

# Die Gipfel der G-7/8 plus: Weltregierungsclub und politisches Showbusiness

Reinhard Rode

## Der Stand der Debatte

Die Gipfel der führenden Länder der Weltwirtschaft haben von Anfang an divergierende Erklärungen und Bewertungen herausgefordert. Eine derart elitäre Veranstaltung mußte zwangsläufig Kritiker aller Schattierungen auf den Plan rufen und Experten zur Analyse reizen. Die linke wie die nationalistische Kritik bleiben hier ausgeblendet, weil beide zwar hinreichend bekannte standardisierte systemisch-ideologische Vorbehalte gegen westliche Werte und Führung, aber kaum Analyse bieten. Vier analytische Hauptansätze für die Gipfel sind entwickelt worden.<sup>1</sup> Der älteste Ansatz, der von *Putnam/Bayne*,<sup>2</sup> geht von der amerikanischen Führung aus. Er fußt letztlich auf der Theorie hegemonialer Stabilität mit den USA als alleinigem Hegemon. Der zweite Ansatz von *Wallace* und *Kirton*<sup>3</sup> nimmt eine konzertierte Weltwirtschaftsregierung an, setzt also den Akzent auf die Beteiligung aller führenden Wirtschaftsmächte. Er folgt der intergouvernementalistischen Logik. Eine hegemoniale Gruppe von Staaten führt und erzeugt Stabilität. Ein dritter Ansatz von *Bergsten/Henning*<sup>4</sup> diagnostiziert einen neuen falschen Konsens der Inaktivität. Die beiden gehen von einer völlig neuen Lage nach dem Ende des Ost-West-Konflikts aus, in der ein Verlust an Führungsfähigkeit der USA mit wachsenden Differenzen zwischen den USA und anderen Staaten, Deutschland voran, einhergeht. Daraus resultiere ein Konsens zum Inaktivismus der Regierungen, was Gipfelleistungen unmöglich mache und allein die Märkte agieren lasse. Der vierte Ansatz von *Ikenberry* und *Kokotsis*<sup>5</sup> basiert auf der Annahme eines demokratischen Institutionalismus. Er sieht einen Trend zur Institutionalisierung des Gipfelprozesses hin zu einem multilateralen Regime, bei dem Regierungsspitzen und Interessengruppen verflochten sind. Es ist davon auszugehen, daß alle vier Ansätze ihre Meriten haben. Konkret heißt das, daß alle vier in verschiedenen Gipfelphasen und auf den verschiedenen Politikfeldern als Erklärungsansätze unterschiedlich weit reichen können. Dieses analytische Vorgehen im Sinne eines aufgeklärten Eklektizismus weist eine gewisse Nähe zu dem in Mode gekommenen Konstruktivismus<sup>6</sup> auf, versucht aber zu vermeiden, in dessen tendenziell beliebige Konstruktionsfreiheit zu verfallen.

Die Mitgliedsstaaten der G-7 verstanden ihre Zusammenarbeit von Anfang an als eine Art Regieren in der Weltwirtschaft. Der Begriff *global governance* war in den siebziger Jahren allerdings noch nicht in

---

<sup>1</sup> John *Kirton*/Joseph *Daniels*, The Role of the G8 in den New Millenium, in: Michael *Hodges* u. a. (Hg.), The G8's Role in the New Millenium, Aldershot 1999, S. 4 f.

<sup>2</sup> Robert *Putnam*/Nicholas *Bayne*, Weltwirtschaftsgipfel im Wandel, Bonn 1985

<sup>3</sup> William *Wallace*, Political Issues at the Summits: A new Concert of Powers?, in: Cesare *Merlini* (Hg.), Economic Summits and Western Decision-Making, London 1984; John *Kirton*, The Seven Power Summit as an International Concert, Paper presented at the International Studies Association Annual meeting, London April 1989

<sup>4</sup> Fred *Bergsten*/Randall *Henning*, Global Economic Leadership and the Group of Seven, Institute for International Economics, Washington, D. C. 1996

<sup>5</sup> John *Ikenberry*, Salvaging the G-7, in: *Foreign Affairs* 72, 1993, 2, S. 132-139; Ella *Kokotsis*, National Compliance with G7 Environment and Development Commitments, 1975-1995, University of Toronto 1998

<sup>6</sup> Die *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (ZIB) wird von Beiträgen der Ober- und Nachwuchsstruktureure dominiert. Viele Aufsätze verbinden die freie Konstruktion mit schwacher empirische Fundierung und erinnern eher an Produkte einer eigenen schöngestigen Literaturgattung als an sozialwissenschaftliche Forschung. Eine rühmliche Ausnahme ist Michael *Merlingen*, Die Relativität von Wahrheit am Beispiel der Entstehungsgeschichte der Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6, 1999, 1, S. 93-128.

