

Fortschreibung statt Innovation: Halifax - 'G7-Gipfel der Bescheidenheit'

Höhmann, Hans-Hermann; Meier, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Höhmann, H.-H., & Meier, C. (1995). *Fortschreibung statt Innovation: Halifax - 'G7-Gipfel der Bescheidenheit'*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 52/1995). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-45748>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Fortschreibung statt Innovation: Halifax - "G7-Gipfel der Bescheidenheit"

Zusammenfassung

Seit dem Pariser Weltwirtschaftsgipfel von 1989 steht die Unterstützung des politisch-ökonomischen Transformationsprozesses im Osten Europas auf der Tagesordnung der G7-Spitzenkonferenzen. Beginnend mit 1992 konzentriert sich die Aufmerksamkeit vor allem auf Rußland, 1994 kam die Ukraine hinzu. Nach einem vielversprechenden Auftakt löste sich der tatsächliche Verlauf der Unterstützung allerdings bald vom Rhythmus der G7-Gipfel ab. Zunehmend verstärkte sich ein Trend zur "Routinisierung" der Hilfsmaßnahmen, vor allem durch die Verlagerung der Unterstützungsaktivitäten auf die internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen. Im Zuge eines Übergangs zu üblichen Prozeduren der Kreditgewährung nahmen gleichzeitig die Intensität der Maßnahmen und ihr Hilfscharakter ab. Auch kam es in Rußland zu zunehmender Skepsis, wenn nicht gar Ablehnung gegenüber westlicher Unterstützung. Insgesamt gibt es Gründe genug, den Halifax-Gipfel als einen "Gipfel der Bescheidenheit" zu kennzeichnen. Ein Abgehen von Prinzip "Fortschreibung statt Innovation" ist auch für die Zukunft kaum zu erwarten.

Halifax im Kontext der Entwicklung seit 1989

Der G7-Gipfel von Halifax markierte das Ende der 1989 in Paris eröffneten dritten Gipfelrunde. Damals hatte sich der sowjetische Staats- und Parteichef Gorbatschow im Zeichen des von ihm verkündeten "Neuen Denkens" an den französischen Staatspräsidenten Mitterrand gewandt und sich um einen Platz für

die UdSSR im Kreis der führenden Weltwirtschaftsmächte bemüht. Beginnend mit dem Londoner Spitzentreffen von 1991 war die sowjetische und später die russische Führung in zunehmenden Maße an den Beratungen der Gipfelkonferenzen beteiligt worden¹, so daß man für den 1994er Gipfel in Neapel bereits von einer Erweiterung zur (wenigstens politischen) "G8" gesprochen hat.² Insgesamt haben die Gipfeltreffen der Vergangenheit nicht nur die Beteiligung der russischen Führung an weltpolitischen Entscheidungsprozessen verstärkt oder zumindest symbolisiert. Man bemühte sich auch darum, den Unterstützungsmaßnahmen der führenden Industriemächte sowie der internationalen Finanz- und Wirtschaftsorganisationen immer wieder neue Impulse zu geben. Dies galt vor allem für den 1993er Gipfel von Tokio und die mit ihm verbundenen Vorkonferenzen, die im Zeichen einer durch Konfrontation mit dem alten Obersten Sowjet verschärften innenpolitischen Krise Rußlands und der hierdurch erschütterten Machtposition Jelzins gestanden sowie zu erheblichen westlichen Unterstützungszusagen geführt hatten.³ Der tatsächliche Verlauf der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Rußland begann sich allerdings schon frühzeitig vom Rhythmus der Gipfelkonferenzen abzulösen. Zunehmend verstärkte sich der Trend zur "Routinisierung" bzw. "Technokratisierung" der Hilfsmaßnahmen, nicht zuletzt durch eine Verlagerung der Unterstützungsaktivitäten von den einzelnen westlichen Industriestaaten zu den internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen. Im Zuge des Übergangs zu üblichen Prozeduren der Kreditgewährung nahmen gleichzeitig die Intensität der Maßnahmen und ihr Hilfscharakter ab. Auch kam es in Rußland zu zunehmender Skepsis⁴, wenn nicht gar Ablehnung gegenüber westlicher Unterstützung, einmal aufgrund der schwer einzuschätzenden und nicht selten fragwürdigen Wirksamkeit der Hilfe, zum anderen im Zusammenhang mit den innerrussischen Auseinandersetzungen um ein neues, national-patriotisches, wenn nicht gar neoimperialistisch-expansives Selbst- und Rollenverständnis Rußlands gegenüber dem "nahen" Ausland und im Kontext der Weltpolitik. All diese Entwicklungen führten dazu, daß der Westen seine starke Konzentration auf Rußland einschränkte und zunehmend auch die Ukraine in sein Unterstützungsprogramm einbezog, zumal der zweitgrößte GUS-Staat unter seinem neuen Präsidenten Kutschma Anstalten machte, sich um Fortschritte bei monetärer Stabilisierung und ökonomisch-politischer Systemtransformation zu bemühen.

