

Ein schwieriger Lernprozeß: die Weltwirtschaftsgipfel

May, Bernhard

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

May, B. (2001). Ein schwieriger Lernprozeß: die Weltwirtschaftsgipfel. In D. Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. BD II, 1968-1990* (S. 382-392). Stuttgart u.a.: Dt. Verl.-Anst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-217323>

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.

Dieser Beitrag von Bernhard May ist veröffentlicht in: Deflef Junker (Hrsg.), Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990, Bd. II 1968-1990, (Deutsche Verlags-Anstalt) Stuttgart / München 2001, S. 382-392.

Der DVA wird für die freundliche Genehmigung gedankt, diesen Beitrag in unserem G8 Policy Forum zur Verfügung stellen zu dürfen.

BERNHARD MAY

Ein schwieriger Lernprozeß: Die Weltwirtschaftsgipfel

Mitte der 1970er Jahre war der Höhepunkt der Entspannungspolitik erreicht. Sichtbares Zeichen für diese Beruhigung im Ost-West-Konflikt war die Schlußakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die im Juli 1975 von 35 Staats- und Regierungschefs in Helsinki unterzeichnet wurde.¹ Bei dieser Gelegenheit trafen sich am 31. Juli 1975 die Regierungschefs und die Außenminister der USA, Frankreichs, der Bundesrepublik Deutschland und Großbritanniens zum Mittagessen und erörterten den französischen Vorschlag, gemeinsam mit Japan noch im Laufe des Jahres zu einem Gipfeltreffen zusammenzukommen, um Wirtschafts- und Währungsprobleme zu erörtern. Dies war der Beginn der Weltwirtschaftsgipfel, die seit 1975 jährlich stattfinden.²

Die Weltwirtschaftsgipfel dienten in den 1970er Jahren im wesentlichen der wirtschafts- und währungspolitischen Koordinierung zwischen den führenden Industriestaaten. Erst Anfang der 1980er Jahre kamen auch Probleme des Ost-West-Konflikts auf die Tagesordnung der Gipfeltreffen. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zerfall der Sowjetunion änderte sich die Rolle der Weltwirtschaftsgipfel grundlegend, und Rußland wurde schrittweise in den Gipfelprozeß integriert.

Multilaterale Gipfeltreffen oder amerikanischer Unilateralismus

Die Idee eines multilateralen Gipfeltreffens wichtiger Länder zur Erörterung internationaler Wirtschafts- und Währungsfragen war zu Beginn der 1970er Jahre schon mehrmals von amerikanischer Seite lanciert worden, doch stets erfolglos geblieben. So hatte Präsident Richard Nixons Nationaler Sicherheitsberater Hen-

1 Siehe dazu den Beitrag von *Michael Lucas*, Bd. 2, Politik.

2 Die grundlegende Studie zur Geschichte der Weltwirtschaftsgipfel schrieben *Robert D. Putnam/Nicholas Bayne*, Weltwirtschaftsgipfel im Wandel. Bonn 1985. Siehe auch *Rainer Hellmann*, Weltwirtschaftsgipfel wozu? Baden-Baden 1982; *Cesare Merlini* (Hrsg.), Western Summits and Europe. Rivalry, Cooperation, and Partnership. London 1984. Zu den Gipfelkommuniqués siehe *George M. von Furstenberg/Joseph P. Daniels*, Economic Summit Declarations, 1975–1989. Examining the Written Record of International Cooperation. Princeton 1992.

ry Kissinger 1971 ein solches Treffen zur Überwindung der Weltwährungskrise vorgeschlagen, und das von Kissinger 1973 proklamierte »Jahr Europas« sollte in einem Gipfeltreffen zwischen Nixon und den Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft seinen Höhepunkt finden.³

Die Institutionalisierung der Weltwirtschaftsgipfel war das Ergebnis von einerseits krisenhaften Entwicklungen in der ersten Hälfte der 1970er Jahre und andererseits der Erkenntnis der Initiatoren dieser Gipfeltreffen, daß strukturelle Veränderungen in den internationalen Beziehungen eine neue Zusammenarbeit der wichtigen Industriestaaten notwendig machten. Hierzu zählten vor allem drei Aspekte.