Gebrauch. Damals wurde vom Management der Interdependenz und von Steuerung gesprochen. Das betraf zwar die gesamte Welt ohne die kommunistischen Staaten, aber in der Hauptsache ging es um die OECD-Welt, für die die G-7 als Lieferant von Systemstabilität zu agieren suchte. Genau betrachtet handelte es sich zwar nur um Stabilität für das wirtschaftlich dominierende Subsystem, die OECD-Welt, die aber auf den Rest positiv einwirkte und weitgehend die Standards vorgab. Die Funktion der G-7 war somit die Bereitstellung eines globalen öffentlichen Gutes, nämlich Systemstabilität. Die G-7 war aber von vornherein auch ein Forum der Machtausübung. Die Nichtmitglieder in der OECD wie Schwellen- und Entwicklungsländer verstanden ihren Ausschluß als Machtdemonstration. Sie waren an einem prestigebeladenen Forum unbeteiligt, dessen Entscheidungen Rückwirkungen auf ihre eigenen Wirtschaften hatte. Sie profitierten freilich auch von der Stabilitätsfunktion der G-7. Besonders die Schwellenländer konnten im Schatten der von der G-7 geführten OECD-Welt aufholen. Die Zusammensetzung der G-7 war aber von Anfang an nicht nur eine Funktion der Wirtschaftskraft. Der enge Führungskreis G-7 war allein ohne die USA undenkbar. Die Beteiligung Japans und der Bundesrepublik Deutschland war wirtschaftlich auch naheliegend. Doch schon Großbritannien und Frankreich in der G-7 deuteten auf die politische Dimension hin. Dies galt erst recht für Italien und Kanada, deren wirtschaftliche Bedeutung im Vergleich mit den anderen Mitgliedern stark abfiel. Die Fünfergruppe repräsentierte Mitte der siebziger Jahre 75 Prozent des gesamten BSP der OECD und hielt ca. 45 Prozent der IWF Quoten.

## **Der Bedarf für ein Gipfelregime**

Die Weltwirtschaftsgipfel der Gruppe der sieben wichtigsten Industriestaaten USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Kanada gehen auf amerikanische Ideen zu Anfang der siebziger Jahre zurück. Henry Kissinger hatte schon 1971 und dann wieder 1973 mit seinem Vorschlag, dieses zum „Jahr Europas“ zu machen, Gipfeltreffen angeregt. Ein Vorläufer war die *Library Group*. 1973 hatten sich die Finanzminister Valéry Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt, George Shultz für die USA und Anthony Barber für Großbritannien in der Bibliothek des Weißen Hauses informell getroffen. 1975 wurde die Gipfelidee von den beiden in die Staatsführung avancierten Teilnehmern, dem französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing zusammen mit dem deutschen Bundeskanzler Helmut Schmidt, aufgegriffen und vorangetrieben.<sup>7</sup> Die europäische Initiativrolle wurde dadurch begünstigt, daß die amerikanische Regierung 1974 durch den Watergate Skandal in ihrer Handlungsfähigkeit geschwächt war. Antrieb war der Bedarf für mehr Steuerung in einer immer mehr interdependenten Welt. Internationale Politikkoordinierung in der G-7 war Intergovernmentalismus auf höchster Ebene. Institutionalisierte Konferenzen agieren eigentlich zumindest anfangs unterhalb der Regimeschwelle oder sind allenfalls lockere Regime, weil Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren im Nebel bleiben oder ständig im Fluß sind. Das heißt aber nicht, daß davon keine Wirkungen ausgehen und keine oder nur schwache Steuerungsleistungen erbracht werden.

Nach 25 Jahren wird man nicht umhin können, von einem etablierten, aber diffusen Gipfelregime zu sprechen. Ähnlich den Bretton Woods-Zwillingen hat die G-7 marktwirtschaftliche und liberaldemokratische Prinzipien als Wertegemeinschaft. Ihre Normen reichen vom möglichst freien Handel über freien Kapitalverkehr bis zur Investitionsfreiheit. Die G-7 verfügt über gemeinsame Regeln, wie die multilaterale Steuerung der Weltwirtschaft, und auf dem Gipfel selbst finden mehrheitliche und konsensuale Entscheidungen statt. Ihre Prinzipien, Normen und Regeln sind durch den exklusiven Charakter der Mitgliedschaft sogar robuster, lediglich bei den Entscheidungsverfahren ist ein Hang zur Beliebigkeit

---

<sup>7</sup> Putnam/Bayne a.a.O. (Anm. 2), S. 19 ff.

unübersehbar. Die konsensualen Schlußkommuniqués beinhalten jedoch immerhin Absichtserklärungen, denen der Entscheidungscharakter nach einem festen Verfahren nicht abgesprochen werden kann.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der zunehmenden Globalisierung in den neunziger Jahren stieg der Bedarf für wirksame Führung an. Die Integration früherer Staatswirtschaften in die Weltwirtschaft erfordert Anpassungshilfen. Der wachsende Globalisierungsprozeß insbesondere der Finanzmärkte, aber auch des Handels mit Waren und Dienstleistungen hat mit den Schwellenländern die Integration neuer Akteure auf die Agenda gesetzt. Die G-7 stand also vor der Aufgabe mehr und bessere Weltregierungsleistungen zu erbringen und dazu eine Kooptation von wichtigen neuen Ländern, z. B. Rußland, vorzubereiten und durchzuführen, um die Regierungsfähigkeit zu stärken.

