

Der Spagat zwischen notwendiger pragmatischer Kooperation mit autokratischen Staaten einerseits und den (begrenzten) Möglichkeiten der normativen Einflussnahme andererseits ist angesichts der Gesamtsituation in Zentralasien besonders schwierig. Auch scheinen die Chancen auf demokratische Systemwechsel auch mittelfristig nicht hoch zu sein. Gleichwohl sollte die Situation des Machttransfers in Zentralasien nicht ungenutzt bleiben, da die Region für Europa schon sicherheitspolitisch zu wichtig ist, um weiter vernachlässigt zu werden.



Andreas Vasilache

ist Professor für Sozialwissenschaftliche Europaforschung an der Universität Bielefeld und deutscher Direktor des deutsch-russischen Centre for German and European Studies (CGES/ZDES).

andreas.vasilache@uni-bielefeld.de

Katharina Gnath / Claudia Schmucker

Der Fall Russland

Der Umgang von G7 und G20 mit autokratischen Staaten

Die G7 und die G20 sind informelle Gruppen, die den beteiligten Staaten den Austausch auf höchster politischer Ebene ermöglichen. Dabei legt die jeweils jährlich wechselnde Präsidentschaft – in Absprache mit den anderen Mitgliedstaaten – die Agenden der Gipfel fest. Die Abschlussdokumente sind nicht bindende Absichtserklärungen. Als informelle Klubs gibt es auch keine vorgegebene Mitgliederstruktur. Die einzelnen Staaten wurden selektiv ausgewählt.

Die G7 sieht sich in erster Linie als Klub, der auf gemeinsamen demokratischen und marktwirtschaftlichen Werten basiert. Die Bedeutung der G20 gründet sich hingegen vor allem auf die Systemrelevanz ihrer Mitglieder. Dies führt dazu, dass beide Foren unterschiedlich mit autokratischen Mitgliedstaaten in ihren Reihen umgehen. Russlands Annexion der Krim 2014 war ein Testfall: Während die G7 (damals G8) den harten Weg einschlug und Russland ausschloss, hält die G20 trotz interner Diskussionen an einer russischen Mitgliedschaft fest.

Die G7 (von 1998 bis 2014 als G8) besteht aus führenden Industriestaaten: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada und den USA. Sie wurde in den 70er Jahren als Antwort auf internationale Wirtschaftskrisen gegründet. Durch die informellen Absprachen untereinander sollte die Funktionsfähigkeit der Weltwirtschaft gestärkt werden. Die Agenda wurde mit der Zeit erweitert: Die G7 befasst sich neben internationalen Wirtschaftsfragen zunehmend auch mit Sicherheitspolitik, Menschenrechten sowie der Klima- und Entwicklungspolitik. Nach der Erweiterung des ursprünglichen Kreises um Japan, Italien und Kanada in den ersten Jahren ihres Bestehens hat die G7 in den 90er Jahren nur noch ein weiteres Land aufgenommen: Russland. Das exklusive und informelle Format hat sich somit über die Jahre gehalten.

Ein wichtiges Merkmal der G7 ist das Selbstverständnis der beteiligten Staaten, die sich als liberale Demokratien mit etablierten marktwirtschaftlichen Systemen und gemeinsamen Werten verstehen. Bereits in ihrer Gründungsdeklaration von Rambouillet (1975) betonten die damaligen Mitglieder, dass sie sich für »die Regierung einer offenen, demokratischen Gesellschaft, die sich zur Freiheit des einzelnen und zum sozialen Fortschritt bekennt«, einsetzen. Dieses Bekenntnis ist bis heute wichtig für den Zusammenhalt und die Identität der G7.

1998 wurde Russland in den Kreis der G7 aufgenommen. Auch wenn das Land nicht ganz dem gemeinsamen Wertekanon entsprach, wollten die G7-Staaten das Land aufgrund seiner geopolitischen Bedeutung nach dem Ende des Kalten Krieges an den internationalen Diskussionen über Wirtschafts-, Energie- und Sicherheitspolitik beteiligen. Russland wurde jedoch nicht bei den finanzpolitischen und makroökonomischen Fragen eingebunden. Dadurch trafen sich die Finanzminister und Notenbankler der G7 weiterhin parallel zu den G8-Staats- und Regierungschefs.

Russlands Aufnahme war eine Abkehr von der wertebasierten Mitgliederstruktur der G7. Diese Ausnahme wurde jedoch bei ähnlichen Anfragen von China und weiteren Schwellenländern nicht wiederholt. Für sie wurde ein *Outreach*-Prinzip eingeführt, das aus Ad-hoc-Einladungen zu einzelnen Treffen bestand und den Dialog fördern sollte.

Die G20 wurde 1999 vor dem Hintergrund der Asienkrise gegründet. Ursprünglich trafen sich nur die Finanzminister und Notenbankler der 20 »systemisch wichtigen« Industrie- und Schwellenländer. Die G20 wurde dann auf dem Höhepunkt der Finanzkrise – nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers im September 2008 – auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs gehoben, um gemeinsam die Verwerfungen auf den globalen Finanzmärkten zu bekämpfen. Der Schwerpunkt der G20 liegt auf internationalen wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen wie der Finanzmarktregulierung, der Reform der internationalen Wirtschaftsinstitutionen, den makroökonomischen Ungleichgewichten, der Steuerpolitik oder den Wachstumsstrategien.