Die zuvor skizzierten Tendenzen setzten sich zwischen den G7-Gipfeln von 1994 und 1995 sowie in Halifax selbst fort. Diese Zusammenkunft stand ebenfalls im Zeichen einer Berücksichtigung auch der Ukraine. Zugleich wurden die Unterstützungsaktivitäten tendenziell weiter zurückgenommen und routinisiert, d.h. noch mehr auf die internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen übertragen. Auch der Prozeß Rußlands hin zu voller Akzeptanz als Mitglied der G7-Gruppe verlor gegenüber dem Vorjahrgipfel an Dynamik. Dies war weniger auf westliche Zweifel an den Fortschritten der politisch-ökonomischen Transformation in Rußland im Kontext des Tschetschenien-Kriegs und seinen politischen Begleitumständen zurückzuführen, die auf dem Gipfel kaum eine Rolle spielten, obwohl man russischerseits "harte Fragen" erwartet hatte.⁵ Entscheidend war vielmehr eine sowohl realistische als auch politisch wohlkalkulierte Selbstbeschränkung Rußlands, d.h. die Einsicht, im Konzert der führenden westlichen Weltwirtschaftsmächte einfach (noch) nicht mithalten zu können.⁶ So gibt es insgesamt zahlreiche Gründe, den Halifax-Gipfel als einen "Gipfel der Bescheidenheit" (J. Chrétien) zu kennzeichnen.⁷ Nach seinem Verlauf zu urteilen, hätte man ihn auch getrost unter das Motto "Zurück zur Bescheidenheit" stellen

¹ Vgl. H.-H. Höhmann/C. Meier, Auf der Suche nach einer strategischen Partnerschaft. Der UdSSR und der Westen nach dem Londoner Weltwirtschaftsgipfel, Berichte des BIOst, 44/1991.

² Vgl. H.-H. Höhmann/C. Meier, Die G8-Perspektive von Neapel. Rußlands politischer Weg zum Weltwirtschaftsgipfel, Berichte des BIOst, 46/1994.

³ Vgl. H.-H. Höhmann/C. Meier, Unterstützungskonzepte auf dem Prüfstand. Rußland und die G7-Staaten zwischen den Weltwirtschaftsgipfeln von München und Tokio, Berichte des BIOst, 19/1993; H.-H. Höhmann/C. Meier, Hilfsaktivitäten auf Sparflamme? Die Unterstützung für Rußland auf dem Tokioter G7-Gipfel, Berichte des BIOst, 29/1993.

⁴ Siehe z.B. MVF moţet torpedirovat' razvitie rossijskoj konomiki, in: Finansovye izvestija, 15.12.1994, S. I, sowie als Antwort darauf: Pravo na kredity MVF nuţno zarabotat', in: Finansovye izvestija, 20.12.1994, S. 1.

⁵ V Galifakse El'cina oţidaet teplyj priem i ţestkie voprosy po Ėeène, in: Finansovye izvestija, 15.6.1995, S. I.

⁶ Vgl. Andrej Kozyrev ne dumaet, ěto Moskve sleduet speřit' so vstupleniem v "semerku", in: Izvestija, 9.6.1995, S. 3.

⁷ FAZ, 16.6.1995.

können - und dies sowohl aufgrund seiner Ergebnisse als auch wegen des Bemühens der Veranstalter, auf Pomp und großspurige Selbstdarstellung, wie sie früher zu beobachten waren, zu verzichten.