Erstens hatte die fortschreitende wirtschaftliche Interdependenz eine zunehmende Verknüpfung von Außen- und Innenpolitik zur Folge. Wachsende Interdependenz schränkt die nationale Souveränität ein und kann zu Konflikten für Regierungen und Politiker führen, die von ihren Wählern für ökonomische Entwicklungen verantwortlich gemacht werden, die sie nicht beeinflussen können, da sie auf internationale Faktoren zurückzuführen sind.⁴

Das zweite Argument für eine verstärkte internationale Wirtschaftskooperation ergab sich daraus, daß die amerikanische Hegemonie, die in den Nachkriegsjahrzehnten den ökonomischen Aufstieg Westeuropas und Japans gewährleistet hatte, schwächer wurde. Auf der einen Seite waren Europa und Japan zu ökonomischen und teils auch politischen Rivalen Amerikas herangereift – und beide zeigten sich immer weniger gewillt, die amerikanische Dominanz anzuerkennen. Auf der anderen Seite waren die USA immer weniger bereit, ihre kostspielige und unbeliebte Führungsrolle aktiv wahrzunehmen.⁵ Die Währungskrise von 1971 und die erste Energiekrise im Jahr 1973 zwangen die wichtigen Industriestaaten, sich diesen grundlegenden Veränderungen zu stellen. Notwendig war deshalb ein schrittweiser Übergang von der amerikanischen Dominanz in der Weltpolitik zu einem globalen, gemeinschaftlichen Management seitens der führenden Industriestaaten. Mit den Gipfeltreffen sollte dieser Weg beschritten werden.

Sie waren schließlich, drittens, ein Versuch, die Bürokratisierung der internationalen Beziehungen zu umgehen. Die bestehenden wirtschafts- und währungspolitischen Kooperationsbemühungen im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), des Allgemeinen Zoll-

3 *Henry Kissinger*, *Memoiren 1968–1973*. Gütersloh 1979, 1017; *ders.*, *Memoiren 1973–1974*. München 1982, 215–220. Siehe auch den Beitrag von *Klaus Larres*, Bd. 2, Politik.

4 *Richard N. Cooper*, *The Economics of Interdependence. Economic Policy in the Atlantic Community*. New York 1968; *Robert O. Keohane/Joseph S. Nye jr.*, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston 1977; *Karl Kaiser*, *Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process*, in: *Transnational Relations and World Politics*. Hrsg. v. Robert O. Keohane u. Joseph S. Nye jr. Cambridge, Mass., 1972, 356–370.

5 *Robert O. Keohane*, *Beyond Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton 1984; *Richard Rosecrance* (Hrsg.), *America as an Ordinary Country. U.S. Foreign Policy and the Future*. Ithaca, N.Y., 1976.

und Handelsabkommens (GATT), der Internationalen Energieagentur, der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds erschienen zu bürokratisch. Sie hatten es Anfang der 1970er Jahre nicht vermocht, den krisenhaften Entwicklungen die notwendigen politischen Impulse zu geben, zumal ihre multilateralen Konsultationen weit unterhalb der Ebene der Staats- und Regierungschefs stattfanden. Vor allem der französische Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing und Bundeskanzler Helmut Schmidt empfanden dies als einen großen Mangel. Die Weltwirtschaftsgipfel sollten das Defizit an multilateraler Wirtschaftskooperation auf höchster politischer Ebene beseitigen.

Eine französisch-deutsche Initiative

Im Jahre 1975 initiierten Giscard d'Estaing und Schmidt in enger Abstimmung ein erstes informelles Gipfeltreffen zur Erörterung von Wirtschafts- und Währungsproblemen, das in Rambouillet bei Paris stattfand. Sie hatten dabei das Modell der sogenannten *Library Group* vor Augen, benannt nach der Bibliothek des Weißen Hauses, in der 1973 die Finanzminister Valéry Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt, George Shultz (USA) und Anthony Barber (Großbritannien) erstmals zu einem informellen und geheimen Treffen zusammengekommen waren.⁶

Als im Jahre 1974 Giscard d'Estaing Staatspräsident in Frankreich und Helmut Schmidt deutscher Bundeskanzler wurden, lag der Gedanke nahe, die Treffen der *Library Group* auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs zu heben, und zwar sowohl im Hinblick auf die informelle Form als auch bezüglich der inhaltlichen Schwerpunkte. Giscard und Schmidt dachten allerdings nicht an regelmäßige Treffen, sondern die Staats- und Regierungschefs sollten immer dann zusammenkommen, wenn sie es für notwendig erachteten, strategische Aspekte wichtiger Probleme zu erörtern. So waren von Anfang an die entscheidenden Merkmale der Gipfel festgelegt: ein informeller und exklusiver Kreis von direkt verantwortlichen Politikern aus Staaten mit Gewicht und Einfluß.⁷

