausforderungen der Norden mit dem Süden kooperieren sollte, um Veränderungen in den globalen Spielregeln zu erzielen. Für Entwicklungsländer schafft dies möglicherweise eine echte Chance, den zukünftigen Rahmen für eine weltweite wirtschaftliche Ordnungspolitik zu beeinflussen. Eine Voraussetzung für ein solches Engagement ist, dass Entwicklungsländer und Industrienationen in der G20 Themen identifizieren, die von unmittelbarem und langfristigem Interesse sind, sowie Ansätze dazu finden, wie diese Themen gefördert werden können.

Während in der Vergangenheit das G7-Gremium innerhalb des G20-Finanzforums eine beherrschende Rolle in vielen der Diskussionen gespielt haben mag, ist es wahrscheinlich, dass diese Vorherrschaft in Zukunft umkämpfter sein wird. Die großen, aufstrebenden Mächte beginnen, ihre Muskeln spielen zu lassen und bilden untereinander neue Allianzen und Foren der Koordination.

SÜDAFRIKAS ANLIEGEN IN DER G20

Im Jahr 2009 war die südafrikanische Wirtschaft auf dem Weg in ihre erste Rezession seit 1992 – nach sechzehn Jahren ununterbrochenen, wenn auch kraftlosen Wachstums. Folglich war die erste Priorität der südafrikanischen Regierung nach der Krise, sicher zu stellen, dass die kurzfristige Agenda, die während des Gipfels in Washington umrissen worden war, adäquat mit angemessenen Maßnahmen zur Stützung des Wachstums in den wichtigsten Industrienationen angegangen wird. Dies wurde weitgehend erreicht.

Der Finanzsektor Südafrikas ging relativ unbeschadet aus der Krise hervor. Die G20-Regulierungsagenda war wichtig, um weltweite Finanzmarktstabilität zu fördern, hatte aber für Südafrika selbst nicht die höchste Priorität. Dennoch hat der Finanzsektor für Südafrikas Wirtschaft dahingehend Bedeutung, dass das Land ein substantielles Interesse an einer Mitsprache zu Fragen der Regulierung auf multilateralem Niveau hat. Die Entscheidung, das *Financial Stability Board* zu schaffen und dies mit einer größeren Rolle für den IWF in der globalen Überwachung zu stützen, ist eine wichtige Entwicklung für Südafrika: Es sichert dauerhaften Zugang zu Finanzmitteln - sowohl für Südafrika als auch für andere afrikanische Länder.

Südafrika steht aufgrund seines seit einigen Jahren wachsenden Leistungsbilanzdefizits unter ständigem Druck. Dieses Defizit wurde durch kurzfristige Portfolioeingänge finanziert. Im Kontext der weltweiten Kreditklemme gab es Bedenken, dass die Mittel für die Finanzierung des Defizits versiegen würden und eine Währungskrise resultieren könnte.¹

Desweiteren hat Südafrika ein starkes Interesse daran, ökonomische und politische Stabilität auf dem Kontinent zu erhalten, da ein steigender Anteil seiner Wertschöpfungsexporte und seiner Direktinvestitionen im Ausland in Richtung der afrikanischen Märkte gehen. Der Fokus der G20-Gipfeltreffen auf die Wirkung von IWF-Krediten in Afrika, auf die Zahlung von Entwicklungshilfegeldern an arme Länder und die gesteigerte Handelsfinanzierung waren daher besonders relevant für Südafrika.

Während der drohende Zusammenbruch der Weltfinanzmärkte abgewendet werden konnte und erwartet wird, dass die südafrikanische Wirtschaft 2010 ein reduziertes Defizit und etwas Wachstum verbuchen können wird – der IWF hat es kürzlich auf etwa drei Prozent geschätzt – hat das Land seit dem Abschwung etwa eine Million Arbeitsplätze verloren. Dies spiegelt zum Teil die großen strukturellen Herausforderungen für die südafrikanische Wirtschaft wider, welche die Krise noch verschärfte. Die Regierung glaubt fest daran, dass das innenpolitische Umfeld Südafrikas vor von außen auferlegten Vorschriften geschützt werden muss, um diesen strukturellen Problemen entgegen wirken zu können. Die mittelfristigen Prioritäten der Finanzmarktregulierung und Reform der Strukturen einer *Global Governance* hält Südafrika für zentrale Themen der aufstrebenden Länder des Südens im Hinblick auf die faire Ausgestaltung der zukünftigen Struktur des globalen Systems.

Südafrika ist das einzige afrikanische Land, das in der G20 vertreten ist. Andere Staaten sehen es immer wieder als den Repräsentanten Afrikas in diesem Forum. Südafrika betont auch, es müsse die Interessen Afrikas auf die Tagesordnung der G20 setzen. Aber die Frage, ob das Land Afrika repräsentieren kann und sollte ist noch immer weithin umstritten. Die südafrikanische Regierung hat eine stärkere Repräsentation des Kontinents bei den G20 eingefordert. Dennoch bekräftigen Regierungsvertreter, dass Afrika oberste Priorität für Südafrika in diesem Forum hat und daher „maximal repräsentiert“² werden wird. Präsident Jacob Zuma unterstrich dies in seiner Ansprache beim *South Africa – United Kingdom Business Forum-Seminar* im März 2010, als er Südafrikas Rolle in der Förderung der Interessen des Kontinents und der Entwicklungsländer im Allgemeinen im Rahmen der G20 betonte.³ Während die G8 zuvor sehr auf die Anliegen Afrikas und auf die Agenda Präsident Mbekis eingegangen ist, könnte dies im momentanen weltweiten Klima der knapperen Ressourcen für Südafrika schwerer umzusetzen sein – auch wenn manche G20-Mitglieder den Bedürfnissen Afrikas sehr viel Sympathie entgegen bringen. Diese heikle Rolle der „aufstrebenden

Mittelmacht“ bedeutet unausweichlich, dass die Maßnahmen der südafrikanischen Regierung Kritik ernten werden – sowohl auf dem Kontinent als auch darüber hinaus. Folglich ist der Spielraum für Südafrika, nationale und afrikanische Interessen zu vertreten, von verschiedenen Seiten beengt. Umgekehrt sind auch die Möglichkeiten afrikanischer Regierungen und Akteure, die südafrikanische Regierung zu G20-Fragen zu beeinflussen, beschränkt.

Während Südafrika das einzige afrikanische Land in der G20 bleibt, ist seine Position somit eine schwierige: Obwohl es vom Kontinent nicht den formalen Auftrag erhalten hat, dessen Interessen zu repräsentieren, erwartet die internationale Gemeinschaft stillschweigend, dass Südafrika diese Rolle übernehmen wird.

AUFKOMMENDE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE G20 UND SÜDAFRIKA

Trotz der zentralen Rolle, die die G20 in der aktuellen weltweiten Finanzkrise gespielt hat, steht sie vor der Herausforderung, sich als der zentrale Mechanismus einer *Global Governance* zu etablieren, der die internationale Agenda kontrolliert. Diese Herausforderungen, welche Auswirkungen auf Südafrikas Positionierung und Einfluss innerhalb der Gruppe haben, beinhalten:

- *Strukturen innerhalb der G20 – Die G2 und die G8:* Es ist viel spekuliert worden, dass in Zukunft die Kernachse für weltwirtschaftliche (und möglicherweise politische) *Governance* die G2, d.h. die USA und China, sein wird.⁴ Dies wirft die wichtige Frage auf, wie sich andere Länder innerhalb der G20 im Hinblick auf diese Möglichkeit positionieren sollten. Die europäischen G8-Mitglieder könnten beispielsweise zunehmend unter Druck geraten, ihre Beiträge durch die EU einzubringen, um den europäischen Einfluss in der Entscheidungsfindung zu begrenzen. In ähnlicher Weise müssen sich auch andere G20-Mitglieder überlegen, ob sie Bündnisse untereinander eingehen, um dem Einfluss einer mutmaßlichen G2 entgegenzuwirken. Welche Bedeutung hat dies für die entscheidenden Themen, die für Südafrika und Afrika wichtig sind, und wie sollten sich die Länder positionieren? Die Einschätzung, dass die G8 die zentrale und am besten koordinierte Gruppierung innerhalb der G20 ist, scheint aufgrund der gemeinsamen ideellen Basis der Gruppe relevant.⁵ Damit verbunden ist die Frage nach der Rolle, die andere Gruppierungen spielen – so beispielsweise IBSA⁶, BRIC, BASIC⁷, und KIA⁸ – sowie die Bedeutung, die diese Gruppierungen in Fragen der *Global*

Governance haben. Die Interaktionen innerhalb und zwischen diesen verschiedenen informellen Foren sind entscheidend für das Schaffen eines Verständnisses dazu, wie Entscheidungen der G20 in Zukunft getroffen und vermittelt werden.

- *Entscheidungsfindungsprozesse in der G20:* Das Verhältnis der beschriebenen Prozesse zu anderen institutionellen Regelungen sowie die Frage, wie diese sich mit der Zeit entwickeln werden, wird sehr wichtig für die Strategien und Taktiken sein, die kleinere Mitglieder der G20 zur Beeinflussung der Verhandlungsergebnisse anwenden werden. Einblicke in die politische Ökonomie der Entscheidungsfindung sowie die Formierung von Bündnissen würden helfen, südafrikanische und afrikanische politische Initiativen und Koordination effektiver zu gestalten.
- *Ausweitung der G20-Agenda:* Mit der Bewältigung der weltweiten Finanzkrise kann die wirtschaftlich geprägte Agenda der G20 in neue Felder ausgeweitet werden. Das Thema des Klimawandels hat hier sicherlich Priorität, aber später könnten unter anderem auch Handel, Investitionen und Wettbewerbsfragen auf der Agenda weiter nach oben rücken. G20-Gipfeltreffen finden per Definition auf Ebene der Staats- und Regierungschefs statt und daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich das Forum auch auf nicht-ökonomische Themen ausweiten wird. Folglich ist das Profil von zukünftigen G20-Agenden schwer vorauszusagen. Der „Insider“-Status, den Südafrika im Rahmen der G20-Gipfel erhalten hat, ist relativ neu und das Land hat ein ernsthaftes Interesse daran, die Frage des Themenspektrums der Gruppierung zu klären.
- *Effektivität versus Legitimität:* Eine kleine Gruppe (hinsichtlich der Anzahl der Staaten), die wichtige Entscheidungen trifft, welche die Weltwirtschaft steuern, wird immer dem Vorwurf fehlender Legitimität ausgesetzt sein. Im Fall von Südafrika stellt sich die Frage, warum es als Mitglied ausgewählt wurde und wie bzw. sogar ob es Afrika am besten vertreten kann. Man muss Südafrika zugute halten, dass es das *Committee of Ten* (C10) koordiniert, ein Forum aus acht afrikanischen Ländern und zwei Zentralbanken, die zusammenkommen, um Themen der G20 zu diskutieren.⁹ Darüber hinaus wirkt Südafrika an verschiedenen regionalen Prozessen sowie Koordinierungen der Vereinten Nationen mit, bei denen afrikanische Länder direkt vertreten sind und wo weltweite wirtschaftliche *Governance* aktiv diskutiert wird – beispielsweise Verhandlungen über Reformen des VN-Wirtschafts- und Sozialrates.¹⁰

Diese verschiedenen Aufgaben machen Südafrikas Rolle als eine „aufstrebende Mittelmacht“ sowie die Herausforderung, die dem Land bei der Konsensbildung unter seinen Nachbarn bevorsteht, deutlich.

- *Weltweite Ungleichgewichte und freie Wechselkurse:* Ein momentan wichtiges Thema, das voraussichtlich noch für einige Zeit auf der Tagesordnung der G20 bleiben wird, ist das Beheben weltweiter ökonomischer Ungleichgewichte, einschließlich der dadurch entstehenden Wechselkursprobleme. Das ist ein offensichtlicher Bereich für Diskussionen vor allem innerhalb des Rahmens der G2, aber Südafrika mit seiner frei konvertierbaren Währung und dem Wunsch, den Export von Industriegütern zu fördern, hat – wie auch andere afrikanische Staaten – ein großes Interesse daran, das Verhandlungsergebnis dazu zu beeinflussen.
- *Financial Stability Board (FSB) und Finanzmarktregulierung:* Die G20-Gipfel haben zu einer Ausweitung und Institutionalisierung des *Financial Stability Board* geführt sowie den Fokus auf Finanzmarktregulierung gerichtet. Das Thema der Finanzmarktregulierung impliziert strategische Abwägungen, die für Südafrika und Afrika von großer Bedeutung sind. Diese Länder haben ein Interesse daran, den Zugang zu Finanzdienstleistungen auszubauen und ausreichende Finanzierung für ihre Entwicklungsziele sicher zu stellen. Diese strategischen Überlegungen beinhalten Fragen zu den globalen institutionellen Arrangements, im Rahmen derer effektive Finanzregulierung formuliert und umgesetzt wird. Hinzu kommt das bestehende Spannungsfeld zwischen den Anreizen, die einerseits durch Finanzregulierung geschaffen werden, und Entwicklungs Herausforderungen wie Armut, Arbeitslosigkeit, Ungleichheit, Umweltzerstörung und Lebensmittelsowie Energiesicherheit andererseits.

DIE G20 UND AFRIKA IM JAHR 2010

Unabhängig von Südafrikas Mitgliedschaft in der G20 gibt es Bedenken, dass Afrika – insbesondere in der Zeit nach der Krise – von der Agenda verschwinden könnte. Mit sinkenden BIPs und steigender Staatsverschuldung in einigen wichtigen westlichen Industrieländern sowie Finanzierungsdruck im Zusammenhang mit Verpflichtungen zum Klimaschutz wird es Unterstützung und Investitionen aus dem Norden nicht mehr im erforderlichen Umfang geben. Ein Schwerpunkt könnte in dieser Hinsicht dann auf Länder fallen, die strategisch wichtiger sind.

Darüber hinaus ist eine Einigung über eine umfassendere Vertretung des afrikanischen Kontinents in der G20 in näherer Zukunft unwahrscheinlich. Etliche andere Länder setzen sich dafür ein, in die Gruppierung aufgenommen zu werden, unter anderem auch aus Europa. Aber an diesem historischen Scheideweg, da bereits damit begonnen worden ist, an einer gerechteren weltweiten Macht- und Einflussverteilung zu arbeiten, obliegt es Europa im Besonderen, seine (Über-)Repräsentation sowohl in formalen als auch in informellen multilateralen Gruppierungen und insbesondere im IWF zu überdenken.

Für Afrika und Südafrika wird die C10 weiterhin ein wichtiges Instrument sein, um sich auszutauschen und Themen zu identifizieren, die bei der G20 zur Sprache gebracht werden sollten. Aber die Herausforderung für Südafrika als vergleichsweise kleiner, wirtschaftlicher Akteur ist es, Partnerschaften und Koalitionen mit Entwicklungsländern und Industrienationen zu etablieren, um die Interessen des Kontinents sowie des eigenen Landes voranzutreiben.

Peter Draper ist Programmleiter beim South African Institute of International Affairs (SAIIA); Elizabeth Sidiropoulos ist die Nationale Direktorin von SAIIA; Keri Leicher ist zur Zeit Assistentin bei SAIIA.

Der Beitrag ist die gekürzte Fassung eines in den KAS-Auslandsinformationen 5/2010 veröffentlichten Aufsatzes (www.kas.de/auslandsinformationen).

- 9/ *Die Gruppe umfasst Südafrika, Algerien, Botswana, Kamerun, Ägypten, Kenia, Nigeria, Tansania sowie die Zentralbank der Westafrikanischen Staaten und die Zentralbank der Zentralafrikanischen Staaten. Zudem nehmen die Afrikanische Entwicklungsbank, die Kommission der Afrikanischen Union und die Economic Commission for Africa teil.*
 - 10/ *Vgl. Bretton Woods Project (2009): 'Economic Crisis: Rich Countries Block Reform at UN Summit', Update 66, 26.06.2010.*
- 1/ *Dies konnte abgewendet werden und die Vorhersagen für das Finanzjahr 2009/2010 setzen das Defizit nun unterhalb führender Vorhersagen des Finanzministeriums an, da die staatliche Einnahmenseite sich besser entwickelte.*
 - 2/ *Offizielles Interview, Department of International Relations and Cooperation, South Africa, 11.03.2010.*
 - 3/ *Vgl. <http://www.polity.org.za/article/sa-zuma-address-by-the-president-of-south-africa-to-the-south-africa-united-kingdom-business-forum-seminar-london-05032010-2010-03-05>.*
 - 4/ *Vgl. Dadush, U. und Stancil, B. (2009): 'The G20 in 2050', Carnegie Endowment, International Economic Bulletin, www.carnegieendowment.org.*
 - 5/ *Vgl. Bradford, C., Linn, J. und Martin, P. (2009): 'Global Governance Breakthrough: The G20 Summit and the Future Agenda', Brookings Policy Brief 168.*
 - 6/ *Indien, Brasilien, Südafrika.*
 - 7/ *Brasilien, Südafrika, Indien, China – Zusammenschluss zur Koordination der Verhandlungspositionen zum Klimaschutz.*
 - 8/ *Korea, Indonesien, Australien. Bisher keine offizielle Gruppierung, doch das Konzept wird derzeit in den jeweiligen Hauptstädten diskutiert.*

MEXIKO

Mexiko hat die Auswirkungen der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise stärker zu spüren bekommen als die anderen G5-Länder: ein Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 von annähernd sieben Prozent legt davon beredtes Zeugnis ab.

