



Club der Egoisten?

Geringe Erwartungen an den G20-Gipfel in Osaka, Japan

David Gregosz, Florian Rauchfuß

- ▶ Japan wird erstmalig Gastgeber des jährlichen Treffens der Staats- und Regierungschefs der G20 am 28. und 29. Juni 2019 sein. Obwohl das Land die Aufgabe mit konstruktiver Grundhaltung und eigenen Ambitionen übernimmt, sind die Erwartungen an den Gipfel in Osaka gering.
- ▶ Es ist davon auszugehen, dass der Gipfel eher auf die Abarbeitung der bestehenden G20-Agenda fokussiert sein wird. Gleichzeitig kann der japanische Premier einen internationalen Gipfelerfolg dokumentieren, dass Japan als drittgrößte Volkswirtschaft der Welt in der Lage ist globale Foren zu prägen, gut gebrauchen. Man versteht sich als ostasiatisches Gegengewicht zur Volksrepublik China und sicherheitspolitische Erwägungen spielen bei sämtlichen Agenda-Themen mindestens eine implizite Rolle.
- ▶ Premierminister Abe wird versuchen, in den Bereichen Digitalisierung und internationaler Datenverkehr eigene Akzente zu setzen. Auch die Themen Welthandel und Klimapolitik werden in Osaka bedeutsam sein, weil Japan als globalisierte Tech-Nation an Fortschritten auf diesen Politikfeldern ein Interesse hat. Bei der Reform der Welthandelsorganisation (WTO) zeichnen sich begrenzte Fortschritte ab.
- ▶ Die Chancen für multilaterale Aufbrüche stehen im Teilnehmerkreis eher schlecht, auch wenn der Gastgeber bemüht sein dürfte, den Multilateralismus zu stärken.

Inhaltsverzeichnis

1. Erster G20-Gipfel in Japan: Erschwerte Bedingungen, niedrige Erwartungen	3
2. Neuer Modus vivendi nötig: bilaterale Treffen und Medienarbeit überlagern Arbeitssitzungen.....	5
3. Es bedarf der G20 – in einem effektiven Format	6
4. Fazit.....	7
Impressum	8

Als Japans Regierungschef Shinzo Abe im Dezember 2018 offiziell die G20-Präsidentschaft von Argentinien übernahm, hatten die geopolitischen Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten des informellen Clubs ein neues Niveau erreicht. Exemplarisch sei der schwelende Handelskonflikt zwischen den USA und China, ein frostiges europäisch-amerikanisches Verhältnis zu Russland (INF-Vertrag, Syrien, Ukraine) oder der Umgang mit Saudi-Arabien genannt. Diese politischen Auseinandersetzungen überlagerten das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Buenos Aires Ende 2018 so stark, dass es kaum zu substantiellen Fortschritten kam und schon die gemeinsame Abschlusserklärung als Erfolg gewertet werden musste.

Vor diesem Hintergrund werden alle Augen am 28. und 29. Juni 2019 nun auf dem japanischen Osaka ruhen. Gelingt es der japanischen G20-Präsidentschaft, neue Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Industrie- und Schwellenländern auszuloten und auf wichtigen Politikfeldern, etwa im Bereich Handel, multilaterale Maßnahmen voranzutreiben oder überwiegen auch bei diesem Treffen Blockadehaltungen, nationale Egoismen und gegenseitiges Misstrauen? Eine Richtungsentscheidung darüber könnte schon im Vorfeld des eigentlichen Treffens fallen. Der amerikanische Präsident Donald Trump wird bereits im Mai in Tokio erwartet, um der kaiserlichen Thronfolgezeremonie beizuwohnen. Was vom kurz darauf folgenden G20-Gipfel zu erwarten ist, soll im Mittelpunkt dieser kurzen Analyse stehen.

Gelingt es der japanischen G20-Präsidentschaft, neue Kooperationsmöglichkeiten auszuloten?

Erklärbox: Zur „Gruppe der Zwanzig“ (G20) gehören die führenden Industrie- und Schwellenländer der Welt – sie besteht aus 19 Staaten und der Europäischen Union. Die G20 ist seit 2009 das zentrale Forum für die globale wirtschaftliche Zusammenarbeit. Zur G20 gehören neben der EU als Staaten Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland Frankreich, das Vereinigte Königreich, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei und die USA. Sie repräsentieren mehr als 85 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung, drei Viertel des Welthandels und rund zwei Drittel der Weltbevölkerung. Die Beschlüsse der G20 sind rechtlich zwar nicht bindend, jedoch hat die Selbstverpflichtung der Staaten eine gewisse politische Wirkung.