Die G20 ist keine Wertegemeinschaft, sondern versteht sich als Gruppe von Industrie- und Schwellenländern mit großem ökonomischen Gewicht und einer globalen Reichweite. Die G20-Staaten machen rund 90 % des globalen Bruttonationaleinkommens, 80 % des Welthandels und zwei Drittel der Weltbevölkerung aus. Dies führte dazu, dass die Gruppe von Anfang an Länder mit unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Systemen umfasste. Autokratische Staaten wie Saudi-Arabien, China und Russland und auch die Türkei waren Gründungsmitglieder der G20.

Unterschiedlicher Umgang mit Russland

2014 hatte Russland die G8-Präsidentschaft inne. Der Gipfel sollte im Juni in Sotschi stattfinden. Aufgrund der Annexion der Krim durch Russland sagten die übrigen G7-Staaten jedoch ihre Teilnahme an dem Gipfel ab. Die EU, die als besonderes Mitglied bisher keine Präsidentschaft innegehabt hatte, wurde damit beauftragt, den G7-Gipfel außerplanmäßig in Brüssel durchzuführen. Die G7 begründete die Absage mit dem gemeinsamen Wertekanon: »Unsere Gruppe kam wegen gemeinsamer Überzeugungen und gemeinsamer Verantwortlichkeiten zusammen«, hieß es in einer gemeinsamen Erklärung der Staats- und Regierungschefs, die sie am Rande des Gipfels zur Atom-

sicherheit im März in Den Haag abgaben. Die Aktionen Russlands seien damit nicht vereinbar, so die G7.

Russland wurde damit aus der G7 ausgeschlossen. Es kann erst wieder Mitglied der G7 werden, wenn es das Waffenstillstandsabkommen von Minsk erfolgreich umgesetzt und die Souveränität der Ukraine anerkannt hat. Zudem verhängten die G7-Mitglieder Sanktionen gegen das Land. Dazu zählen seitens der EU der Abbruch der Gespräche über Visa-Angelegenheiten bzw. über ein EU-Russland-Abkommen, Kontosperrungen und Einreiseverbote für Politiker sowie Export- und Importrestriktionen. Gleichzeitig gründete die Gruppe eine *G7 Ukraine Support Group*, die sich für die territoriale Integrität der Ukraine einsetzt und sich seit 2015 mit hochrangigen Vertretern der Ukraine trifft, um unter anderem über Finanz- und Wirtschaftsfragen und Energiesicherheit zu sprechen. Auch auf dem letzten G7-Gipfel im japanischen Ise-Shima im Mai 2016 verurteilten die G7 erneut die illegale Annexion der Krim und betonten die Bedeutung des Minsker Abkommens.

Die G20 geht einen anderen Weg im Umgang mit Russland, das weiterhin festes Mitglied der Gruppe ist. Die australische Präsidentschaft schlug zwar 2014 vor, das Land von dem Gipfel in Brisbane auszuschließen, vor allem die anderen BRICS-Länder in der G20 weigerten sich jedoch, diesen Vorschlag zu unterstützen und dem Beispiel der G7 zu folgen. In einer separaten Erklärung, die ebenfalls am Rande des Den Haager Atomsicherheitsgipfels unterzeichnet wurde, stellten die BRICS-Staaten klar, dass die G20 allen Mitgliedstaaten gleichermaßen gehöre und kein einzelnes Mitgliedsland (gemeint war Australien) einseitig Beschlüsse über die Mitgliedschaft fassen könne.

Diese Haltung änderte sich auch nicht, als ein Flugzeug der Malaysia Airlines, in dem viele Passagiere auf dem Weg von Amsterdam nach Australien waren, im Juli 2014 über der Ost-Ukraine abstürzte – vermutlich abgeschossen von russischen Freischärlern. Es gibt für die G20 hier auch keine eindeutige Grundlage für einen Ausschluss, da die Teilnahme auf dem wirtschaftlichen Gewicht der Mitglieder beruht. Russland hat auch – anders als bei der G7 – wiederholt deutlich gemacht, dass es die G20 als wichtig erachtet und Mitglied bleiben will. Russland ist somit bis heute vollwertiges Mitglied der G20 und wird in alle Arbeitsgruppen und Gipfelvorbereitungen eingebunden. Auf dem G20-Gipfel in Hangzhou im September 2016 wurde die Gelegenheit genutzt, um mit Russland ausgiebig über den Krieg in Syrien zu sprechen.

Da sich also die G7 als Gruppe von demokratischen Staaten mit einem gemeinsamen Wertesystem sieht, während sich die G20 über ihre wirtschaftliche Relevanz definiert, spielt die Staatsform nur im Rahmen der G7 eine Rolle und ist der Umgang mit Russland in den beiden Gruppen sehr unterschiedlich. Dennoch sollten die Gespräche um eine Annäherung zwischen dem Westen und Russland aber unabhängig davon auf allen Ebenen fortgesetzt werden.



Katharina Gnath

ist Senior Projektmanagerin bei der Bertelsmann Stiftung. Sie publiziert zu europäischer Wirtschafts- und Währungspolitik sowie zu internationalen Finanzbeziehungen.

katharina.gnath@bertelsmann-stiftung.de



Claudia Schmucker

leitet seit 2002 das Programm Globalisierung und Weltwirtschaft der DGAP. Sie forscht und publiziert u.a. zur Rolle von informellen Foren wie G7 und G20.

schmucker@gap.org