## Die Entwicklung

Hintergrund für die Institutionalisierung der Gipfelpolitik der siebziger Jahre waren erstens die zunehmende Verknüpfung von Innen- und Außenpolitik als Folge wirtschaftlicher Interdependenz, zweitens das Schwinden der amerikanischen Hegemonie und drittens die Bürokratisierung der internationalen Beziehungen.<sup>8</sup> Die amerikanische Führungsfähigkeit war wirtschaftlich und politisch geschwächt. Im August 1971 mußten die USA mit der Goldkonvertibilität des US-Dollar das Festkurswährungssystem von Bretton Woods aufgeben und verloren damit die Kontrolle über das internationale Währungssystem.<sup>9</sup> Gleichzeitig verschlechterten sich die Handelsbilanz, und Inflation und Arbeitslosigkeit nahmen zu. In der Kostenschere zwischen Vietnamkrieg und Wohlfahrtspolitik des Great Society Programms hatten sich die USA übernommen. Die Niederlage in Vietnam löste zudem eine Krise des amerikanischen Selbstverständnisses im Innern und über die richtigen Rolle in der Welt aus. Der Watergate-Skandal kam als Verunsicherungsfaktor hinzu. In diesem Machtvakuum war die Ausweitung der unilateralen Hegemonie in einen plurilateralen Führungskreis mit den europäischen Mächten und Japan naheliegend. Stabilität konnte nur noch im Konzert der westlichen Staaten mit Gewicht und Einfluß erzeugt werden. Allein waren die USA dazu nicht länger in der Lage. Die oben erwähnte Mächtekonzerthypothese von *Wallace/Kirton* bietet hier die plausibelste Erklärung. Auf die Einzelhegemonie folgte die Gruppenhegemonie, die steuern bzw. regieren sollte. Die Gruppe war allerdings nicht einflußparitätisch zusammengesetzt. Die USA blieben *primus inter pares*. Nur wenn man darin eine Fortsetzung der Hegemonie der USA sehen möchte, die sich dazu ein kleines Gefolge von willigen Helfern zugelegt hätte, wäre die Hegemonialthese von *Putnam/Bayne* noch interessant. Da die kleineren Staaten in der Gruppe aber gerade in der Regel nicht nach der amerikanischen Pfeife getanzt haben, hat diese These wenig Überzeugungskraft. Sie erscheint konstruiert und verrät amerikanisches Wunschdenken.

Der bürokratiekritische Impetus im anfangs exklusiven Gipfelkreis der Staatschefs als Hauptakteure wirkte allerdings etwas vormodern und stand im Widerspruch zu einem effektiven Management komplexer Interdependenz. Unbestreitbar war die Bürokratisierung der internationalen Beziehungen häufig ein Hemmschuh für schnelle Reaktionen und Lösungen. Doch darüber konnten sich kompetente Chefs hinwegsetzen, wenn Sie ein Problem ernst nahmen und Zeit und Energie einsetzten. Gute Kontakte der Chefetage waren dabei von Vorteil. Ohne ihre „Sherpas“ kamen die Gipfelstürmer aber nicht aus.<sup>10</sup> Dadurch entstand eine Art persönliche Gipfelbürokratie neben der regulären Bürokratie in den Außen-

---

<sup>8</sup> Ebd., S. 1

<sup>9</sup> Reinhard Rode, Machtverlust und Nichtanpassung: Die Außenwirtschaftspolitik, in: Ernst-Otto Czempiel (Hg.), Amerikanische Außenpolitik im Wandel. Von der Entspannungspolitik Nixons zur Konfrontation unter Reagan, Stuttgart 1982, S. 93 ff.

<sup>10</sup> *Putnam/Bayne* a.a.O. (Anm. 2), S. 55 ff.

Finanz- und Wirtschaftsministerien. Es sollte sich bald zeigen, daß das übertriebene Chefkonzept der Weltökonom Helmut Schmidt und Co. die Gefahr des Reklamespektakels latent in sich barg.

Auf dem ersten Gipfel in Rambouillet in Frankreich im November 1975 waren nur sechs Länder vertreten. 1976 in San Juan in Puerto Rico kam Kanada hinzu, ein Jahr später in London erhielt die Europäische Gemeinschaft einen Sitz. 1989 in Paris kam es zu einem Treffen der Gipfelteilnehmer mit 15 Entwicklungsländern und 1991 zu einem Nachgipfeldialog mit Rußland. Seit dem Gipfel von 1994 in Neapel folgt jedem Gipfeltreffen ein politischer Achtergipfel mit Rußland, der G-8. Damit hatten sich die Konferenzen weit über das ursprüngliche Feld der Wirtschaftsgipfel hinaus weiterentwickelt. Im Mai 1998 wurde Rußland auf dem Gipfel in Birmingham Vollmitglied. China befindet sich als Mitglieds kandidat im Wartestand. Seine Teilnahme für den nächsten Gipfel in Okinawa im Juli 2000 wurde noch kontrovers diskutiert. Während Deutschland und Japan dafür eintraten, wollten die USA allenfalls einen Beobachterstatus, China selbst verhielt sich reserviert.<sup>11</sup> Die Frage nach einer angemessenen Ausweitung der Führungsgruppe bleibt auf der Agenda. Ob nach Rußland mit dem Kandidaten China ein weiterer politischer Schnellschuß abgefeuert oder effektiveres Weltregieren begünstigt wird, ist die große Frage.

Im Zuge der thematischen Ausweitung bildete die G-7 ein Netz von Ministerforen. Damit wurde die Konzeption der Weltregierung allein durch Staatschefs obsolet. 1982 entstand das Forum der quadrilateralen Handelsminister, 1984 folgten die Außenminister, 1986 die Finanzminister, 1992 die Umweltminister. In den neunziger Jahren entstanden ad hoc Ministertreffen zu Sonderthemen, wie im Frühjahr 1993 über die Rußlandhilfe, im Februar 1994 und im April 1996 über Beschäftigungsfragen, über Terrorismus im Juli 1996 in Paris, über die Ukraine im Oktober 1994 in Winnipeg und die Informationsgesellschaft im Juli 1996 in Brüssel. Über die Ministertreffen hinaus hat die G-7 Arbeitsgruppen (*task forces*) für Problemfelder wie Geldwäsche und nukleare Sicherheit gebildet. Daran läßt sich ein weit umfassenderer globaler Steuerungsanspruch erkennen, als es die anfänglichen Wirtschaftsgipfel erwarten ließen. Folglich veränderte sich mit der gewachsenen Aufgabe auch der Begriff dafür, nämlich von dem der Steuerung aus den siebziger Jahren zum Prozeß globalen Regierens (*global governance*) in den neunzigern.