1. Erster G20-Gipfel in Japan: Erschwerte Bedingungen, niedrige Erwartungen

Während Japan bereits erfolgreich den G7-Gipfel, diverse UN-Konferenzen oder die Treffen der Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) ausgerichtet hat, wird es nun erstmalig Gastgeber des jährlichen Treffens der Staats- und Regierungschefs der G20 sein. Dabei liegt die Herausforderung für Premierminister Abe, der sich in seiner letzten Amtszeit befindet, erstens darin, dass die Zweifel am G20-Format in den letzten Jahren stark gewachsen sind. Offenkundig gelingt es immer weniger, steuernd auf die Weltwirtschaft einzuwirken, sicherheitspolitische Spannungen abzubauen und Umweltprobleme anzugehen. Eine gemeinsame Agenda für die Welt(-wirtschaft) zu finden, fällt den Mitgliedern des Clubs zunehmend schwer, weil die normativen Vorstellungen, Entwicklungsstände und Interessenlagen so unterschiedlich sind.

Solche Unterschiede zu moderieren und gemeinsame Konsenslinien auf Ebene der Minister und Staatschefs zu finden, wird für Nippon zweitens herausfordernd, weil nach der Übergabe der Präsidentschaft von Argentinien auf Japan bis zum nächsten regulären Gipfel ein nur knapp sechsmonatiger Zeitraum verbleibt und ein koordinierender G7-Gipfel der westlichen Partner im Vorfeld nicht stattfinden wird. Der nächste reguläre G7-Gipfel findet vom 24. bis 26. August 2019 im französischen Biarritz und damit erst nach dem G20-Treffen statt.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass der Osaka-Gipfel eher auf die Abarbeitung der bestehenden G20-Agenda fokussiert sein wird. Gleichzeitig kann der japanische Premier einen internationalen Gipfelerfolg dokumentieren, dass Japan als drittgrößte Volkswirtschaft der Welt in der Lage ist globale Foren zu prägen, gut gebrauchen. Insbesondere drei Aspekte sind zu vergegenwärtigen, wenn man einen Ausblick auf die G20-Präsidentschaft Japans wagt:

- ▶ *Sicherheitspolitische Überlegungen definieren den Stellenwert der G20 in Japan*
In den Medien, aber auch in Gesprächen mit japanischen Experten fällt immer wieder auf, dass der G20-Gipfel vor allem als Chance begriffen wird, sich als international gestaltunfähig zu präsentieren. In den letzten Jahren ist Japan – teilweise selbst verschuldet – etwas in eine Außenseiterposition geraten. Hier spielt allen voran der Konflikt mit Nordkorea eine große Rolle. Japan, das mittlerweile nicht mehr am Verhandlungstisch sitzt, ist daran interessiert, bei zukünftigen Verhandlungen mitzuwirken. Eine Präsentation als ostasiatische (Wirtschafts-)Großmacht mit internationalem Gewicht ist daher auf absehbare Zeit eines der Hauptziele Japans. Eine Reform multilateraler Formate, die Japan unterstützt, muss insofern auch als Mittel zum Zweck verstanden werden. Grundsätzlich hat das G20-Format aus japanischer Perspektive also seine Berechtigung und wird weniger kritischer gesehen als in Deutschland.
- ▶ *Selbstverständnis als ostasiatischer Gegenpol zu China*
Der chinesisch-amerikanische Handelskonflikt ist auch für die Inselnation bedeutsam. Bereits in der jüngeren Vergangenheit fiel Japan als Fürsprecher eines freien Welthandels in Asien auf. Mit den Handelsverträgen TPP11 und JEFTA hat Japan seine Rolle und Möglichkeiten als eine der führenden Wirtschaftsnationen der Welt nachdrücklich aufgezeigt. Nach anfänglichem Zögern hat sich das Inselreich mit seiner neuen Führungsrolle angefreundet und tritt nun selbstbewusster auf der internationalen Bühne auf. Eine größere Unabhängigkeit von den USA wird angestrebt, auch wenn sich die Inselnation durchaus ihres Schutzbedürfnisses bewusst ist.

Eine gemeinsame Agenda für die Welt(-wirtschaft) zu finden, fällt den Mitgliedern des Clubs zunehmend schwer.

Grundsätzlich hat das G20-Format aus japanischer Perspektive seine Berechtigung.