Die besondere Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten – nach wie vor wickelt Mexiko rund achtzig Prozent seiner Außenwirtschaft mit dem großen Nachbarn im Norden ab –, zurückgehende Öleinnahmen und sinkende Überweisungen der Auslandsmexikaner in ihr Heimatland sowie Faktoren wie die sogenannte „Schweinegrippe“ mit allen Konsequenzen für den Tourismussektor und die zugespitzte Sicherheitslage haben das Land extrem verwundbar erscheinen lassen. Besonders gravierend: die Zahl der Armen und extrem Armen ist stark gestiegen und hat Fortschritte der letzten zehn Jahren fast komplett zunichte gemacht. Mit massiven staatlichen Ausgaben- und Stimulierungsprogrammen hat sich Mexiko allerdings – gerade im Vergleich mit westlichen Industrieländern und eigenen Ankündigungen – erstaunlich zurückgehalten. Der geringe Verschuldungsgrad hätte nach Meinung verschiedener Beobachter dazu durchaus Spielraum dafür gelassen. Gleichwohl haben Regierung und Zentralbank makroökonomisch eher konservativ gehandelt.

Hoffnung gibt nun allerdings: Von einem Aufschwung in den USA und in der Weltwirtschaft insgesamt könnte Mexiko überproportional profitieren, ein Wachstum von über vier Prozent prognostizieren viele Analysten für das laufende Jahr. Ob eine solche Erholung auch hinreichend schnell bei den Menschen ankommen und speziell die Lage auf dem Arbeitsmarkt entspannen würde, steht auf einem anderen Blatt.

Entsprechend aufmerksam verfolgt man im Land derzeit die internationalen Wirtschaftsentwicklungen, aktuell speziell die Lage in Europa und die Verwerfungen auf den Devisenmärkten. Ein starker mexikanischer Peso – sowohl gegenüber dem US-Dollar als auch gegenüber dem Euro (er hat im vergangenen halben Jahr gegenüber Mexikos Währung fast zwanzig

Prozent an Wert eingebüßt) – ist für zentrale Sektoren des Landes nicht eben von Vorteil, Exportindustrie und Tourismus allen voran.

Hier scheint es auch einen Ansatzpunkt für den G20-Gipfel in Kanada zu geben: So ließ sich Wirtschaftsminister Gerardo Ruiz Mateos mit der Aussage vernehmen, man werde gemeinsam mit anderen Ländern darauf dringen, dass China seine Wechselkurspolitik überdenke und seine Währung aufwerte. Die Billigkonkurrenz aus Asien macht Mexiko vor allem auf dem wichtigen US-Markt zu schaffen, wo China das Land bereits als wichtigsten Textilexporteur abgelöst hat – andere Sektoren könnten folgen. Im Gegensatz zu anderen lateinamerikanischen Staaten, deren Rohstoffbasis komplementär zu den Interessen Chinas zu sein und eine win-win-Situation in den Beziehungen zu generieren scheint, sieht Mexiko die Chinesen in allererster Linie als – nicht immer fair agierende – Konkurrenz.

Ein Beispiel unterschiedlicher Sichtweisen ist zudem die Klimapolitik, wo Mexikos Positionen denen der Europäer sehr nahe kommen. Der Schulterschluss zwischen Angela Merkel und Felipe Calderón beim jüngsten Klima-Gipfel in Bonn war dafür ein Ausdruck. Hier ist Mexiko durchaus anschlussfähig für den im Juni unmittelbar vor dem G20-Treffen stattfindenden G8-Gipfel, wo speziell Kanada das Thema Klimaschutz und gemeinsame Initiativen erneut auf die Tagesordnung gesetzt hat – als Gastgeber der Nachfolgekonzferenz von Kopenhagen hat Mexiko hier ein ganz besonderes Interesse an Fortschritten. Ähnliche Anknüpfungspunkte ergeben sich bei der ebenfalls hoch auf der Agenda stehenden Frage des G8-Gipfels zur Nicht-Verbreitung von Atomwaffen, wo Mexiko seit jeher eine prononcierte Position einnimmt und sich stark von den jüngsten Initiativen des brasilianischen Präsidenten Lula da Silva unterscheidet.

HAUSAUFGABEN NICHT GEMACHT

Allerdings hat Mexiko nach wie vor wichtige Hausaufgaben nicht gemacht, um zu einer höheren Wertschöpfung seiner Produkte und einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit zu gelangen: strukturelle Reformen auf den Gebieten Steuern, Wettbewerbsrecht, Energie, Bildung und Arbeitsmarkt hängen – trotz entsprechender Initiativen der Regierung Calderón – im Kongress fest. Dort verfügt die Regierung über keine Mehrheit, jüngste Urnengänge und das bereits laufende sich in Stellung bringen der Parteien mit Blick auf die Präsidentschaftswahlen 2012 haben ihren Handlungsspielraum eher weiter eingeschränkt. „Fakt ist“, so der Hintergrunddienst *Seminario Político* zu Beginn des Jahres, „dass Mexiko eine Präsidentschaft hat, die immer mehr die Fähigkeit zur Führung der Gesellschaft einbüßt – einfach gesagt: die großen Projekte kommen einfach nicht voran.“

Im internationalen Konzert der Schwellenländer ist Mexikos Stimme denn auch kaum zu vernehmen, ganz anders als im Falle der sogenannten BRIC-Staaten und speziell des lateinamerikanischen „Mitbewerbers“ Brasilien. Wird von diesen lautstark eine Veränderung der Machtverhältnisse in der Weltwirtschafts- und Finanzordnung angemahnt, hält sich Mexiko betont zurück. Wenig Interesse scheint vor allem daran zu bestehen, in Kontroversen und Konflikte mit den USA einzutreten, etwa in Fragen der Finanzmarktregulierung – Fragen von Migration und Sicherheit dominieren die bilaterale Agenda und erfordern aus mexikanischer Sicht besonderen *good will* im Norden. „In Wirklichkeit“, so Hector Aguilar Camín und der ehemalige Außenminister Jorge G. Castañeda in ihrem jüngsten Buch, „gibt es wenig Entscheidungsspielraum. Mexiko ist mit seinem Herzen in Lateinamerika, aber mit seiner Geldbörse, seinem Kopf und mit elf Prozent seiner Bürger in Nordamerika.“

In den Absichtserklärungen gibt es kaum Differenzen zu denen der Regierung Obama: „Wir brauchen neue Regeln für das Weltfinanzsystem, Regeln, die den exzessiven und unverantwortlichen Gebrauch von bestehenden Mechanismen und Finanzinstrumenten unterbinden, eine neue Konstruktion internationaler Regelungsorgane“, hatte Präsident Calderón schon 2008 vor dem G20-Gipfel in Washington erklärt – dem wäre auch aus heutiger Sicht wenig hinzuzufügen, ist doch die Umsetzungsbilanz der bisherigen Gipfeltreffen überaus mager. Mit der Skepsis, den Wirtschafts- und Finanzkreislauf allein den Marktkräften zu überlassen, befindet sich die Positionierung von Calderón Regierungspartei PAN im Übrigen sehr nah bei den Positionen der deutschen Unionsparteien.

AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK DOMINIERT

Vor diesem Hintergrund geht Felipe Calderón international denn auch lieber auf unmittelbare Werbetour für den Wirtschaftsstandort Mexiko, dessen Potential er nicht müde wird anzupreisen. Jüngstes Beispiel war der EU-Lateinamerika-Gipfel in Madrid, wo sich Mexiko – wie schon bei früheren Gipfeltreffen – als verlässlicher und strategischer Partner und Mittler nicht nur in kommerzieller Hinsicht anbot. Sein Kampf gegen das organisierte Verbrechen bringt ihm international viel Schulterklopfen ein, gleichzeitig werfen die bisherigen Resultate und die enorm gestiegene Gewalt- und Mordrate im Land aber auch Fragen auf. Für Mexiko war es eine völlig neue Erfahrung, in Sicherheitskreisen der USA in manchen Berichten schon mit Pakistan in die Reihe der *failed* oder *falling states* eingereiht zu werden. Momentan scheint sich die Lage an der Sicherheitsfront sogar noch zuzuspitzen – wichtige Politiker fallen Morden und Entführungen zum Opfer, selbst der Präsident fühlt sich an Tendenzen im Kolumbien der 1980er Jahre erinnert. Da treten andere Probleme schnell in den Hintergrund, speziell, wenn kein besonderer Veränderungsdruck gesehen wird.

Mit der Repräsentation in internationalen Gremien ist Mexiko nämlich hinreichend zufrieden. „Größtenteils“, so Arturo Sotomayor und Susan Minushkin, „verhält sich Mexiko wie ein *Status quo out-reach*-Land und verfolgt häufig eine rein bilaterale Agenda. Mexiko hat im Vergleich zu den meisten Entwicklungsländern eine relativ privilegierte Stellung innerhalb der bestehenden internationalen Wirtschaftsinstitutionen. Auch muss man Mexikos geographisches Dilemma verstehen, das eine stärkere regionale Performance verhindert.“ Multilateralismus sei da gerade das geeignete Instrument.

So kann sich Mexiko eindeutig mit dem Wunsch der G20 identifizieren, die multinationalen Finanzinstitutionen Weltbank und IWF zu stärken – neuen Institutionen steht man eher skeptisch gegenüber. Statt eigene Interessen zusätzlich prononciert zu artikulieren und zu versuchen, eigene Spielräume auszuweiten, wird eher versucht, jedes Anecken zu vermeiden. Dies gilt ganz besonders im lateinamerikanischen Kontext, wie der jüngste Regionalgipfel im mexikanischen Badeort Cancún eindrucksvoll belegt hat. „Mexiko“, so Außenpolitik-Expertin Olga Pellicer, „ist jeglichem Protagonismus in multilateralen Foren abgeneigt, konzentriert sich auf seine wirtschaftlichen Beziehungen mit den USA und ist eines der wenigen Länder Lateinamerikas, die sich nicht an Friedensmissionen der Vereinten Nationen beteiligten.“ Speziell Mexikos Positionierung in Lateinamerika, so Pellicer,

sei die Summe aus seinen jeweiligen bilateralen Beziehungen mit den Ländern der Region, von denen keine besondere Tiefe habe.

Entsprechend wenig Initiative, so könnte man folgern, kann von Mexiko auch im Konzert der G20-Staaten erwartet werden. In der öffentlichen Diskussion spielt die Frage, jenseits reiner Fachdiskussionen, ohnehin kaum eine Rolle. Schon im nationalen Entwicklungsplan 2007 bis 2012 hatte die Regierung Calderón zu Beginn ihrer Amtszeit nur relativ vage auf „mexikanische Interessen“ Bezug genommen, als man eine konstruktive Rolle innerhalb des G8-G5-Prozesses ankündigte. Einzige dezidierte mexikanische Forderung damals: ein ständiger Sitz in einem erweiterten Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Auf der Homepage des mexikanischen Außenministeriums findet sich bis heute kein Sonderpunkt zum Thema G20, wohl aber zu G5: hier ist das aktuellste verfügbare Dokument die gemeinsame Erklärung der Beteiligten am Gipfel im italienischen L'Aquila vom 8. Juli 2009 mit ihren Bekenntnissen zu freiem und fairem Welthandel, Finanzmarktreformenten, aber auch zu den Millenniums-Zielen. Der Kanada-Gipfel wird zeigen, wie weit G8 und G5 in ihren gemeinsamen Anstrengungen beim Heiligendamm-Prozess gekommen sind, wozu ein ausführlicher Bericht erwartet wird.