Die Bewertung der Leistungen des G-7 Regimes war von Anfang an divergent. Ein derart lockeres Regime mußte unterschiedliche Urteile zwangsläufig herausfordern. In der Anfangsphase in den siebziger Jahren wollten Giscard d'Estaing und Schmidt in erster Linie ein persönliches Führungsinstrument der Staatschefs, die Amerikaner Ford, Kissinger und dann Carter hingegen betonten die institutionelle Seite. Der permanente amerikanische Druck führte dann auch zu Anfängen einer Institutionalisierung.<sup>12</sup> Alle Staatschefs wollten mit dem Gipfel ihren bürokratischen Fesseln entkommen, und die nationalen Bürokratien waren deshalb anfangs auch alle gegen Gipfeltreffen.<sup>13</sup> Genau bei der Bürokratie aber traten mit der Zeit positive Wirkungen auf, weil sich die Mitarbeiter der Staatschefs aus den unterschiedlichen Ressorts, die sogenannten Sherpas, besser kennen und verstehen lernten. Diese persönlichen Beziehungen unterhalb der Chefebene wurden öfters zum "Schmieröl" der internationalen Beziehungen.<sup>14</sup>

Kompliziert wurden die Gipfel durch ihren offenen Mehrebenencharakter. Bei internationalen Regimen ist das Spiel auf mindestens zwei Ebenen unumgänglich.<sup>15</sup> Hinter der internationalen Ebene ist die nationale in der Regel stets versteckt. Bei Gipfeln der Staatschefs kann die nationale Ebene angesichts der Publizität nicht verborgen bleiben. Länderspezifische Interessenpolitik und internationales Regieren laufen parallel ab. Die Gipfelteilnehmer wollen und müssen auf beiden Ebenen eine gute Figur machen,

---

<sup>11</sup> *The Economist* 19.2.2000, S. 56

<sup>12</sup> *Putnam/Bayne* a.a.O. (Anm. 2), S. 23 ff. u. S. 68

<sup>13</sup> Ebd., S. 24

<sup>14</sup> Ebd., S. 266

<sup>15</sup> Ebd., S. 4 f.

was den Reklameaspekt in den Vordergrund stellt. Das gilt besonders dann, wenn eine Konstellation auftritt, in der die Chefs die komplexen weltwirtschaftlichen Zusammenhänge nur bedingt verstehen.

## Leistungen und Defizite

Die Gipfel der siebziger Jahre konzentrierten sich auf die makroökonomische Steuerung. Wachstum und Stabilität waren die zentralen Ziele. Strittig war durchgängig, wie die richtige Wirtschaftspolitik auszusehen habe. Die USA bevorzugten Wachstumspolitik, Deutschland setzte auf Preisstabilität. Der Bonner Gipfel von 1978 war insofern herausragend, als dort zum ersten und einzigen Mal ein koordiniertes Maßnahmenpaket vereinbart wurde. Das war unbestreitbar eine weltwirtschaftspolitische Meisterleistung, eine Art Koordinationsoptimum. Der Zeitpunkt dafür war aber denkbar ungünstig, weil 1979 der zweite Ölschock dazwischen kam.<sup>16</sup>

Eine permanente Konfliktlinie bestand zwischen den Defizit- und den Überschußländern. Die USA standen für die erste Gruppe, Deutschland und Japan für die zweite. Die Administration Carter favorisierte die sogenannte Lokomotiventheorie. Danach sollten die Überschußländer ihre Wachstumsraten steigern und den Zug der Industrieländer wieder anziehen. Der deutsche Bundeskanzler, Helmut Schmidt, machte sich darüber lustig, sagte auf dem Bonner Gipfel aber doch einen erheblichen deutschen Beitrag zur Stützung der Weltkonjunktur zu. Tatsächlich drifteten aber die USA und Deutschland bis zum Ende der ersten Amtszeit Ronald Reagans auseinander. Die *Reaganomics*, eine Politik, die Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite sowie hohe Zinsen in Kauf nahm, um den Dollarkurs nach oben zu treiben, sorgte für transatlantischen Streit auf den Gipfeln und besonders zwischen den USA und Deutschland.<sup>17</sup> In der zweiten Administration Reagan kam es dann in den Jahren 1985 bis 1987 zu einer koordinierten Korrektur des Dollarkurses.<sup>18</sup> Die gemeinsame Berichtigung der Wechselkurse durch Absprachen zwischen den Finanzministern und Notenbankpräsidenten als Teilbereich des Gipfelprozesses gilt als großer Erfolg der Gipfelpolitik. Eine transatlantische Streitquelle auf den Gipfeln war stets auch die Reichweite der Politik. Die USA agierten von Anfang an mit einer globalen Perspektive, während die der Europäer nur zu oft regional verhaftet blieb.<sup>19</sup>

Mitte der achtziger Jahre bilanzierten *Putnam/Bayne*, daß die japanische Einbindung eine Gipfelleistung darstelle, kritisierten aber die sprunghafte Anpassung der USA an die trilaterale Führung. Besonders Reagan habe wieder zur eindeutigen amerikanischen Führung zurückgewollt. Die europäischen Teilnehmer hätten es nicht geschafft, ihr kollektives Gewicht zu entfalten. Die Gipfel seien zusehends überfrachtet und bürokratisiert worden. Die Aufnahme politischer Fragen sei unumgänglich gewesen, aber die Bezüge zu den wirtschaftlichen Themen wären nicht hergestellt worden. Die Gipfeldiplomatie habe Kritik geradezu herausgefordert, weil von den Staatschefs stets mehr erwartet wurde, als vernünftigerweise hätte geleistet werden können.<sup>20</sup> Die Gipfel und ihre gestiegene publizistische Verwertung, bei der Ronald Reagan ein Großmeister war, wurden zur Falle für die Staatschefs. Das Spiel auf zwei Ebenen forderte seinen Tribut, wenn die Spieler auf beiden Ebenen nach außen hin zu gut erscheinen wollten und die Schau vor die Substanz stellten. Das Bild der Gipfel als vergängliches Reklamespektakel für Staatschefs entstand.

---

<sup>16</sup> *Bergsten/Henning* a.a.O. (Anm. 4), S. 55 ff.

<sup>17</sup> Reinhard Rode, Weltwirtschaftsgipfel 1985 und US-Handelspolitik, HSFK-Report, Frankfurt/M. April 1985; Harold James, *International Monetary Relations since Bretton Woods*, New York 1996, S. 303 ff. u. 226

<sup>18</sup> Yoichi *Funabashi*, *Managing the Dollar. From the Plaza to the Louvre*, Washington, D. C. 1989

<sup>19</sup> *Bergsten/Henning* a.a.O. (Anm. 4), S. 68 ff.

<sup>20</sup> *Putnam/Bayne* a.a.O. (Anm. 2), S. 303 ff.

Mitte der neunziger Jahre war der Erfahrungshorizont für das Gipfelregime viel breiter. Die verschiedenen Bewertungsschulen waren sich allerdings nicht nähergekommen. Eine Kritikrichtung sah in der G-7 eher eine reaktive als eine präventive Institution. Dieser Befund läuft auf eine schlechte Steuerungsleistung bzw. schlechtes Regieren im globalen Maßstab hinaus. Die G-7 habe keine koordinierte Wachstumsstrategie zuwege gebracht, andere Problemfelder wie die Währungskrise in Mexiko, Wechselkursanpassungen und Handelsfriktionen, die Reform in Rußland und auch Entwicklungsprobleme habe sie schlecht gemanagt. Einzelne Erfolge wie die niedrige Inflation, der relativ stabile US-Dollar, Vollbeschäftigung in den USA und die neue WTO werden zwar eingeräumt, aber das vielfältige Versagen gehe auf den zu geringen Konsens zwischen den Mitgliedern zurück. Besonders die USA und Deutschland hätten traditionell unterschiedliche Ansätze in den Schlüsselbereichen verfolgt.<sup>21</sup> Hat die G-7 als Gipfelregime angesichts der neuen Herausforderungen der Welt nach dem Ost-West-Konflikt tatsächlich versagt?<sup>22</sup>

Aus der Sicht des Jahres 2000 überwiegen die positiven Leistungen der G-7. Das Gipfelregime war aus einem Mangel an internationaler Steuerungsfähigkeit der Weltwirtschaft in den siebziger Jahren entstanden. Die Krise der "Regierbarkeit" (*governability*) im internationalen System stellt allerdings einen strukturellen Dauerzustand der posthegemonialen Phase dar. Ohne einen wohlwollenden Hegemon, der zuverlässig und stabil globale öffentliche Güter garantieren kann, existiert ein fortwährender Bedarf für internationale Regime. Dieser Bedarf gilt nicht nur für Großregime mit universaler Mitgliedschaft, sondern gerade auch für Subsysteme. Weil die führenden Industriestaaten der Welt ökonomisch und politisch stark, zahlenmäßig aber schwach sind, haben sie einen Sonderbedarf für die Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten und das Management ihres Einflusses in der Welt. In den Großregimen wie IWF, Weltbank und WTO überwiegt zwar ihr Einfluß wegen ihrer wirtschaftlichen Kraft, sie sind aber in der Minderheit und stehen unter permanentem Rechtfertigungszwang gegenüber den ärmeren und nicht-liberalen Mehrheiten. Gibt es also tatsächlich ein Legitimationsproblem für den intergouvernementalen G-Ansatz oder lassen sich das die Mitglieder von ineffizienten schlechten Regierungen außerhalb der OECD einerseits und systemkritischen Teilöffentlichkeiten, die sich als Nichtregierungsorganisationen medienwirksam vornehmlich in den Mitgliedsländern selbst in Szene setzen und als Meinungsführer gerieren wollen, nur aufdrängen?

Der Bedarf für die Koordinierung im kleinen Kreis, d. h. für ein Forum zur Binnensteuerung und zur Gruppenhegemonie nach außen, ist gegeben, weil diese Leistung in den Großregimen wie IWF und WTO nicht gesichert ist. Die OECD<sup>23</sup> wäre als Club von 29 Industriestaaten (Stand 2000) dafür zu groß und zu schwerfällig. Sie ist vornehmlich ein Gebilde zur Datensammlung und zur Bereitstellung von Expertisen geworden. Damit wurde sie zum Dienstleistungsregime mit Forumscharakter. Regierungs- oder Steuerungsleistungen hat die OECD nicht erbringen können. Von ihrem Ausbau zum Regierungsforum wurde deshalb auch abgesehen. Die Bedarfslücke zum Regieren wurde von der G-7 gefüllt. Die Mitgliedschaft der Siebenergruppe war dabei von Anfang an eine kritische Variable. Mißt man allein die Wirtschaftsleistung, sind Kanada und Italien fragwürdige Mitglieder. Gelegentlich hat z. B. in der Währungspolitik *de facto* eine G-3 bestehend aus den USA, Deutschland und Japan gewirkt. Diese

---

<sup>21</sup> Bergsten/Henning a.a.O. (Anm. 4), S 49 ff.

<sup>22</sup> W. R. Smyser, Goodby, G-7, in: *The Washington Quarterly* 16, 1993, S. 15-28; Ikenberry a.a.O. (Anm. 5); William Whyman, We Can't Go On Meeting Like This: Revitalizing the G-7 Process, in: *The Washington Quarterly* 18, 1995, S. 139-165

<sup>23</sup> Die Mitgliedschaft der OECD war von 1973, dem Beitrittsjahr Neuseelands, bis 1994 stabil. In diesem Jahr wurde Mexiko aufgenommen, 1995 folgte Tschechien, 1996 traten Ungarn, Polen und Südkorea bei. *OECD Historical Series, From War to Wealth: Fifty Years of Innovation*, Paris 1997. Die Bezeichnung OECD-Welt ist mittlerweile in der Politikwissenschaft üblich. Der Begriff OECD-Frieden und seine Gründung auf ein zivilsatorisches Hexagon geht auf Dieter Senghaas zurück; *ders.*, *Wohin driftet die Welt?* Frankfurt/M. 1994, S. 26 ff.

Minimaltriade als hegemoniales Triumvirat kann aber nur in Ausnahmefällen funktional sein. In diesem Kreis wurden z. B. häufig die Vorarbeiten für die wirtschaftlichen Themen der Gipfeltreffen geleistet. Die G-7 verkörpert mehr als Macht und Reichtum. Sie ist auch eine Wertegemeinschaft des eingehetzten, pragmatischen Liberalismus (*embedded liberalism*), der ihre tiefgehende und nachhaltige Kooperationsfähigkeit erst ermöglicht. Dafür wäre die Basis einer G-3 oder G-5 definitiv zu schmal. Sie hätte unweigerlich Akzeptanz- und Legitimationsprobleme, auch innerhalb der OECD-Welt. Die G-7 hat zwar unvermeidlicherweise ein Akzeptanzproblem bei den Nichtmitgliedern, aber kein wirkliches Legitimationsproblem, solange die Mitglieder echte Demokratien sind und das Wirtschaftspotential zur Führungsrolle vorhanden ist. Womöglich fehlt es ihr aber nach außen gelegentlich an Selbstbewußtsein und großen Teilen der Gesellschaften der Mitgliedsstaaten auch an Verständnis für die positive Rolle, die sie spielt.

Die funktional adäquate Zusammensetzung einer erneuerten Führungsgruppe ist nicht einfach. Die voreilige Erweiterung um Rußland oder ausgewählte Schwellenländer ist wegen der Kombination von Leistungs- und Wertegemeinschaft höchst problematisch. De facto folgte ja dem G-7 Gipfel seit 1994 am zweiten Tag schon eine politische G-8 mit Rußland.<sup>24</sup> Rußland hatte danach hartnäckig gedrängt und wollte allzugern schnell Vollmitglied werden, obwohl die demokratische Wertebasis noch fragwürdig und instabil war und ist, von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ganz zu schweigen. Das Gipfelregime wurde durch die voreilige russische Vollmitgliedschaft angesichts der Lage in Rußland eher geschwächt als gestärkt. Auch der Gipfelprozeß gewann nicht an Glaubwürdigkeit und Effizienz, da aus kurzfristigem politischen Kalkül dem Prestigebedürfnis der russischen Weltmacht im Niedergang Rechnung getragen wurde. Die Möglichkeit substantieller Gipfelergebnisse, vornehmlich auf dem bewährten Feld der Wirtschaft, waren eigentlich zu wichtig, um sie dem diffusen Ziel der politischen Einbindung Rußlands in den Westen unterzuordnen.

Ob die G-7 mit einer stärkeren Institutionalisierung durch ein Sekretariat und einen Ministerrat<sup>25</sup> effektiver würde, ist keinesfalls sicher. Das Konsortium liberaler Führungsmächte der Weltwirtschaft würde als festgeschriebenes geschlossenes Regime höchstwahrscheinlich noch viel mehr Kritik der Nichtbeteiligten auf sich ziehen.<sup>26</sup> Der Steuerungsbedarf in der Weltwirtschaft durch die Wahrnehmung der Gruppenhegemonie ist durch die wirtschaftliche Machtverteilung und die Problemlagen gegeben. Ein wirkliches Management der Weltwirtschaft oder gar permanentes weltwirtschaftliches Regieren ist das noch nicht. Es handelt sich eher um ein lockeres Regime zur Abstimmung und zur Krisenbewältigung mit ad hoc Regierungscharakter. Das unvermeidliche Spiel auf den zwei Ebenen, der nationalen und der internationalen, läßt kaum eine stabile und rigide Struktur zu. Zuviel Sicherheitspolitik auf den Gipfeln überfordert die G-7. Dafür gibt es andere nützliche und bewährte Foren wie den UN-Sicherheitsrat, die NATO und die OSZE.

Angesichts der Anforderung, auf die Finanzkrisen in Schwellenländern zu reagieren, hat der Gipfel der Finanzminister und Notenbankchefs im Februar 1999 in Bonn z. B. ein „Forum für Finanzmarktstabilität“ beschlossen. Es soll die Rolle eines Frühwarnsystems übernehmen, ohne feste Indikatoren zu setzen. Die G-7 Länder, der IWF, die Weltbank, die OECD, die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel (BIZ) u. a. sollen beteiligt sein.<sup>27</sup> Zweimal jährlich Tagungen, ein kleines Sekretariat in Basel und der Generaldirektor der BIZ als Vorsitzender. So agiert ein lockeres Regime zur

---

<sup>24</sup> Whyman a.a.O. (Anm. 22), S. 159

<sup>25</sup> Ikenberry a.a.O. (Anm. 5), S. 136 f.

<sup>26</sup> Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, New York 1995; weitere kritische Literatur bei John Kirton, *Economic Co-operation: Summitry, Institutions, and Structural Change*, University of Toronto, G7 Information Centre, <http://www.library.utoronto.ca/~www/g7/scholar/rutint.htm>.

<sup>27</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 22.02.1999, S. 17

Minimalsteuerung; mehr war nicht konsensfähig. Besonders die USA wollen keine Eingriffe in die Freiheit der Finanzmärkte, die anderen zogen mit. Abweichler wie kurzzeitig der deutsche Finanzminister Lafontaine gerieten schnell ins Abseits. Diese Fall läßt sich am besten mit der These von *Bergsten/Henning* erklären, daß nämlich seit Anfang der neunziger Jahre ein Konsens zum Inaktivismus der G-7 vorherrscht, der zuviel auf die Märkte vertraut und vor allem jegliche Form von Kontrolle der Finanzmärkte scheut.

## **Neue Aufgabe: qualitative Erweiterungskriterien**

Der Globalisierungsschub in den neunziger Jahren hat unbestreitbar noch mehr Steuerungsbedarf für die G-7 entstehen lassen. Sie für tot zu erklären, wie sich Fred Bergsten auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos 1993 erkühnte,<sup>28</sup> war voreilig und falsch. Auch bei der Reform und Weiterentwicklung der liberalen Großregime WTO, IWF und Weltbank war und bleibt sie gefordert. Die G-7 ist nach wie vor ein zweitbestes Regime zur Ausübung der weltwirtschaftlichen Gruppenhegemonie im liberalen Sinne mit gemischter Erfolgsbilanz. Ein Institutionalisierungsschub allein brächte wenig Gewinn an Wirkung. Die Befürworter einer Institutionalisierung verfallen allzuoft in Wunschenken und möchten die Staaten vorzeitig weiter entmachten. Sie haben ein normativ geleitetes Vertrauen in die Kraft von Institutionen im Umgang mit Staaten. Dabei halten die Staaten in den Regimen die Schaltstellen und nutzen sie.

Gerade beim Erweiterungsprozeß der Gruppe ist Pragmatismus gefragt, feste formale Verfahren könnten eher hinderlich sein. Eine Ausweitung zu einer G-7/8 plus bis zur G-16 unter Einschluß führender Schwellenländer wie etwa Brasilien, Indien, Südkorea und Südafrika braucht in erster Linie qualitative Kriterien und keine festgeschriebenen Regeln und Entscheidungsverfahren. Der Vollzug der Erweiterung ist nämlich erst dann sinnvoll, wenn die neuen Kandidaten über stabile etablierte liberale politische und wirtschaftliche Systeme verfügen.<sup>29</sup> Auch das Problem einer Aufwertung der EU beim Gipfel zu Lasten der Staatschefs ihrer Mitgliedsländer wäre funktional naheliegend. Politisch dürfte das noch längere Zeit als Gipfelthema vermieden werden. Es würde als Sprengsatz wirken, weil die EU als Staatenverbund und Mehrebenensystem noch nicht zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fähig ist und das Prestige und die Macht der Staaten und ihrer Chefs das auf absehbare Zeit nicht zulassen werden.

Der Einbezug der Weltmächte Rußland und China macht derzeit wirtschaftlich noch wenig Sinn. Die Chinaeuphorie über dessen enorme Wirtschaftskraft, wenn man diese mit Kaufkraftparitäten mißt, ist zu Recht wieder abgeflaut. China wird wirtschaftlich notorisch überschätzt. Rußland hingegen ist ein Milliardengrab, seine Schulden werden immer weniger bedient, der Abschreibungsbedarf ist enorm. Dumm für Deutschland ist, daß die Hälfte der russischen Schulden auf sein Konto gehen.<sup>30</sup> Politisches Wohlverhalten der großen Nuklearmächte Rußland und China durch die Mitgliedschaft im Gipfelclub zu sichern, hat sich im russischen Fall eher nicht ausgezahlt. Die voreilige Vollmitgliedschaft war ein Gipfelflop. Zwar kooperierte Rußland im Kosovo halbherzig, in Tschetschenien stellte es aber wieder unter Beweis, daß die russischen Uhren noch anders als die westlichen gehen.

Für die Erweiterung des Gipfelclubs sind analog zur Osterweiterung der EU wirtschaftliche und politisch qualitative Leistungskriterien überfällig. Nur so kann es erschwert werden, daß um kurzfristiger vorgeblicher diplomatischer Erfolge willen Regierungen Gefahr zu laufen, das mühsam gezimmerte und fortentwickelte Gipfelregime zu ruinieren, indem Sie es in die Bedeutungslosigkeit steuern und zu einer reinen weltpolitischen Show zur Profilierung der Darsteller umbiegen. Die Chefs des Jahres 2000 haben

---

<sup>28</sup> *Ikenberry* a.a.O. (Anm. 5), S. 132

<sup>29</sup> Jeffrey Sachs, *Global Capitalism. Making it work*, in: *The Economist* 12.09.1998, S. 21-25

<sup>30</sup> *The Economist* 19.2.2000, S. 73



viel von Ronald Reagan, dem großem Kommunikator, gelernt. Da aber Wahlkämpfe immer noch auf der nationalen Ebene, also zu Hause, gewonnen und verloren werden, ist dieser Fehler, nämlich internationalen Politzirkus vorzuspielen, für die Chefs eigentlich völlig unnötig. Die Chefs und ihre Showberater werden regelmäßig über- und die Sherpas notorisch unterbewertet. Zudem haben Langzeitchefs wie Helmut Kohl die Tragfähigkeit von Personenkontakten auf der Chefebene, wie z. B. zu Boris Jelzin, notorisch überschätzt, was die Arbeit für die Nachfolger nicht erleichtert. Staatschefs sind zwar mehr als nur Rollenträger, sie verfügen über Handlungsspielräume. Aber sie neigen auch dazu, sich bei den Treffen der mächtigsten Männer der Welt als über der Systemstruktur stehend wahrzunehmen und für bedeutender zu halten, als sie es sind. Um ihre Bedeutung zu unterstreichen, nutzen sie die Medien zur Konstruktion von Bildern einer rein personalen Führung, was die Grenzen der Handlungsspielräume nicht verdeutlicht, sondern verwischt. Symbolische Politik ist billiger als Sachpolitik. Der Reklamespektakel gehört zum Gipfeltreffen einfach dazu. Er muß nicht einmal schädlich sein, wenn hinter der Fassade agiert und regiert wird.

Der Kern der Leistungskriterien für eine tragfähige G-Erweiterung könnte in politischen und wirtschaftlichen Offenheitskriterien liegen. Von einer funktionierenden etablierten Demokratie und einer entwickelten Marktwirtschaft als Vorbedingung für die G-Mitgliedschaft sollte keinesfalls abgegangen werden. Rußland und China verfehlen die Meßlatte guter Politik und Wirtschaftspolitik noch in hohem Maß. Nur langsame Besserung, Rückschläge inbegriffen, erscheinen möglich. Für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit stehen eine ganze Palette von Indikatoren bereit. Grundsätzlich erforderlich wäre ein offenes Handelssystem und freier Kapitalverkehr, die durch Rechtssicherheit über einen soliden institutionellen Rahmen verfügen. Ohne relevante Anteile am Welthandel und eine beachtliche IWF-Quote macht die Vollmitgliedschaft keinen Sinn, weil Verantwortung sonst gar nicht wahrgenommen werden kann.

Deshalb müßte Rußland seinen Status als Vollmitglied eigentlich wieder verlieren und wie China auch nur einen Kandidatenstatus erhalten. Ein Aspirant für die Kandidatenrolle wäre auch Brasilien. Im Gipfelprozeß auf der Chefebene und erst recht auf der Ministerebene könnten die Kandidaten punktuell nach ihren Leistungen einbezogen werden. Dieses Modell war mit Rußland anfangs erfolgreich durchexerziert worden, bevor auf den Gipfeln in Birmingham und Bonn Jelzin die Vollmitgliedschaft für ein Linsengericht gewährt worden ist. Rußland in aller Freundschaft klar zu machen, daß die vom Westen ausgerichtete Geschenkparty vorbei ist, wird keine leichte Arbeit sein. Diese Lektion ist aber überfällig. Im Falle Chinas sollte erst einmal gelassen abgewartet werden, bis es in der WTO unter Beweis gestellt hat, daß es auch nach den Regeln spielt. Sein Welthandelsanteil weisen es jedenfalls schon jetzt als geeigneteren Kandidaten als Rußland aus. 1998 lag China nach der Liste der WTO als Exporteur auf Rang 9 in der Welt, als Importeur auf Rang 11, Rußland kam als Exporteur nur auf Rang 22, als Importeur auf Rang 26.

Die Gipfel erscheinen im und nach dem Jahr 2000 nötiger als je zuvor, weil im Prozeß der Globalisierung nicht mehr nur innerwestliches Clubmanagement wie in den siebziger Jahren, sondern wirkliches liberales Weltregieren vor allem auf dem Feld der Wirtschaftspolitik erforderlich ist. Erfolge auf diesem Feld steigern die Attraktivität des Demokratenclubs, weil seine politischen und wirtschaftlichen Erfolge zur Nachahmung anreizen, nicht die Sonntagsreden und Medienauftritte der Chefs. Nichts geht ohne die Staatschefs, aber die können allein auch nicht Gipfelpolitik managen, weil sie immer in der Versuchung sind, den unumgänglichen und legitimen Reklamespektakel und den Handel mit Symbolen als effektives Weltregieren auszugeben. Der Gipfelclub als wandernde Quasiweltregierung muß die Phase der Chefwillkür überwinden, wenn er seine Funktion erhalten und erweitern will. Dazu bedarf es nur einer minimalen Institutionalisierung, aber sinnvoller und transparenter qualitativer Aufnahmekriterien für mittelfristig weitere nachhaltig zuverlässige und einflußreiche Mitglieder im Weltregierungsclub. Die konzertierte Weltwirtschaftsregierung einer hegemonialen Staatengruppe ist suboptimal, aber notwendig.