- › *Japan in neuem Glanz – Rugby World Cup 2019, Tokyo 2020, Expo 2025*
Japan erfährt zurzeit sehr viel Aufmerksamkeit durch die internationale Öffentlichkeit. Das zeigt sich nicht nur an den rapide ansteigenden Touristenzahlen. In den nächsten Jahren werden eine Reihe internationaler Großereignisse in Japan stattfinden, die dem Land eine neue internationale Wahrnehmung verschaffen sollen. Zu den kommenden Ereignissen zählen neben dem diesjährigen G20-Gipfel, die Rugby-Weltmeisterschaft 2019, Olympia 2020 in Tokio sowie die Expo 2025. Japan will in den kommenden Jahren seine Führungsrolle in Asien und der Welt stärken, auch um ein Gegengewicht zu China in der Asien-Pazifik-Region bilden zu können.

In den nächsten Jahren werden eine Reihe internationaler Großereignisse in Japan stattfinden, die dem Land eine neue internationale Wahrnehmung verschaffen sollen.

Für eine Analyse der G20-Präsidentschaft Japans sind diese Aspekte essenziell und helfen das Agieren von Premierminister Abe besser zu verstehen. Er betonte auf internationaler Bühne, namentlich dem Weltwirtschaftsforum in Davos, ebenso auf der offiziellen G20-Konferenzhomepage, selbstbewusst eigene Akzente setzen zu wollen. Neben dem Fokus auf die üblichen G20-Themen (Wirtschaftswachstum, Handel, Ziele für nachhaltige Entwicklung [Sustainable Development Goals (SDGs)]), wolle man die Themen Digitalisierung, digitale Gesellschaft und Datenfluss und Datenregulierung vorantreiben, heißt es in einer Erklärung:

„At the Osaka Summit, Japan is determined to lead global economic growth by promoting free trade and innovation, achieving both economic growth and reduction of disparities, and contributing to the development agenda and other global issues with the SDGs at its core. (...) In addition, we will lead discussions on the supply of global commons for realizing global growth such as quality infrastructure and global health. As the presidency, we will exert strong leadership in discussions aimed towards resolving global issues such as climate change and ocean plastic waste. Furthermore, we will discuss how to address the digital economy from an institutional perspective and issues that arise from an aging society (...).“

Mit seinen Ausführungen zu freiem Handel („promoting free trade“) und globalen öffentlichen Gütern („discussions on the supply of global commons“) knüpft Abe an die G20-Abschlussklärung aus Buenos Aires an. Im Abschlussdokument war zu lesen:

- › „Internationaler Handel und internationale Investitionen sind wichtige Triebfedern für Wachstum, Produktivität, Innovation, Schaffung von Arbeitsplätzen und Entwicklung. (...) Das System bleibt gegenwärtig hinter seinen Zielsetzungen zurück und es gibt durchaus Spielraum für Verbesserungen. Wir unterstützen daher die notwendige Reform der WTO, um ihre Arbeitsweise zu verbessern. Wir werden die Fortschritte auf unserem nächsten Gipfeltreffen überprüfen.“
- › „Unterzeichner des Übereinkommens von Paris (...) bekennen sich zu seiner uneingeschränkten Umsetzung; darin spiegeln sich gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten und entsprechende Fähigkeiten unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Gegebenheiten wider. Wir werden auch weiterhin unter Förderung der nachhaltigen Entwicklung und des Wirtschaftswachstums die Herausforderungen des Klimawandels angehen.“

Beide Politikfelder, d.h. Handels- und Klimapolitik, werden in Osaka eine prominente Rolle spielen. Darauf wies jüngst nochmals Japans Botschafter in Deutschland, Takeshi Yagi, bei einer internationalen Konferenz hin. „There are in summary two pillars of this years agenda: One is promoting economic growth and the other is achieving an inclusive and sustainable society. Regarding the former, economic growth, we will advance discussions on free trade and innovation as well as reduction of disparities. As for the latter, we will contribute to the development agenda and other global issues with the SDGs“.² Japan hat als globalisierte Tech-Nation an Fort-

schritten auf diesen Politikfeldern ein Interesse, zumal sich Länderkoalitionen abzeichnen, die diese Themen weitertreiben wollen. Es ist absehbar, dass es bei der Reform der WTO begrenzte Fortschritte geben sollte, da der einzig verbindliche Prüfauftrag im argentinischen Abschlusskommuniqué darauf Bezug nimmt und verschiedene Akteure – etwa die Europäische Union, Japan selbst und auch China – Reformvorschläge eingebracht haben. Japan wird versuchen, alle Fragen rund um die Begrenzung des Klimawandels aus der Perspektive von Innovation und Technologie zu bearbeiten, damit nicht weitere Länder (bspw. Türkei, Brasilien) beim Kampf gegen den Klimawandel dem amerikanischen Weg unter Donald Trump folgen. Als proaktiver Befürworter des Paris-Abkommens hat sich Japan bislang allerdings nicht erwiesen.

Bemerkenswert ist der japanische Versuch, den ursprünglichen Koordinations- und Regulierungsauftrag der G20 abermals auf das Feld der Digitalpolitik auszuweiten. Deutschland hatte bereits im Jahr 2017 mit einem ersten „Digitalministertreffen“ einen Versuch in dieser Hinsicht unternommen. Die Schwerpunktsetzung auf digitale Themen reflektiert, dass die eigentlichen Herausforderungen der Zeit nicht im – als fair oder unfair wahrgenommenen – grenzüberschreitenden Güterhandel liegen, sondern im Umgang mit Daten(-verkehr), Digitalkonzernen und den Auswirkungen der Plattformökonomie. Japan könnte hier Impulse für neue *Governance*-Strukturen geben, dies hängt aber vom Mitwirken der Digitalnationen USA und China ab, die bislang wenig Interesse an einer multilateralen Regulierung gezeigt haben. Japan ist aufgrund der demographischen Herausforderungen im Land an einer zunehmenden Digitalisierung samt globalem Regelwerk interessiert. Das Land hat dafür als führende Tech-Nation gute Grundvoraussetzungen und mit dem Konzept „Society 5.0“ existiert ein, wenn auch vages, Zukunftsmodell.

Japans Schwerpunktsetzung auf digitale Themen reflektiert, dass die Herausforderungen der Zeit im Umgang mit Daten, Digitalkonzernen und Plattformen liegen.

2. Neuer Modus vivendi nötig: bilaterale Treffen und Medienarbeit überlagern Arbeitssitzungen

Insbesondere der 13. G20-Gipfel in Argentinien war geprägt von bilateralen Begegnungen, Gesprächen und Verhandlungen, die mit der eigentlichen Gipfelagenda wenig zu tun hatten. Die Blicke richteten sich auf ein mögliches Treffen von US-Präsident Trump und Russlands Präsident Wladimir Putin, das Gebaren des saudischen Kronprinzen Mohammed bin Salman auf internationaler Bühne nach dem Fall Kashoggi, auf die Unterzeichnung des erneuerten USA-Mexiko-Kanada-Handelsabkommen (USMCA) oder das chinesisch-amerikanische Kräfte-messen im Zollkonflikt.

Auffällig ist, dass praktisch alle Staats- und Regierungschefs die G20-Treffen mittlerweile gezielt nutzen, um die eigene Agenda voranzutreiben.

Auffällig ist, dass praktisch alle Staats- und Regierungschefs die G20-Treffen mittlerweile gezielt nutzen, um durch Statements, Treffen oder inszenierte Fotos die eigene Agenda voranzutreiben und politische Signale an heimische Unterstützer und Wähler zu senden. Auch in Japan werden diese Formen politischer Kommunikation zu studieren sein. Man muss sich nur vor Augen führen, dass

- › im Vorfeld noch Wahlen in Indonesien (April), Indien (April/Mai) und Australien (Mai) stattfinden, bei denen bestehende Regierungen eher geschwächt werden dürften;
- › Brasiliens neuer Präsident Jair Bolsonaro hier seinen ersten internationalen Auftritt haben wird;
- › zwei Verfechter des Multilateralismus, Kanadas Präsident Justin Trudeau und Frankreichs Präsident Emmanuel Macron, innenpolitisch unter Druck stehen;
- › die Europäische Union und Großbritannien nach wie vor mit dem BREXIT beschäftigt sind;
- › und Donald Trump letztlich auch diesen Gipfel mit markigen Äußerungen torpedieren könnte.

Dagegen finden die ohnehin kurzen Arbeitssitzungen samt substanziellem, thematischem Austausch nur noch im Vorfeld auf Arbeitsebene, im Sherpa-Stab oder bei der Einflussnahme auf etwaige Abschlusserklärungen statt.

In Osaka, der drittgrößten Stadt Japans, werden mehr als zwei Dutzend Staats- und Regierungschefs, Repräsentanten internationaler Organisation und Vertreter der Zivilgesellschaft zu einem zweitägigen Treffen zusammenkommen. Wenn jeder Teilnehmer auch nur zehn Minuten reden soll, ist das Zeitbudget schnell erschöpft. Bedenkt man, dass sich gleichzeitig die Themenvielfalt und Komplexität bei den Treffen potenziert hat, kann man eigentlich nur auf ein anderes politisches Format der Problembearbeitung drängen und hoffen, dass Japan durch die Wahl des Tagungsortes und einer machbaren Agenda auf den gleichzeitig stattfindenden Kampf um die mediale Deutungshoheit vorbereitet ist. Vielleicht sollte man sich seitens der japanische Präsidentschaft auch wieder ein Stück mehr auf die Grundidee des G-Formats (begründet von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing) besinnen, wenn die Effektivität und Legitimität der G20 gestärkt werden soll. Je mehr Themen medienwirksam angeschnitten werden, letztlich aber ungelöst bleiben, desto stärker wird der Sinn solcher Gipfeltreffen in Frage gestellt.

Die japanische Präsidentschaft sollte sich auf die Grundidee des G-Formats besinnen, wenn man die Effektivität und Legitimität der G20 stärken will.

3. Es bedarf der G20 – in einem effektiven Format

Die informelle Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer, die ihr zehnjähriges Bestehen Ende 2018 feiern konnte, hat zweifellos eine wichtige wirtschaftliche Steuerungsaufgabe; insbesondere weil eine „Weltregierung“ bis auf weiteres nicht absehbar ist und die reformbedürftigen wie unterfinanzierten Vereinten Nationen diese Aufgabe nicht vollends wahrnehmen können. Ein Vorteil hier ist, dass es anders als im Sicherheitsrat keine Vetomächte gibt. Es hat sich schon oft gezeigt, dass die G20 als Krisenbewältigungsformat einigermaßen funktionieren kann. Auch die politische Problemidentifikation gelingt meistens noch, aber die Problembewältigung findet dann erfahrungsgemäß eher unkoordiniert auf nationaler Ebene statt.

Ob Japans berühmte *Omotenashi* (Gastfreundschaft) ausreichen wird, um zu einer neuen gemeinschaftlichen Arbeitsweise der führenden Industrie- und Schwellenländer bei drängenden Menschheitsproblemen zu kommen, darf bezweifelt werden. Vermutlich muss eine andere japanische Tugend, nämlich *Kenkyo* (Bescheidenheit, Genügsamkeit), vorerst weitertragen. Solange die G7 keine geschlossene Haltung entwickeln kann und die amerikanische Administration vorhandenen Kooperationsformaten, wie der G20, äußerst kritisch gegenübersteht, sind kaum mehr als punktuelle Fortschritte zu erwarten.

Solange die G7 keine geschlossene Haltung entwickeln kann, sind punktuelle Fortschritte mehr als man erwarten darf.

Wenn solche Fortschritte nach dem Osaka-Gipfel wirklich eintreten, wäre das eine handfeste Überraschung, da im Jahr 2020 die G20-Präsidentschaft an Saudi-Arabien und die G7-Präsidentschaft an die USA gehen. Von beiden Akteuren sind derzeit keine progressiven, multilateralen Impulse zu erwarten. Eher ist mit einem Bedeutungsverlust der G-Formate zu rechnen, der die Europäer zwingt, ihre außen- und handelspolitischen Interessen in anderen Foren und Allianzen mit kleinen und großen Ländern voranzutreiben.

4. Fazit

Japan übernimmt eine G20-Präsidentschaft unter erschwerten politischen Bedingungen. Es wird viel Geschick notwendig sein, um

- › thematische Kontinuitäten zu wahren, die durch die Vorgänger-G20-Präsidentschaften China-Deutschland-Argentinien gesetzt wurden;
- › Impulse für multilaterales Vorgehen auf verschiedenen Politikfeldern (bspw. Handels- und Digitalpolitik) zu setzen;
- › bestenfalls, Vorschläge für effektivere Arbeitsabläufe der Gipfeltreffen einzubringen.

Von diesen Punkten wird abhängen, ob man den Osaka-Gipfel rückblickend als Erfolg werten kann.

1 <https://g20.org/en/summit/message/>, Aufruf am 15.03.2019.

2 siehe Global Solutions Summit (2019). Mitschnitt auf YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=xEmPNd2yNa8> (ab 7:30.00 h), Aufruf am 21.03.2019.

Impressum

Der Autor

David Gregosz ist Koordinator für Internationale Wirtschaftspolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

Florian Rauchfuß ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung im Landesbüro Japan mit Sitz in Tokio.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

David Gregosz

Koordinator für Internationale Wirtschaftspolitik
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
T: +49 30 / 26 996-3516
david.gregosz@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2018, Sankt Augustin/Berlin
Gestaltung: yellow too Pasiak Horntrich GbR
Satz: Janine Höhle, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
Druck: copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-532-1



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite:

663highland (https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Osaka_Castle_03bs3200.jpg),
„Osaka Castle 03bs3200“, Ausschnitt, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/legalcode>