Viele außenpolitische Entscheidungen, auch bei der Besetzung von Botschafterposten, scheinen zudem vorwiegend außenwirtschaftlich dominiert. Hier hat Mexiko als Mitglied der OECD – aus Lateinamerika gehört nur noch Chile seit kurzem zu diesem exklusiven Club – gewisse Startvorteile, ebenso wie durch die große Zahl von Freihandelsabkommen, unter anderem mit den USA und Kanada in der NAFTA sowie mit der Europäischen Union. Speziell den privilegierten Zugang zum nordamerikanischen Markt ist man nicht so ohne weiteres bereit, mit anderen zu teilen.

Bei all dem verwundert es nicht, dass Mexiko speziell die G20-Forderung unterstützt, die Doha-Runde der WTO zu einem Abschluss zu bringen. Mit der Ablehnung von Protektionismus weiß sich die mexikanische Regierung speziell mit den Staaten des Westens einig – nicht immer zur Freude mexikanischer Unternehmer, die etwa die aktuellen Bemühungen um ein Freihandelsabkommen ihres Landes mit Brasilien äußerst kritisch betrachten. Diese grundsätzliche Haltung verschafft Mexiko aber auch Autorität, Differenzen zwischen dem Freihandelsdiskurs und protektionistischen Praktiken bei engen Partnern anzuprangern, nicht zuletzt bei den USA und ihrer Auslegung bestimmter Aspekte des NAFTA-Abkommens.

Für die Gipfeltreffen der G20 und der G8 in Kanada wird man von Mexiko so vor allem eins erwarten können: Konstruktive Mitarbeit im Sinne der Kontinuität vorangegangener Treffen, nicht aber eigenen Protagonismus oder gar ein Einreihen in möglicherweise entstehende Frontstellungen. Der Westen hat für viele seiner Forderungen auf den genannten Themenfeldern in Mexiko einen Verbündeten, allerdings einen, dem kaum eine strategische Rolle oder die Mobilisierung von Mehrheiten in größerem Kontext zugetraut werden kann. Über diese Potenz verfügt Mexiko selbst im unmittelbaren regionalen Kontext nicht.

Frank Priess ist Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Mexiko.

BRASILIEN

Über die G20 aus brasilianischer Perspektive zu schreiben ist eine widersprüchliche Aufgabe: Auf der einen Seite ist das Land ein aktiver und glaubhafter Verhandlungspartner, der verschiedene Arbeitsgruppen führt, sie unterstützt, der Initiative ergreift sowie konkrete Vorschläge und Anregungen auf den Tisch bringt. Auf der anderen Seite hat Brasiliens Mitgliedschaft in der G20 bisher nur sehr begrenzte Auswirkungen auf die einheimische Wirtschaft oder die Gesellschaft als Ganze gehabt. In den folgenden Zeilen soll diese Sichtweise kurz umrissen werden.

In den letzten, entscheidenden internationalen Treffen – seit die Finanzkrise eine unbestreitbare Realität geworden ist – hat sich Brasilien ernsthaft eingebracht. Ein koordiniertes Engagement, an dem das Finanzministerium (*Ministério da Fazenda*), die Zentralbank und das Außenministerium (das sogenannte *Itamaraty*) beteiligt waren, hat zu einer konstruktiven und effizienten internationalen Präsenz Brasiliens in der Krise und darüber hinaus geführt. Das Land war in der Position, eigene Ideen und Beispiele für *best practices* zu liefern – insbesondere im Hinblick auf sein effizientes Kreditwesen in Kombination mit vergleichsweise restriktiven und modernen Rechtsvorschriften.

MAKROÖKONOMISCHE STABILITÄT

Brasilien befand sich vor der Krise in einer guten makroökonomischen Situation. Dies lag unter anderem an einer unerwarteten Kontinuität der Regierungen unter den Präsidenten Cardoso und Lula, in der die Zentralbank eine wichtige und durchgehend starke Rolle spielte. Hohe Leitzinsen sorgten dafür, dass die Inflation begrenzt blieb. Die öffentliche Verschuldung war halbwegs unter Kontrolle und das Verhalten des Finanzministeriums demonstrierte ein umsichtiges Management der öffentlichen Gelder. Nach zunächst noch volatilen Wachstumsraten war das Land seit Lula da Silvas zweitem Präsidentschaftsjahr auf dem Weg nach oben: Im September 2008 hatte es Devisenreserven in Höhe von 207,5 Milliarden US-Dollar akkumuliert. Darüber hinaus wurde Brasilien

im Februar 2008 zum ersten Mal in seiner jüngeren Wirtschaftsgeschichte ein internationaler Kreditgeber.

Auf den G20-Gipfeln in Washington und London schloss sich das Land somit jenen an, die sich gegen zunehmenden Protektionismus wandten und lenkte die Aufmerksamkeit auf die Einkommens- und Entwicklungsungleichgewichte in der Welt, die – ironischerweise – inzwischen auf der Seite der entwickelten Länder entstanden waren. Die Krise hatte vor allem diesen Ländern (und maßgeblichen Verursachern) geschadet. Dank Präsident Lulas Verhandlungsgeschick sowie seines versierten Umgangs mit den Medien wurde Brasilien auf dem Treffen der G20 in London als ein beispielhaftes Land unter seinen in finanziellen Schwierigkeiten befindlichen Partnerländern gesehen. Der Wille Brasiliens zur Kooperation motivierte das Land jedoch auch zur Unterstützung von Initiativen, die letztendlich zusätzliche Ausgaben für eine Nation bedeuten können, die – wenngleich mit natürlichen Ressourcen extrem gut ausgestattet – nicht als reich bezeichnet werden kann.

EIN FEHLEN INTERNATIONALER ORDNUNGSPOLITIK

Der G20-Gipfel in Pittsburgh brachte weniger ehrgeizige Empfehlungen hervor. Trotzdem zogen sechs spezifische Bereiche Aufmerksamkeit auf sich, die über die zentralen Vereinbarungen hinaus gingen: eine stabile internationale Wirtschaftsarchitektur; starkes, nachhaltiges und ausgeglichenes Wachstum; Zusammenarbeit im Bereich der Lebensmittelversorgungssicherheit; mutiges und koordiniertes Handeln von der Krise zur Erholung; Unterstützung der Schwachen und Benachteiligten sowie die Frage von Energiesicherheit und Klimawandel. Unter dem Strich wohl vor allem eine beeindruckende Schau von Rhetorik. Nach dem dann folgenden Scheitern des Kopenhagener Klimagipfels steht letztgenanntes Thema vor allem wieder besonders in Frage. Hier drohen mutiges und koordiniertes Handeln aus der Krisensituation heraus wohl Wunschdenken zu bleiben – unmöglich wie eine Evaluierungsübung unter sich noch immer schnell verän-

dernden Bedingungen und instabilen Folgen. Auch die Unterstützung für die Schwächsten im internationalen System ist schon oft nur eine Erklärung guter Absichten geblieben.

Alle diese Versuche bezeugen etwas, das heutzutage immer offensichtlicher wird: ein Fehlen von internationaler Ordnungspolitik sowie den Mitteln, diese umzusetzen. Abgesehen vom Glanz der 20 Staatsoberhäupter, die sich trafen, um die sehnsüchtig erwartete Lösung zu finden, konnte nur sehr wenig an konkreten Resultaten erzielt werden. Darüber hinaus stellt sich auch die Frage, ob eine Gruppe, die ursprünglich aus Finanzministern bestand, sich mit solch einem thematisch breitgefächerten Portfolio befassen soll. Wiederholte Aufrufe gegen Protektionismus, auf die durchaus widersprüchliche Maßnahmen durch die Mehrheit der G20-Mitglieder im Nachgang des Gipfels folgten, gehören ebenso zu den vielfältigen Themen, die bei den G20-Gipfeltreffen debattiert werden, wie die Diskussion um Boni für Topmanager, Mittelaufwüchse für den IWF, damit er seine Position als entscheidende, internationale Finanzinstitution zurückgewinnen kann, sowie mehrere Vorschläge verschiedener Qualität für eine stärkere Regulierung der Finanzmärkte.

DIE NOTWENDIGKEIT VON REFORMEN

Um auf Institutionen wie den IWF als denjenigen zurückgreifen zu können, der Reformen durchführt und durchsetzt, muss man zunächst den IWF als Institution selbst reformieren. Bevor dem Fonds eine größere Rolle eingeräumt wird, muss erheblicher Reformbedarf angegangen werden: von der relativen Macht seiner Mitglieder – einschließlich eines allmählichen Abbaus von Vertretungen wie derjenigen der EU oder der Eurozone – bis hin zu angepassteren Ansätzen im Hinblick auf die Konditionalitäten bei der Kreditvergabe.

Das Finanzsystem ist aufgrund seines Wesens der am schwersten zu kontrollierende Sektor der Wirtschaft. Es benötigt ständige Innovation, die nie endende Kreation neuer Produkte und Strategien, die Raum schaffen für Arbitrage als das essentielle Charakteristikum, das schnelle und hohe finanzielle Gewinne möglich macht. Natürlich könnte all dies gedämpft und der Sektor zu einer verbesserten und modernen Version früherer bestehender Mechanismen der Finanzindustrie reduziert werden. Auch wenn dies denkbar wäre: Niemand will es wirklich und diejenigen, die die Macht hätten es zu tun, ziehen die Möglichkeiten des Finanzmarktes in seiner aktuellen Aufstellung vor. Einer der Beweggründe, der diesen

unbewussten Widerstand gegen eine drastische Veränderung des Systems erklärt, ist, dass das Finanzwesen der „Sauerstoff“ der Volkswirtschaft geworden ist. Abgesehen davon, dass es Gewinne für diejenigen generiert, die Teil seines Betriebes sind, liefert es auch das Kapital, das für die Hauptfunktionen der Weltwirtschaft benötigt wird. Würde dieses Angebot an Kapital beschränkt, würde eine Rückkehr zu autarkeren Systemen, eine Reduktion weltumspannender Projekte sowie eine deutlich reduzierte internationale Bewegung von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital eintreten. Ähnlich wie eine ernsthafte Analyse von Energiesparmaßnahmen muss eine Diskussion über eine neue Architektur für das Weltfinanzwesen also über das bloße Finanzsystem hinausgehen und die Funktionsweise der gesamten gegenwärtigen Weltwirtschaft einschließen: ihr Produktionsnetzwerk, ihre Handels- und Investitionsmechanismen.

Für die G20 scheint dies eine nicht lösbare Aufgabe zu sein: Zunächst gab es mutige Entscheidungen seitens der USA und Großbritanniens im Hinblick auf die ersten Banken, die in Schwierigkeiten gerieten. Doch in der Folge griff die Notwendigkeit der Rettung systemrelevanter Banken weltweit um sich – auf staatliche Kosten. Wie sich herausstellte waren die Finanzinstitutionen zu groß, zu verwoben und innerhalb der Volkswirtschaften zu mächtig, um aus dem Markt zurückgezogen werden zu können. Ihr Fall hätte den Fall von Fabriken, Büros, Industrieanlagen und kleinen Unternehmen nach sich gezogen – und damit den Verlust von Arbeitsplätzen und Wählerstimmen. Nun werden stattdessen eher „Ausbesserungen“ vorgenommen – ein paar neue Regelungen in Bezug auf den Handel mit Derivaten werden geltend gemacht, es ist sogar die Rede von der Schaffung einer Reihe von Bedingungen für *Credit Default Swaps* (CDS), wodurch diese praktisch unbrauchbar würden, sowie von neuen Regelungen für das Bankenwesen, insbesondere in der angelsächsischen Welt.

Die G20 könnten hierbei durchaus eine Rolle spielen, aber vermutlich wird der Kern des Systems unberührt bleiben sowie seine entscheidenden Eigenschaften weitgehend unbeeinflusst. Insofern sind auch die Ergebnisse für Brasilien als bescheiden zu bewerten. Man könnte argumentieren, das Land habe die Gruppe als ein weiteres Mittel benutzt, um mehr Präsenz und Durchsetzungsfähigkeit in der gegenwärtigen Weltordnung zu erlangen. Brasilien hat die internationale Finanzkrise gut bewältigt, das Erfolgsrezept war eine Kombination aus solider, makroökonomischer Politik, die bereits seit 1999 verfolgt wurde, sowie existierende, strikte Regelungen für den Finanz- und Bankensektor. Hinzu kamen eine scharfsinnige Führung durch

einen charismatischen Präsidenten und ein rechtzeitiger Einsatz von antizyklischen Maßnahmen. Die Erholung wird nun durch den Konsum, vor allem im Land, gefördert.

Zwei Unbekannte bleiben: Wann wird die derzeit unbremst erscheinende Ausweitung der Staatsausgaben enden? Die staatlichen Ausgabenprogramme sind kein nachhaltiger Motor der Erholung. Zudem befindet sich das allgemeine Investitionsniveau noch auf einem zu niedrigen Level für nachhaltiges Wachstum. Kapazitätsauslastungen steigen sehr schnell an, so dass auch die Gefahr zunehmender Inflation nicht ausgeschlossen ist.

GEMEINSAME WERTE ALS GRUNDLAGE

Ein plurilaterales Forum zu wichtigen gemeinsamen, globalen Themen ist stets begrüßenswert. Doch sollte der potentielle Nutzen eines solchen Forums der benötigten Zeit, den verwendeten Ressourcen sowie den notwendigen Ausgaben gegenüber gestellt werden, die eine Teilnahme an dieser Gruppe voraussetzt – eine Gruppe, deren Repräsentativität zweifelhaft ist. Insbesondere wenn man an eine Konstellation von Staaten jenseits des rein wirtschaftlichen Kriteriums denkt, bietet die G20 ein verzerrtes Bild. Eine effektive Weltordnungspolitik sollte auf einer Verständigung über gewisse geteilte Kernwerte basieren, an die alle Parteien gebunden sind, deren Einhaltung bewertet und überwacht werden kann. Doch solche universell anerkannten Prinzipien sind rar und innerhalb der G20 nur schwer zu identifizieren.

Brasilien hat in der Vergangenheit den Multilateralismus ebenso wie kollektives Handeln durch die Vereinten Nationen als die beste Möglichkeit einer *Global Governance* verteidigt. Brasiliens außenpolitische Doktrin und seine diplomatischen Praktiken haben ein striktes Befolgen des internationalen Rechts demonstriert. Das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder, die friedliche Lösung zwischenstaatlicher Streitigkeiten, das Achten der Menschenrechte und die Überzeugung, dass nur die VN legitimiert sind, Konflikte zwischen Staaten zu lösen, prägen Brasiliens Außenpolitik. Die Antwort auf kommende Bedrohungen beruht auf präventiver Überwachung und Brasilien spricht sich dafür aus, dass die VN auch präventiv handelt. Universelle Mitgliedschaft und internationale Legitimität geben der VN eine unübertroffene Fähigkeit, alle Akteure einer *Global Governance* zu mobilisieren und einzubeziehen. Doch es bleibt auch festzuhalten, dass viele der traditionellen Mechanismen der VN inzwischen ungeeignet geworden sind, um mit neuen, globalen Herausforderungen

umzugehen. Die VN-Generalsversammlung als das einzige Forum mit einer universellen Vertretung hat immer mehr Macht an den Sicherheitsrat verloren, welcher sein ursprüngliches Mandat überschritten hat, um auch Themen wie z.B. den Klimawandel oder internationale Schuldenerlasse zu behandeln.

Die große Herausforderung, die auch die G20 nur unbefriedigend löst, ist die Frage, wie den aufstrebenden Wirtschaftsmächten und Entwicklungsländern in einem repräsentativeren und demokratischeren System Rechnung getragen werden kann. Die G7 – geschaffen als ein Forum gleichgesinnter, einflussreicher Nationen – hat demonstriert, dass ein so restriktiver Club alleine weder die globalen Probleme lösen kann noch die Legitimität oder die Fähigkeit besitzt, effektive Entscheidungen durchzusetzen. Der Vorschlag, die G8-Mitgliedschaft um die Gruppe der G5 Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika aufgrund von deren ökonomischer Größe, regionalen Relevanz und Sicherheitsstabilität zu erweitern, wurde durch die neue Bedeutung der G20 überholt. Aber ist das die richtige Ausgestaltung für eine *Global Governance*? In welchem Maß kann eine Gruppe Bestand haben, der ein institutioneller Charakter gänzlich fehlt und die noch nicht einmal durch ein loses, internationales Abkommen verbunden ist? Wäre es nicht fairer und vernünftiger, diese Diskussionen vor die VN zu bringen, die einzige demokratische Arena der internationalen Gemeinschaft? Ist Finanzmarktregulierung nicht bereits die Verantwortung der Bank für internationalen Zahlungsausgleich und eine umfassendere Rolle für die G20 schwächt die Bank?

Die G20 konnte während der Krise Relevanz dahingehend unter Beweis stellen, dass ein Minimum an Koordination zwischen wichtigen Akteuren zu erreichen war. Wenn die G20 ihre Ziele effizienter gestalten und besser fokussieren könnte und sich somit weniger ehrgeizige und umfassende Ziele setzte; wenn sie bei der Präsentation ihrer konkreten Vorschläge nicht nur rein rhetorisches Bewusstsein für diejenigen demonstrierte, die außerhalb ihres eigenen Zirkels stehen; und wenn sie für jede vorgeschlagene Maßnahme versuchte, auch konkrete Mittel der internationalen Umsetzung mit zu entwickeln – dann würden ihre Chancen, eine bessere Begründung für ihre eigene Existenz zu schaffen, steigen.

Renato G. Flores Jr. ist Professor an der Escola de Pos-Graduação em Economia, Fundação Getulio Vargas / FGV, Rio de Janeiro, Brasilien, und Präsident des Verwaltungsausschusses des Programms 'Poverty and Economic Policy' (PEP), Kanada.