Die politische Dimension

Wiederum war die politische Bedeutung des Gipfels größer als die eines Impulsgebers für die Wirtschaftspolitik. Im Vergleich zum G7-Gipfel von Neapel ist Rußland politisch weiter aufgewertet worden.¹ Dafür gibt es eine Reihe eindeutiger Belege. Erstens ist der russische Präsident vor Beginn der politischen Beratungen vom amtierenden G7-Vorsitzenden ausführlich über die Ergebnisse der G7-Wirtschaftsgespräche informiert worden.² Diese Neuerung dürfte keine einmalige Geste bleiben, sondern auch künftig Richtschnur sein. Zweitens wurde der politische Fragenkatalog für die Gespräche mit dem russischen Präsidenten um solche Themen globalen Maßstabs erweitert, die einen Bezug zur Wirtschaft haben und für Rußland von Interesse sind wie z.B. die Bekämpfung des Rauschgifthandels.³ Drittens wurden mit der russischen Regierung und auf deren Wunsch für den Zeitraum bis zum G7-Gipfel 1996 zwei konkrete Kooperationsprojekte verabredet, die die politische Einbindung Rußlands in den G7-Prozeß verstärken sollen: Zum einen wird jeweils eine Expertengruppe gebildet, die Maßnahmen zur Abwehr des internationalen Terrorismus und des organisierten transnationalen Verbrechens erarbeiten soll. Zum anderen ist im kommenden Frühjahr eine Konferenz in Moskau geplant, die sich mit Fragen der nuklearen Sicherheit, der Atommüllentsorgung und des Schmuggels von Nuklearmaterial befassen soll. Viertens hat sich die "P8", die politische Zusammenarbeit der G7 plus Rußland, bis auf weiteres als gleichberechtigte Institution neben der ausschließlich für den Wirtschaftsdialog reservierten G7-Institution etabliert. Fünftens erscheint daher mittelfristig - so zumindest die Auffassung von Bundeskanzler Kohl - eine Umwandlung der G7/P8 in eine G8 nicht mehr eine Frage des "ob", sondern nur noch des "wann".⁴ In einem solchen Fall würde aber die Diskussion über eine grundlegende Reform des G7-Mechanismus, die heute zum Ritual eines jeden Gipfels gehört, endgültig nicht mehr zu vermeiden sein.

Das G7-Zugeständnis einer politischen Aufwertung Rußlands auf dem Halifax-Gipfel überraschte, weil es von russischer Seite nicht mit einem wenigstens partiellen Entgegenkommen in einzelnen, für manche G7-Staaten wichtigen Fragen honoriert wurde. Weder signalisierte Jelzin die Bereitschaft zum Verzicht auf die Lieferung russischer Nuklearanlagen für das iranische Kraftwerk Buschir, wie dies von amerikanischer Seite erhofft wurde, noch ließ er Anzeichen erkennen, nach dem Beschluß über die Bildung einer schnellen UN-Eingreiftruppe nun verstärkt die Autorität Moskaus bei den Serben in Belgrad und Bosnien für eine dauerhafte Friedensregelung einzusetzen. Statt dessen beschied er, daß die russischen Einflußmöglichkeiten im Westen vielfach überschätzt würden. G7-Kritik am russischen Vorgehen in Tschetschenien ließ er passieren, weil sie sich zum einen durch die gleichzeitige westliche Mißbilligung der Geiselnahme in Budjonnowsk selbst neutralisierte und weil eine vorbeugende Intervention der russischen Diplomatie dafür gesorgt hatte, daß eine Verurteilung des russischen Vorgehens in Tschetschenien nicht in das politische Schlußdokument des Halifax-Gipfels aufgenommen wurde.⁵

Die wirtschaftliche Dimension

In wirtschaftlicher Hinsicht wurde die Bereitschaft der G7 bekräftigt, den ökonomischen Systemwandel in den Transformationsländern zu unterstützen und sich für ihre Eingliederung in die globalen Handels- und Finanzsysteme einzusetzen. Die Notwendigkeit, den osteuropäischen Ländern einen besseren Markt-

¹ Vgl. H.-H. Höhmann/C. Meier, Die G8-Perspektive von Neapel..., a.a.O., S. 15f.

² FAZ, 16.6.1995.

³ Vgl. Presseerklärung des deutschen Bundeskanzlers H. Kohl in Halifax am 17.6.1995, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 53, 28.6.1995, S. 488f.

⁴ FAZ, 19.6.1995.

