

Wie die Spinne im Netz

Zu Geschichte, Struktur, Funktion und Wirkung der G 8

Peter Wahl*

Die „Erfindung“ der Weltwirtschaftsgipfel 1975 war kein Zufall. Die Gipfel sind die Reaktion auf eine neue historische Situation in der ersten Hälfte der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts. Die Nachkriegsepoche war zu Ende, Westeuropa und Japan hatten einen erstaunlichen ökonomischen Aufstieg gemacht. Die USA wurden innenpolitisch von einer der stärksten Krisen ihrer Geschichte, dem *Watergate-Skandal*, erschüttert, der zur Amtsenthebung des Präsidenten führte. Am 1. Mai 1975, fünf Monate vor dem ersten Gipfel in Rambouillet (bei Paris), endete der Vietnamkrieg mit der Niederlage der USA. Weitsichtige Strategen in den USA, wie der damalige Außenminister Henry Kissinger, hatten die Zeichen der Zeit erkannt und unterstützten die Idee des französischen Präsidenten Giscard d'Estaing und von Kanzler Helmut Schmidt, die G 6 (zuerst noch ohne Kanada) zu etablieren.

Schließlich kamen zu den tektonischen Verschiebungen im westlichen Lager zwei ökonomisch besonders folgenreiche Ereignisse, die in diesen turbulenten Zeiten dann der konkrete Anlass waren, die Gipfel ins Leben zu rufen:

- das Ende des Systems von Bretton Woods und
- der erste Ölpreisschock.

1973 war die wirtschaftliche Nachkriegsordnung von den USA aufgekündigt worden, das System von *Bretton Woods*. In dessen Zentrum standen feste Wechselkurse für die großen Währungen. In seiner ganzen historischen Tragweite erkannten damals nur wenige Zeitgenossen den Umbruch. Sicher ist es problematisch, historische Prozesse zeitlich auf einen Punkt oder ein Ereignis eingrenzen zu wollen, aber wenn man nach so etwas wie dem „*Urknall*“ jenes Prozesses sucht, der heute gemeinhin als Globalisierung bezeichnet wird, dann müsste man ihn mit dem Ende des Festkurssystems 1973 ansetzen.

Das Ende von Bretton Woods wurde von den USA betrieben. Seit Beginn der siebziger Jahre war deren Handelsbilanz stark defizitär geworden. Immer mehr Dollar flossen ins Ausland. Gleichzeitig wurde die finanzielle Belastung des Vietnamkrieges immer drückender. Der Dollarabfluss sollte umgekehrt werden. Von der Freigabe der Wechselkurse und der Liberalisierung des Kapitalverkehrs versprachen die USA sich eine Stärkung ihrer ökonomischen Führungsrolle und eine Aufbesserung ihrer Kriegskasse. Als erster und entscheidender Schritt wurden die Wechselkurse dem Markt überlassen. Gleichzeitig setzte eine Welle der Liberalisierung und Deregulierung auf den Finanzmärkten ein, die bis heute anhält.

Mit den Wechselkursen ist nicht irgendeine Variable der Weltwirtschaft verändert worden, sondern eine zentrale Stellgröße. Die Schwankungsintensität der Kurse verursacht Unsicherheit und systemische Stabilitätsrisiken, die vor allem für Außenhandel, Investitionen und Schuldendienst der Entwicklungsländer problematisch sind.

Neue Quelle für märchenhafte Profite

Giscard und Helmut Schmidt waren sich der neuen Risiken bewusst. Dementsprechend taucht das Wort Stabilität in der Abschlusserklärung des ersten Gipfels in Rambouillet 1975 immer wieder auf. So heißt es z.B.: „*Im Hinblick auf monetäre*

Probleme bekräftigen wir unsere Absicht, uns für größere Stabilität einzusetzen. ... Wir begrüßen die Annäherung zwischen den Ansichten der USA und Frankreichs bzgl. der Notwendigkeit größerer Stabilität, die durch eine Reform des internationalen Währungssystems befördert werden muss.“

Diese Reform aber kam nicht. Dazu waren die ökonomischen Interessen an dem neuen System zu stark. Denn mit den freien Wechselkursen haben sich neue Profitmöglichkeiten durch Währungsspekulation eröffnet. Wenn heute börsentäglich 1,9 Billionen USD zwischen den großen Finanzplätzen fließen, dann sind 95% davon spekulatives Kapital. Schon Keynes sprach in diesem Zusammenhang von *Kasino*.

Die Liberalisierung der Finanzmärkte wurde zur Lokomotive für eine neue Entwicklungsform des Kapitalismus. Es entstand jener globalisierte Manchesterkapitalismus, wie wir ihn heute unter dem Etikett Globalisierung kennen. Die Etablierung des G 7 war zum einen eine Reaktion darauf, zum anderen wurde sie – wie sich später herausstellen sollte – nach und nach in dieses Projekt integriert und eine seiner treibenden politischen Kräfte.

Der Ölpreisschock von 1973

Das Gefühl der Instabilität und Unsicherheit verstärkte sich, als 1973 der vierte israelisch arabische Krieg begann. Im Laufe des Krieges vervierfachten sich der Ölpreis. „Öl als Waffe“ war die Devise. Angesichts der Ölabhängigkeit der Industrieländer ein Schock von historischen Ausmaßen.

Dies schlug sich dann auch in der Erklärung von Rambouillet nieder, wo es zur Energiepolitik heißt: *„Das Wachstum der Weltwirtschaft ist klar mit der Verfügbarkeit von Energieressourcen verbunden. Wir sind entschlossen, die Energiequellen, die unsere Volkswirtschaften für ihr Wachstum benötigen, zu sichern. Unser gemeinsames Interesse erfordert es, dass wir auch weiterhin zusammenarbeiten, um unsere Abhängigkeit von Energieimporten durch Energiesparen und die Entwicklung alternativen Quellen zu reduzieren“.*

Unabhängig von der psychologischen Dimension hatte der Ölpreisschock handfeste ökonomische Konsequenzen. Er belastete die Zahlungsbilanz der Öl importierenden Länder und hatte einen inflationären Effekt. Er drückte damit insgesamt auf die Konjunktur und erhöhte die Arbeitslosigkeit. Weltweit kam es 1974 zum stärksten Konjunkturreinbruch der Nachkriegszeit.

G 8 als Ersatz für das Bretton Woods System

Auf dem Hintergrund der historischen Situation treten die Motive, die Gipfel zu etablieren, deutlich hervor: es ging darum, einen Ersatz für die Stabilität und Sicherheit zu finden, die das Bretton Woods System bis dahin gewährt hatte. Die Stabilitätsrisiken der Post-Bretton Woods Ära sollten abgefedert werden. Giscard und Schmidt glaubten, dass politische Absprachen zwischen den großen Spielern der Weltwirtschaft und politische Regulierung der Märkte ein notwendiges, sinnvolles und legitimes Mittel seien.

Über die Ersatzfunktion für das Bretton Woods System hinaus enthielten die damaligen G 7 aber auch den Keim für ein über bloß ökonomische Abstimmung hinausgehendes Projekt. Vor allem aus US-Sicht kam es darauf an, das zunehmende Gewicht Westeuropas und Japans in das globalstrategische Konzept Washingtons nach der

Niederlage im Vietnamkrieg einzubinden. In einer Art Ko-Management sollten die G 7 das westliche Lager reorganisieren und aus der weltpolitischen Defensive, in der es sich befand, herausführen.

Der Club – informell, elitär, exklusiv, undemokratisch

Die G 8 werden oft als *Club der Reichen und Mächtigen* bezeichnet. Der Begriff *Club* passt in der Tat sehr gut. Clubs entstanden im 16. Jahrhundert als geschlossene Männervereinigung in England. Im Club trafen sich die Vertreter der Aristokratie, später dann auch der Bourgeoisie, um sich formlos zu unterhalten, Bridge oder Billard zu spielen. Manchmal auch, um die gut ausgestattete Bibliothek zu nutzen, gepflegt zu speisen und nebenher ein paar Geschäfte anzubahnen oder eine politische Intrige einzufädeln.

Mitglied im Club konnte man nur auf Empfehlung von jemandem werden, der bereits dabei war. Das heißt der Club war eine geschlossene Veranstaltung. Selbstverständlich hatte nur derjenige Chancen, aufgenommen zu werden, der aus der entsprechenden sozialen Schicht kam. Clubs waren Teil der herrschenden Klassen. Und damit dies so blieb, waren sie exklusiv, d.h. sie haben alle draußen gehalten, die nicht zu den herrschenden Eliten gehörten.

Zusammenfassend lassen sich die Strukturen eines Clubs folgendermaßen charakterisieren: informell, elitär, exklusiv, undemokratisch.

Dem Clubcharakter entsprechend sollten die Gipfel *Kamingespräche* der Chefs sein, wo diese ohne Öffentlichkeit und ohne Berater miteinander reden konnten. Unter diesen Voraussetzungen lassen sich auch Probleme und Meinungsverschiedenheiten besprechen, die auf offizieller Ebene nicht, oder noch nicht verhandelbar sind. Es besteht kein zwingender Entscheidungsdruck. Es kann unverbindlich vorsondiert werden, welche eigenen Vorstellungen und Projekte im Kreis der anderen aufgenommen werden, ohne dass daraus sofort Verbindliches oder Verwicklungen entstehen.

So wie der Club den einzelnen Treffen einen festen und dauerhaften Rahmen gibt, so haben sich die Gipfel inzwischen zu einer permanent arbeitenden Struktur verfestigt, die auch zwischen dem jährlichen Gipfeltreffen kontinuierlich arbeitet.

An sich ist es nicht per se undemokratisch, wenn sich eine Ländergruppe zusammenschließt. Das ist durchaus legitim, und andere tun das auch. Aber: die Regierungen, die im G 8 zusammenkommen, repräsentieren nur 13 Prozent der Weltbevölkerung. Die Probleme und Themen, die sie bearbeiten und Beschlüsse, die sie fassen, betreffen oft die ganze Welt. Diese Anmaßung ist illegitim.

Die Themen der G 8 und ihre Wirkung

Insgesamt kann man drei Hauptperioden in der Geschichte der Gipfel ausmachen:

- 1975 - 81 – wirtschaftliche Reorganisation
- 1981 - 96 – Aufstieg und Triumph des Neoliberalismus
- 1996 - heute – imperiale Global Governance

Natürlich sind diese Phasen nicht chemisch rein voneinander geschieden. Auch bei den G 8 gibt es Kontinuität auch Wandel nebeneinander.

In den ersten Jahren dominierten die ökonomischen Probleme der Post Bretton Woods Ära. Die Gipfel waren noch von der keynesianischen Grundüberzeugung geprägt, die Politik habe die Verantwortung für die Ökonomie und auch die Fähigkeit diese zu gestalten. Hauptanliegen war es, durch politische Zusammenarbeit und politische Absprachen das Wachstum wieder anzukurbeln, die Probleme die sich aus den nun frei flottierenden Wechselkursen ergaben in den Griff zu bekommen und für Beschäftigung zu sorgen. Seinerzeit endete nämlich die Phase der Vollbeschäftigung, auch wenn uns aus heutiger Sicht die damaligen Erwerbslosenraten von drei und vier Prozent geradezu als traumhaft vorkommen. Symptomatisch dafür etwa der Satz von Helmut Schmidt: *„Lieber fünf Prozent Inflation als fünf Prozent Arbeitslosigkeit.“*

Dementsprechend heißt es in der Erklärung von Rambouillet: *„Unsere dringendste Aufgabe ist es, die Erholung unserer Volkswirtschaften sicherzustellen, und die Vergeudung menschlicher Arbeitskraft infolge Arbeitslosigkeit abzubauen.“*

Das Ziel, Stabilität in der Weltwirtschaft zurückzugewinnen, wurde nicht erreicht. Zwar kam es zu einer Erholung der Konjunktur, aber die wäre auch ohne die Gipfel gekommen. Die Instabilität auf den Finanzmärkten wuchs weiter. Auch die Arbeitslosigkeit nahm weiter zu. Eigentlich hätte man das Unternehmen als gescheitert erklären können, aber inzwischen waren andere Gründe entstanden, die die Gipfel für ihre Mitglieder zu eine lohnenswerten Sache machten.

Die monetaristische Wende - Aufstieg und Triumph des Neoliberalismus

Auch wenn der Schwerpunkt der G 7 anfangs auf Wachstum, Konjunktur und Beschäftigung lag, so taucht bereits im Gründungsdokument von Rambouillet ein Thema auf, das später eine prominente Rolle spielen sollte: Inflation bzw. Inflationsbekämpfung. Das ist nicht irgendein Thema unter anderen. Vielmehr ist der Gedanke der Preisstabilität eine tragende Säule neoliberaler, monetaristischer Wirtschaftstheorie ist. Der Monetarismus hält die Geldmenge für die zentrale Stellgröße der Wirtschaft.

War das Thema anfangs eines unter anderen, so wurde es über die Jahre immer dominanter. Alle Sektorpolitiken wurden jetzt dem monetaristischen Dogma unterworfen. Bei der Beschäftigungspolitik wurde gebetsmühlenartig die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte gepredigt wird, bei sozialer Sicherung die private Vorsorge gepriesen, der Staat sollte „verschlankt“, Unternehmen steuerlich entlastet werden und für den Handel wird die totale Liberalisierung empfohlen.

Die G 7 wurden damit ab Beginn der 80er Jahre Vorreiter des neoliberalen Modells. Die keynesianisch Ansätze der Anfangszeit wurden nach und nach geschleift.

G 7 goes global

Nach der Gründungsphase mit ihrer Konzentration auf ökonomischen Probleme sind auch bald andere Themen auf die Tagesordnung gelangt. So 1977 das Thema Atomenergie. 1980 spielte dann die sowjetische Intervention in Afghanistan eine große Rolle und 1983 die Aufrüstung der NATO mit neuen Mittelstreckenraketen.

Auch das Thema Terrorismus tauchte recht früh auf, allerdings ging es nicht um jenen Typus, der seit dem 11. September 2001 das Bild beherrscht, sondern um *IRA, RAF und ETA etc.*

Wiederholt waren in den 90er Jahren *Klima und Umwelt* auf der Tagesordnung, aber auch *Bildung, organisierte Kriminalität*, die Bekämpfung von *Aids, regionale Konflikte*, insbesondere *Nahost, Gesundheit, Korruption, Biotechnologie, kulturelle Vielfalt, Rüstungskontrolle, Informationstechnologie, Reform internationaler Organisationen* (UNO, IWF), *Alterungsprozesse* in den Industrieländern.

Mit der Verbreiterung der Themenpalette und der veränderten weltpolitischen Konstellationen nach Ende des Kalten Krieges kam es auch zu einem weiteren Funktions- und Gestaltwandel der G 8. Mit dem Ende des Ostblocks öffnete sich nun das gesamte Territorium des Planeten den Verwertungsinteressen des transnationalen Kapitals. Der Kapitalismus wurde im wahrsten Sinnen des Wortes global. Russland, bis dahin Erzfeind, wurde in Etappen Mitglied des Clubs.

Allerdings treten die divergierenden Interessen im Westen, vor allem zwischen EU und USA jetzt ohne die disziplinierende Wirkung der Blockkonfrontation auch offener zutage. Auch die Mitgliedschaft Russlands hat - das zeigte der erste russische Gipfel in Petersburg - die divergierenden Interessen innerhalb der Gruppe weiter verstärkt.

Gleichzeitig war der Gruppe ihr Demokratiedefizit durchaus bewusst. Durch sog. *Outreach Initiativen* werden inzwischen Schwellenländer wie China, Indien, Brasilien und Südafrika regelmäßig als Gäste eingeladen. Hinzu kommen von Fall zu Fall weitere Staatschefs, sowie die Spitzen multilaterale Organisationen wie UNO, Weltbank, IWF, WTO etc. Ganz in diesem Sinne hat der britische Premier vor dem Gipfel in Petersburg vorgeschlagen, die G 8 zur G 13 zu erweitern.

Damit entwickeln sich die G 8 zunehmend zu einer informellen Schaltstelle in einem Netzwerk internationaler Institutionen, die alle dem neoliberalen Projekt verpflichtet sind. Man könnte es als *real existierende Global Governance* bezeichnen, d.h. globale Steuerung und Regulierung ohne zentrale und übergeordnete Exekutive.

Allerdings ist dies nicht als Weltregierung oder eine Art globales ZK misszuverstehen. Die G 8 sind zwar ein wichtiges Machtzentrum im internationalen System, aber eben nur *eines*. Ihre kommt auch nicht aus sich selbst, sondern ist abgeleitet aus der Macht der Mitgliedsstaaten. Und hier gilt, dass diese machtpolitisch nicht einmal annähernd gleich sind. Vielmehr ragen die USA weit über die anderen hinaus. Wenn man sich die wesentlichen Quellen von Macht ansieht - militärische Stärke, ökonomisches Potential, kulturelle Ausstrahlung, politisch-diplomatischer Einfluss - dann wird deutlich, dass wir gegenwärtig in einer Welt leben, die von einer einzigen Supermacht in hohem Maße dominiert wird. Die USA haben als einziger Staat das Potential, so etwas wie eine imperiale Weltordnung zu etablieren.

Das bedeutet allerdings nicht absolute Herrschaft oder Allmacht. Die Welt und ihre Probleme sind zu komplex, als dass sie von einem Staat, und sei er auch so mächtig wie die USA, allein bearbeitet und geregelt werden könnten. Daher macht es aus Sicht der USA durchaus Sinn, mit den anderen G 8 Staaten zu kooperieren. „*Soviel Unilateralismus wie nötig und so viel Plurilateralismus wie möglich*“ auf diese Formel ließe sich das US-Interesse bringen. Umgekehrt erwarten sich die anderen G 8 Staaten durch ihre Teilnahme auch einen gewissen Einfluss auf die Supermacht.

Gleichzeitig führt die Outreach-Strategie dazu, die Bedeutung der UNO auf kaltem Wege zu vermindern. Zwar ist die UNO in hohem Maße reformbedürftig - vorneweg

muss das Vetorecht der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder abgeschafft werden – aber dennoch ist sie noch am ehesten geeignet, die globalen Probleme demokratisch zu bearbeiten.

Was kommt bei den Gipfeln heraus?

Angesichts der Interessen- und Themenvielfalt stellt sich die Frage, was bei der G 8 praktisch herauskommt. Eine widerspruchsfreie Antwort darauf gibt es nicht. Und zwar deshalb, weil die Realität der G 8 in diesem Punkt selbst differenziert und widersprüchlich ist. Es gibt Politikfelder, bei denen sie keine greifbaren Ergebnisse produziert, es gibt aber auch andere, wo sie beträchtliche Wirkungsmächtigkeit entfaltet.

Die unterschiedlichen Typen von Wirkung der Gipfel kann man folgendermaßen klassifizieren:

- Agenda Setting ohne praktische Konsequenzen,
- diplomatische Sondierungs- und Abtastdebatten untereinander,
- Bildung und Verfestigung ideologischer Hegemonie,
- Konkrete politische Maßnahmen und Programme auf einzelnen Politikfeldern.

Ein jüngstes Beispiel für Agenda Setting ist das Thema Energiesicherheit. Zwar hat es beim Petersburger Gipfel keine greifbaren Ergebnis gegeben, aber der Gipfel trug dazu bei, AKWs wieder salonfähig zu machen.

Sondierungsfunktionen haben die Gipfel bei kontroversen Themen, etwa der Irak-Krieg, gegenwärtig der Umgang mit dem Iran oder der Lage im Nahen Osten.

Die dritte Kategorie, Bildung und Verfestigung ideologischer Hegemonie, ist eine ihrer unterschätzten Funktionen. Die Gipfel sind mehr als Public Relations und Phototermin. In dem Maße wie die Politik immer stärker auf Symbolik und mediale Vermittlung schrumpft, in dem Maße wächst auch die Bedeutung von Ideologie, d.h. der Herrschaft über die Köpfe der Menschen.

Schließlich gibt es auch einzelne Politikfelder, auf denen die G 8 sehr real und praktisch eingreifen. Das bedeutendste Thema dieser Art ist das Schuldenmanagement gegenüber den Entwicklungsländern.

Die G 8 sollten also weder über- noch unterschätzt werden. Die herrschenden Verhältnisse in der Welt werden durch ein vielfältiges und komplexes Geflecht von Institutionen und Dynamiken aufrechterhalten. In diesem System sind die G 8 eine wichtige Schaltstelle, aber nicht die einzige Größe. In Kombination mit IWF, Weltbank, NATO, WTO, OECD u.a. und auf der Grundlage der Macht ihrer Mitgliedsstaaten bilden sie den institutionellen Rahmen eines Gesamtsystem, das imperialen Herrschaftscharakter trägt. Für eine sachgerechte Lösung der globalen Probleme sind sie daher ungeeignet. Sie sind Teil des Problems – nicht der Lösung.

** Der Autor ist Mitarbeiter von WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung und Mitglied des Koordinierungskreises von Attac Deutschland*