Die neue US-Regierung unter Präsident Gerald Ford mißtraute dem deutsch-französischen Gipfelvorschlag. Finanzminister William Simon befürchtete, daß Schmidt und Giscard den Gipfel dazu nutzen wollten, wieder feste Wechselkurse durchzusetzen.⁸ Präsident Ford und sein Außenminister Henry Kissinger waren ebenfalls skeptisch im Hinblick auf die tatsächlichen Zielsetzun-

6 Helmut Schmidt, *Menschen und Mächte*. Berlin 1987, 193–194; George P. Shultz, *Turmoil and Triumph. My Years as Secretary of State*. New York 1993, 148, zitiert Präsident Nixon mit der Anregung, das Treffen im Weißen Haus abzuhalten: »Warum geben Sie Ihrem Treffen nicht ein wenig Stil und halten es im Weißen Haus ab?«

7 George de Menil, *Der Prozeß der Wirtschaftsgipfeldiplomatie*, in: *George de Menil/Anthony M. Solomon*, *Weltwirtschaftsgipfel*. Bonn 1983, 86–99.

8 Harold James, *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods*. New York/Oxford 1996, 267.

gen der beiden Europäer. Sie beauftragten deshalb George Shultz, gewissermaßen den Gründer der *Library Group*, der Schmidt und Giscard freundschaftlich verbunden war, sich bei den Europäern kundig zu machen. Shultz traf sich im September 1975 zuerst mit Schmidt in Bonn, dann mit Premierminister Harold Wilson in London und schließlich mit Giscard in Paris. Zu seiner Empfehlung an Präsident Ford schreibt er in seinen Memoiren: »Ich hatte die Anweisung, mich im Hinblick auf diese neue Idee eines Gipfeltreffens ›neutral‹ zu zeigen, aber in meinem Bericht an Präsident Ford sprach ich mich dafür aus, eine positive Haltung einzunehmen.«⁹

Zwischen den Vereinigten Staaten und Deutschland bestanden von Anfang an grundlegende Auffassungsunterschiede im Hinblick auf drei zentrale politische Herausforderungen für das neue Gremium. Es handelte sich dabei zum einen um die Frage der Priorität von Wirtschaftswachstum oder Preisstabilität; zum zweiten um die wirtschaftspolitische Verantwortung der Außenhandelsdefizit- gegenüber den Außenhandelsüberschußländern; und schließlich darum, inwieweit die Gipfelstaaten regionale oder globale Verantwortung wahrnehmen sollen.¹⁰ Über die Jahre hinweg hat sich die Diskussion in bezug auf diese Konflikte zwar verändert, doch sie blieben dem Gipfelprozeß erhalten.

Wachstum oder Stabilität?

Die wirtschaftspolitischen Bemühungen auf den Gipfeltreffen glichen oftmals einer Art makroökonomischer Quadratur des Zirkels: Der Wirtschaftsaufschwung sollte angekurbelt, die Arbeitslosigkeit bekämpft, gleichzeitig die Inflation eingedämmt und die Außenhandelsungleichgewichte sollten abgebaut werden. Bei den Auseinandersetzungen um die richtige Wirtschaftspolitik forderten die USA meistens ein höheres Wirtschaftswachstum, während für Deutschland die Preisstabilität größere Bedeutung besaß. Dieser Grundkonflikt wurde insbesondere beim ersten Bonner Gipfeltreffen 1978 ausgetragen.¹¹

Der Bonner Gipfel mußte ein Erfolg werden. Bei den vier Vorgängertreffen hatten die Teilnehmer den Zusammenhang zwischen Wirtschaftserholung einerseits sowie Handels-, Währungs- und Energiepolitik andererseits anerkannt. Doch in Bonn vereinbarten sie zum ersten und einzigen Male ein koordiniertes Maßnahmenpaket. Der Bonner Gipfel war einmalig in dem Sinne, daß alle Staaten

⁹ Shultz, *Turmoil and Triumph* (wie Anm. 6), 352. Siehe auch *Henry Kissinger*, *Jahre der Erneuerung. Erinnerungen*. München 1999, 557–561.

¹⁰ C. Fred Bergsten/C. Randall Henning, *Global Economic Leadership and the Group of Seven*. Washington, D.C., 1996.

¹¹ Robert D. Putnam/C. Randall Henning, *The Bonn Summit of 1978. A Case Study in Coordination*, in: Richard N. Cooper u. a., *Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation*. Washington, D.C., 1989, 12–140.

Maßnahmen zusagten, die sie unilateral nicht durchgeführt hätten oder für deren innenpolitische Rechtfertigung sie den politischen Druck von außen benötigten.

Dies galt auch für Deutschland. Bundeskanzler Schmidt lehnte nicht nur die Lokomotivtheorie vehement ab und wies entsprechende amerikanische Forderungen entschieden zurück, es gelang ihm und seinem Staatssekretär Karl Otto Pöhl auch, sich außenpolitische Rückendeckung für ihr innenpolitisches Programm zu verschaffen, indem sie die amerikanische und britische Regierung von der Bedeutung der Stabilitätspolitik überzeugten. So wurde bereits beim Londoner Gipfel im Mai 1977 die Formulierung in die Gipfelerklärung aufgenommen: »Inflation verringert die Arbeitslosigkeit nicht. Im Gegenteil, sie ist eine ihrer Hauptursachen.«¹²

Im Frühjahr 1978 war dann auch Bundeskanzler Schmidt von einem begrenzten finanzpolitischen Konjunkturprogramm überzeugt, doch wollte er es aus innenpolitischen und taktischen Gründen so aussehen lassen, als würde Deutschland dem politischen Druck der anderen Gipfelstaaten nachgeben. So soll seine Strategie gelautet haben: »Laßt uns noch etwas warten bis nach dem Gipfel. Laßt sie mich zwingen, das zu tun, so daß ich es schließlich tun kann.«¹³ Schmidt selber stellte fest, daß er dem Lokomotivkonzept, das die Grundlage des Bonner Pakets war, Widerstand geleistet habe, »um am Ende dem ausländischen Druck nur in dem Maße zu folgen, das mir selbst als ökonomisch vernünftig vorkam.«¹⁴

Der Weg zum Bonner Gipfelpaket war lang und schwierig. Als Gipfelergebnis konnten dann folgende politische Zusagen vereinbart werden: US-Präsident Jimmy Carter versprach energiepolitische Sparmaßnahmen und insbesondere eine Reduzierung der Öleinfuhren. Frankreich, Großbritannien und Italien kündigten Konjunkturprogramme an und verzichteten auf protektionistische Maßnahmen. Japan verpflichtete sich, eine höhere Wachstumsrate anzustreben, und versprach die Öffnung der japanischen Märkte für ausländische Erzeugnisse. Für Deutschland sagte Bundeskanzler Schmidt fiskalpolitische Maßnahmen im Umfang von bis zu einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu, »um eine erhebliche Stärkung der Nachfrage und eine höhere Wachstumsrate zu erreichen.«¹⁵

Im nachhinein muß man wohl feststellen, daß der Bonner Gipfel im Hinblick auf die veränderte Wirtschaftslage zu spät kam und eine effektive Umsetzung des Gipfelpakets durch den Sturz des Schahs in Iran sowie die zweite Energiekrise verhindert wurde.¹⁶ Das in Bonn verabschiedete multilaterale Aktionsprogramm

12 Erklärung der Staats- und Regierungschefs zum Abschluß ihres Treffens in London vom 6. bis 8. 5. 1977, in: *Europa-Archiv* 12, 1977, D 315–320.

13 *Putnam/Bayne*, Weltwirtschaftsgipfel (wie Anm. 2), 106.

14 So in einem Brief an den Autor vom 4. 7. 1997.

15 Erklärung der Staats- und Regierungschefs zum Abschluß ihres Treffens in Bonn am 16. und 17. 7. 1978, in: *Europa-Archiv* 12, 1978, D 462–468, D 463.

16 Zu den unterschiedlichen Sichtweisen des Bonner Gipfels siehe *Gerald Holtham*, German Macroeconomic Policy and the 1978 Bonn Economic Summit, in: *Cooper u. a.*, Can Nations Agree? (wie Anm. 11), 141–177.

stellte zwar den größten Erfolg des Gipfelprozesses dar, doch die erzielten Ergebnisse bei der Umsetzung des Bonner Maßnahmenpakets sind bis heute umstritten. So kommt Wendy Dobson zu folgender Bewertung: »Der Bonner Gipfel war kein Fehlschlag der Koordination. ... Tatsächlich hat die Zusammenarbeit ganz gut funktioniert. Das Problem bestand darin, daß die vereinbarten Maßnahmen zum falschen Zeitpunkt kamen und 1979 der völlig unerwartete Ölschock dazwischenkam.«¹⁷

Der Konflikt zwischen Defizit- und Überschußländern

Ein zweiter Konflikt betraf die Frage der wirtschaftspolitischen Verantwortung der Defizit- gegenüber den Überschußländern. Während die USA seit 1975 fast immer ein Leistungsbilanzdefizit aufwies, konnten Deutschland und Japan mit wenigen Ausnahmen fast stets einen Leistungsbilanzüberschuß erwirtschaften.¹⁸ Die Auseinandersetzung ging darum, welches Land Anpassungsmaßnahmen einzuleiten habe.

Die amerikanischen Bemühungen für ein abgestimmtes Wachstumsprogramm der Gipfelstaaten folgten seit Beginn der Carter-Administration dem Lokomotivmodell. Nach diesem Modell haben die Überschußländer eine Verpflichtung, ihre Wachstumsraten zu steigern, um auf diesem Wege den ganzen »Zug der Industrieländer« voranzubringen, also eine Lokomotivfunktion wahrzunehmen. Deutschland und Japan sollten das innenpolitisch ausgerichtete Konjunkturprogramm der USA unterstützen, um das internationale Wirtschaftsklima zu verbessern.

Die Carter-Administration, die im Januar 1977 ins Weiße Haus einzog, bestand aus Trilateralisten, die eine verstärkte Kooperation zwischen den USA, Europa und Japan wünschten und deren wirtschaftspolitisches Credo lautete: Eine koordinierte Nachfragesteuerung keynesianischer Art in den drei kräftigen Volkswirtschaften der Vereinigten Staaten, Japans und Deutschlands wird einen weltweiten Aufschwung hervorbringen.¹⁹ Gemeinsam sollten die drei starken Lokomotiven den weltwirtschaftlichen Zug wieder in Schwung bringen.

Die Lokomotivtheorie wurde auf einer Konferenz der *Brookings Institution* in Washington im November 1976 von 16 Wirtschaftswissenschaftlern aus den Ver-

17 *Wendy Dobson*, *Economic Policy Coordination. Requiem or Prologue?* Washington, D.C., 1991, 15.

18 Die USA hatten nur 1980 und 1981 Leistungsbilanzüberschüsse erwirtschaftet, während Deutschland nur in den Jahren 1979–1981 und dann wieder ab 1991 LB-Defizite sowie Japan LB-Defizite nur in den Jahren 1979 und 1980 aufzuweisen hatte.

19 Nicht nur Präsident Jimmy Carter, sondern auch Vizepräsident Walter Mondale, Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski, Außenminister Cyrus Vance, Verteidigungsminister Harold Brown, Finanzminister Michael Blumenthal, Undersecretary of State Richard Cooper, Assistant Secretary of the Treasury C. Fred Bergsten und weitere fünf leitende Beamte der neuen Regierung waren Mitglieder der Trilateralen Kommission.

einigten Staaten, Japan und Europa entwickelt. Gleich zu Beginn seiner Amtszeit schickte Präsident Carter seinen Vizepräsidenten Walter Mondale sowie Richard Cooper vom State Department und C. Fred Bergsten vom Treasury Department zu den verbündeten Regierungen, um das keynesianische Wirtschaftsprogramm, gekoppelt mit der Lokomotivtheorie, zu erklären und die Verbündeten eindringlich an ihre internationale Verantwortung zu erinnern.

In Bonn verliefen die Gespräche sehr schwierig. Bundeskanzler Schmidt bezeichnete »die amerikanischen Ratschläge verächtlich als schlecht gelernte ökonomische Lektionen unerfahrener Theoretiker«. ²⁰ Obwohl er die Lokomotivtheorie in den Jahren 1977/78 vehement ablehnte, sagte der Kanzler doch auf dem Bonner Gipfel verbindlich einen erheblichen deutschen Beitrag zur Stützung der Weltkonjunktur zu. ²¹ So sollte durch eine Kombination aus Steuersenkungen, Sozialmaßnahmen und staatlicher Förderung privater Investitionen im Gesamtwert von 13 Milliarden DM die Nachfrage gestärkt und das Wachstum angeregt werden. Die tatsächlich erzielten Ergebnisse blieben jedoch weit hinter den Erwartungen zurück. Harold James beurteilt eine der politischen Auswirkungen des Bonner Gipfelpakets in prägnanter Form: »Nach 1978 wurde ›Lokomotive‹ zum Schimpfwort, insbesondere in Deutschland und Japan ... Erst 1990 haben die Deutschen das Wort ›Lokomotive‹ wieder benutzt, als sie versuchten, die positiven Effekte der deutschen Vereinigung für ihre Nachbarstaaten zu erklären.« ²² Von nun an bis zum Ende der ersten Amtszeit von Präsident Ronald Reagan drifteten die Vereinigten Staaten und Deutschland wirtschaftspolitisch auseinander.

Waren es unter Präsident Carter die überzogenen Erwartungen an die Lokomotivtheorie gekoppelt mit einer gewollten Dollarschwäche, so waren es während der Reagan-Administration die von den Europäern abgelehnte Wirtschaftspolitik der *Reaganomics*, die problematischen Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite, die hohen Zinsen und der gewollt starke Dollar, die das transatlantische Verhältnis belasteten. Helmut Schmidt meint denn auch, daß mit der »Einführung des Carterschen Keynesianismus« ähnliche Probleme verbunden waren wie »Anfang der achtziger Jahre mit Reagans ›supply side economics‹ genanntem Keynesianismus«. ²³

Während die Carter-Administration den Dollar bewußt herunterredete, um über eine starke D-Mark und einen starken Yen im Sinne der Lokomotivtheorie einen Abbau der Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands und Japans zu errei-

20 Putnam/Bayne, Weltwirtschaftsgipfel (wie Anm. 2), 84.

21 Fünf Jahre später, nunmehr Bundeskanzler a.D., empfahl Schmidt das »Bonner Modell« sogar für den Williamsburger Gipfel. Siehe sein Vorwort in: *de Menil/Solomon*, Weltwirtschaftsgipfel (wie Anm. 7), iii. Das »Bonner Modell« wurde ebenfalls für den Gipfel in München 1992 vorgeschlagen. Siehe dazu *Bernhard May*, Welthandel und der Gipfel in München. Die Uruguay-Runde, in: *Der Gipfel in München. Analysen aus dem Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik*. Bonn 1992, 15–28.

22 James, International Monetary Cooperation (wie Anm. 8), 295.

23 Schmidt, Menschen und Mächte (wie Anm. 6), 320.

chen, bestand das Problem in den 1980er Jahren darin, daß *Reaganomics* zu sprunghaft steigenden Haushaltsdefiziten und damit zu hohen Zinsen und einem überbewerteten Dollar führte. Die Dollarkrisen sorgten in den 1970er und 1980er Jahren fast permanent für Konflikte auf den Gipfeln und insbesondere im deutsch-amerikanischen Verhältnis.²⁴ Erst die zweite Reagan-Administration mit dem neuen Finanzminister James Baker war bereit, das Dollarproblem mit den Partnerstaaten gemeinsam zu bekämpfen. Die Währungsprobleme wurden allerdings zunehmend von den Finanzministern im Rahmen der G5/G7 behandelt. In den Jahren 1985 bis 1987 gelang ihnen tatsächlich eine Korrektur des überbewerteten Dollars mit Hilfe des Plaza-Abkommens vom September 1985 sowie des Louvre-Abkommens vom Februar 1987.²⁵ Diese Berichtigung der Wechselkurse kann als der zweite große Erfolg der Gipfelpolitik bezeichnet werden, denn die Koordinierungsbemühungen der Finanzminister und Notenbankpräsidenten sind ein wichtiger Teilbereich des Gipfelprozesses.

Regionale oder globale Verantwortung?

Sollten die Gipfelstaaten eine regionale oder globale Verantwortung wahrnehmen? Dies war der dritte Konflikt im Gipfelprozeß. Die USA zeigten sich dabei stets als globale Macht mit weltweiten Interessen, während die anderen Teilnehmer sich auf ihre Region und auf die gemeinsamen Interessen konzentrierten. Dies gilt insbesondere für Deutschland, das erst nach der Vereinigung im Jahre 1990 bereit war, schrittweise eine größere politische Verantwortung in der Welt zu übernehmen.

Der inhaltliche Schwerpunkt der Weltwirtschaftsgipfel lag in den ersten Jahren auf ökonomischen Fragen, also der wirtschafts- und währungspolitischen Koordination, stetiger Fortführung der Handelsliberalisierung, den bedrohlichen Problemen bei der Energieversorgung, der sprunghaft steigenden Verschuldung der Entwicklungsländer bei zunehmender Unterentwicklung. In den 1980er Jahren verschob sich der Gesprächsschwerpunkt der Gipfel hin zu außen- und sicherheitspolitischen Themen. Dieser Wandel war zum einen von den Gipfelstaaten gewollt und wurde andererseits von Entwicklungen erzwungen, auf die die Gipfelstaaten reagieren mußten. Zu diesen Herausforderungen zählten die wachsenden Spannungen in den Ost-West-Beziehungen im Zuge der sowjetischen Invasion in Afghanistan sowie der Stationierung sowjetischer SS-20-Raketen in Staaten des Warschauer Pakts und der folgenden Nachrüstung der NATO²⁶ ebenso

24 Ausführlich zu den Dollarkrisen: *James*, International Monetary Cooperation (wie Anm. 8), 303–308, 446–450.

25 *Yoichi Funabashi*, *Managing the Dollar. From the Plaza to the Louvre*. 2. Aufl. Washington, D.C., 1989.

26 Siehe dazu den Beitrag von *Michael Broer*, Bd. 2, Sicherheit.

wie der langjährige Krieg zwischen Iran und Irak, aber auch neue Formen der Bedrohung wie internationaler Terrorismus und Drogenhandel.²⁷

Das Ende der ost-westlichen Entspannung verschärfte Anfang der 1980er Jahre den Disput zwischen den europäischen Gipfelteilnehmern und den USA um die Reichweite ihrer Verantwortung. Es waren weniger die recht allgemeinen Beschlüsse im Bereich der wirtschafts- und währungspolitischen Kooperation, als vielmehr unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten zwischen den Europäern (vor allem Frankreich und Deutschland) und der Reagan-Administration im Hinblick auf die Beziehungen zur Sowjetunion, die beinahe zum Fehlschlag des Versailler Gipfels von 1982 geführt hätten. Der Streit ging darum, wie die westlichen Industriestaaten auf expansive Bestrebungen der Sowjetunion in Afrika, in Afghanistan und in Polen reagieren sollten. Im Dezember 1981 wurde in Polen das Kriegsrecht verhängt. Die Reagan-Administration beschloß daraufhin ein Embargo auf alle Ausrüstungsgüter für die sibirische Erdgasleitung, während die europäischen Regierungen das Projekt weiterhin unterstützen und die abgeschlossenen Verträge zur Lieferung der Erdgasröhren einhalten wollten. Der zweite strittige Punkt beim Gipfel betraf die amerikanischerseits kritisierten Kredite europäischer Länder an den Ostblock zu Vorzugsbedingungen.

Aufgrund der Erfahrungen von Versailles wurde der nächste Gipfel in Williamsburg 1983 in geänderter Form vorbereitet und durchgeführt, was sich als prozeduraler Erfolg erwies.²⁸ Doch das erstaunlichste Ergebnis von Williamsburg war eine politische Erklärung, in der zwar nur die bekannten westlichen Positionen im Hinblick auf Verteidigung, Rüstungskontrolle und Mittelstreckenraketen standen, die aber auch von Frankreich und Japan mitgetragen wurde.²⁹ Damit erhielten politische und sicherheitspolitische Themen einen festen Platz auf der Gipfelagenda.

27 Schließlich brachten das Ende des Kalten Krieges, die Auflösung der Sowjetunion sowie der Kuwait-Krieg neue strategische Herausforderungen für die Gipfelstaaten. Sie versuchten, ihnen seit 1990 unter anderem durch die schrittweise Integration der Sowjetunion (später Rußlands) in den Gipfelprozeß zu begegnen. Der erste »Gipfel der Acht« fand im Juni 1997 in Denver statt und hatte eine vor allem politische Agenda. Siehe dazu *Bernhard May*, Kuwait-Krise und Energiesicherheit. Wirtschaftliche Abhängigkeit der USA und des Westens vom Mittleren Osten. Bonn 1991; Primat des Politischen am Gipfel der Acht. Neudefinition der Zielsetzungen der Siebenerunde in Denver, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 24. 6. 1997; *Brian Knowlton*, Summit Closes in Discord: »Weak« U.S. Environment Policy Annoys Partners, in: *International Herald Tribune*, 23. 6. 1997. Siehe auch den Abschlußbeitrag von *Hans-Peter Schwarz*, Bd. 2.

28 *Shultz*, Turmoil and Triumph (wie Anm. 6), 352–357.

29 Zur Rolle Japans bei den Gipfeltreffen siehe *Shiro Saito*, Japan at the Summit. Its Role in the Western Alliance and in Asian Pacific Co-operation. London 1990.

Die Personen im Gipfelprozeß: Kontinuität und Disharmonien

Die einzelnen Gipfeltreffen und der gesamte Gipfelprozeß wurden entscheidend von den teilnehmenden Personen mitgeprägt. In den 1970er Jahren galt dies insbesondere für das französisch-deutsche Tandem Giscard-Schmidt. Sie hatten die Treffen initiiert, sie waren beide Finanzminister und Teilnehmer der *Library Group* gewesen, sie hatten den Sachverstand für die schwierigen Wirtschafts- und Währungsprobleme der 1970er Jahre, sie konnten auf dem Fundament der deutsch-französischen Beziehungen aufbauen – und sie verstanden sich auch persönlich sehr gut.

Es war von Anfang an eine wichtige Zielsetzung des Gipfelprozesses, daß die Staats- und Regierungschefs jenseits der protokollarischen Zwänge offizieller Staatsbesuche das wechselseitige Vertrauen vertiefen konnten. Die Gipfelteilnehmer und ihre engsten Mitarbeiter haben das persönliche Kennenlernen oftmals als das wichtigste Ergebnis der Gipfel hervorgehoben. Das war wohl meistens der Fall, aber direkte Begegnungen auf den Gipfeln führten nicht immer zu einer Verbesserung der Beziehungen, und manchmal wurden Spannungen auf- statt abgebaut. So haben die persönlichen Konflikte zwischen Präsident Carter und Bundeskanzler Schmidt in den 1970er Jahren sowie zwischen Präsident Reagan und Präsident Mitterrand in den 1980er Jahren mehrere Gipfel dominiert. Die Antipathie zwischen Jimmy Carter und Helmut Schmidt beherrschte die Gipfel in London und Bonn. Hierzu schreiben Putnam und Bayne: »Der Antagonismus zwischen den beiden stolzen Persönlichkeiten war tief verwurzelt und überdauerte sogar ihre Amtszeiten. Er blieb eine ständige Spannungsursache in den transatlantischen Beziehungen und ein schriller Mißton auf vier aufeinanderfolgenden Gipfeln.«³⁰

Zu Beginn der 1980er Jahre veränderte sich die personelle Zusammensetzung der Gipfel grundlegend. Die zweite Generation von Gipfelteilnehmern trat mit der Wahl von Margaret Thatcher im Jahre 1979 an. Doch die wichtigste Veränderung kam mit der Wahl Ronald Reagans im November 1980. Im Mai 1981 wurde François Mitterrand zum Präsidenten Frankreichs gewählt, und im Herbst 1982 löste Helmut Kohl als Bundeskanzler Helmut Schmidt ab. Die zweite Generation von Gipfelteilnehmern hatte einen konservativen Schwerpunkt (Reagan, Thatcher und Kohl – die Ausnahme war Mitterrand), sie unterstützten marktwirtschaftliche Regelungen und waren gegen staatliche Eingriffe, niemand unter ihnen hatte Erfahrungen als Finanzminister (bei den Gipfeln 1977 und 1978 waren sechs der acht Staats- und Regierungschefs zuvor Finanzminister gewesen). Diese Gipfelteilnehmer hätten die Weltwirtschaftstreffen wohl nicht geschaffen.

Der Gipfelprozeß war über die Jahre hinweg gekennzeichnet durch eine große personelle Kontinuität. So hat Bundeskanzler Helmut Schmidt an den ersten acht

30 Putnam/Bayne, Weltwirtschaftsgipfel (wie Anm. 2), 89–90.

Gipfeln teilgenommen. In den 1980er Jahren brachte es Präsident Reagan ebenfalls auf acht Gipfel. Präsident Mitterrand nahm an nicht weniger als 14 Gipfeltreffen, Bundeskanzler Kohl gar an 16 teil.

Der Gipfelprozeß: Viel Licht und viel Schatten

Die Geschichte der Weltwirtschaftsgipfel reflektiert einen schwierigen Lernprozeß mit schmerzhaften Rückschlägen, hat aber auch einige beachtliche Erfolge aufzuweisen. Zu den längerfristig wichtigsten Ergebnissen gehört wohl die feste Einbindung Japans in die westliche Staatengemeinschaft. Von großer Bedeutung war die Erkenntnis der Gipfelteilnehmer, daß der Übergang vom Bilateralismus zu einem multilateralen System intensivere Konsultationen erforderlich macht und damit neue Probleme und Gefahren verbunden sind. Auf den Erfahrungen langjähriger Gipfeldiplomatie und den persönlichen Beziehungen zwischen den Staats- und Regierungschefs konnte aufgebaut werden, als der Kalte Krieg zu Ende ging und die stürmischen Ereignisse in verschiedenen Staaten des früheren Ostblocks manche Regierung der Gipfelstaaten zu raschem Handeln zwangen. So kann insgesamt festgestellt werden, daß die jährlichen Gipfeltreffen trotz aller beklagenswerten Mängel und schmerzhaften Rückschläge mehr genutzt als geschadet haben und auch heute noch im Hinblick auf die notwendigen Konsultationen auf höchster Ebene zwischen den Staats- und Regierungschefs nicht ersetzbar sind.