⁵ Vgl. dazu: Erklärung des Vorsitzenden, abgegeben im Namen der Staats- und Regierungschefs der G7-Staaten und der Russischen Föderation vom 17. Juni 1995, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 53, 28.6.1995, S. 483f.

zugang zu verschaffen, wurde bekräftigt. Im Hinblick auf die Unterstützung der *Ukraine* wurde im Abschlußkommuniqué¹ die Reformbereitschaft des Landes begrüßt und die Ukraine zur Fortsetzung der Transformationsanstrengungen ermutigt, wobei man das Land gleichzeitig auf weitere Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstitutionen verwies. Wenn der wirtschaftliche Wandel entschlossen weitergeführt würde, könnten zusätzliche 2 Mrd. USD von den internationalen Finanzinstitutionen zur Verfügung gestellt werden. Fortgesetzt werden sollen die Unterstützungsmaßnahmen zur Schließung des Kernkraftwerks von Tschernobyl. Weltbank und EBWE werden in diesem Zusammenhang aufgefordert, ihre Zusammenarbeit mit der Ukraine zur Entwicklung einer realistischen langfristigen Energiestrategie fortzusetzen. In bezug auf *Rußland* anerkennt das Kommuniqué das Bekenntnis der russischen Regierung zur Weiterführung von monetärer Stabilisierung und institutionellem Wandel. Der Fortgang der politi-

¹ Kommuniqué des Gipfeltreffens vom 16. Juni 1995, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 53, 28.6.1995, S. 482.

schen Reformen wird eingefordert. Die Schlüsselstellung bei wirtschaftlichen Unterstützungsmaßnahmen soll dem IWF zufallen. Fortschritte bei der vertraglichen Regelung der Schuldenproblematik werden begrüßt, darunter die erklärte Bereitschaft, eng mit dem Pariser Club zusammenzuarbeiten.

Abschließend ist festzustellen, daß die *Ziele* der westlichen Unterstützungsmaßnahmen prinzipiell die gleichen geblieben sind, wenn sich auch - auf reduziertem Leistungsniveau - einige Akzentverschiebungen ergeben haben. Für die Sache einer stabilen politischen und ökonomischen Entwicklung in Rußland und der Ukraine ist das westliche Interesse nach wie vor auf Fortschritte bei fünf zentralen Transformationselementen ausgerichtet: Systemtransformation hin zur Marktwirtschaft; makroökonomische Stabilisierung; Wandel der ökonomischen Realstrukturen; soziale Flankierung des Transformations- und Stabilisierungsprozesses sowie Eingliederung Rußlands und der Ukraine in die Weltwirtschaft. Zwischen diesen Zielen besteht zwar erklärtermaßen eine prinzipielle Gleichrangigkeit, doch schieben sich im Rahmen der westlichen Maßnahmen die Bemühungen um geld- und finanzwirtschaftliche Stabilisierung immer wieder in den Vordergrund, weshalb auch die Stand-by-Kredite zur Finanzierung von Haushaltsdefiziten und zur Stabilisierung der Zahlungsbilanzen die größte Resonanz fanden.

Auch der *Katalog der Mittel* zeigt eine vertraute Struktur ohne neue Impulse. Erstens geht es nach wie vor um finanzielle Regelungen in Form von Finanztransfers (jetzt fast ausschließlich als Kredite) sowie um Regelungen der Verschuldung. Zweitens bleiben - unter dem Vorzeichen der Marktöffnung für russische und ukrainische Produkte - Regelungen des Außenhandels auf der Tagesordnung. Drittens ist - auch hier gilt das Prinzip Fortschreibung statt Innovation - weiterhin Beratungshilfe vorgesehen, konzentriert in erster Linie auf System- und Strukturwandel. Viertens schließlich steht die Einbindung Rußlands und der Ukraine in internationale Wirtschaftszusammenschlüsse auf der Agenda, sei es der von der EU dominierte Europäische Wirtschaftsraum oder die Welthandelsorganisation (WTO). Bezeichnend im Hinblick auf die Struktur der Mittel ist die bereits hervorgehobene, weitere und deutliche Akzentverschiebung in Richtung auf Kreditgewährung zu normal üblichen Bedingungen.

Kontinuität bei begrenzten Akzentverschiebungen ist schließlich auch in Bezug auf das relative Gewicht der verschiedenen *Träger* der Unterstützungs- und Kooperationsaktivitäten auszumachen. So ist gegenüber einzelnen westlichen Staaten und der G7 insgesamt als Staatengruppe das Gewicht der internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen sowie der Europäischen Union weiter deutlich angewachsen. Insbesondere bei den Beratungsaktivitäten spielen jedoch auch die einzelnen Staaten nach wie vor eine wichtige Rolle.

Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier