

Andrés Musacchio

Machtverschiebung, internationale Konkurrenz und die postneoliberale Transformation: Welche Rolle spielt die G20?

Derzeit verändert sich die internationale Arena tiefgreifend. Die Weltordnung kriselt und beschädigt in ihrem Zerfall die alten Institutionen. Eine neue politische und wirtschaftliche „Architektur“ in den internationalen Beziehungen versucht währenddessen, sich Platz zu bahnen und fördert die Entstehung neuer „Schachbretter“ für Verhandlungen. Doch inwiefern ermöglichen die Reformen der alten Institutionen, die neu geschaffenen Institutionen, die Ländergipfel und Foren wirksam einen Ausweg aus der Krise? Spiegeln sie eine neue politische Ordnung wider, oder sind sie nur Spielwiesen für Machtkämpfe?

Die internationale Politik erlebt in den letzten Jahren einen starken Wandel, der zur Anerkennung von neuen Kräfteverhältnissen führt. Sind aber die Verschiebungen so stark, dass man von einer multipolaren Welt sprechen kann, oder verfügen die USA immer noch über genügend Instrumente, um eine Politik des Einzelgängers betreiben zu können?

In diesem Artikel versuche ich, einige Gedanken zu dieser Frage vorzustellen, und zwar anhand der Analyse eines konkreten Falls, der „Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer“(G20).

Die Entstehung des neuen internationalen Szenarios ist nicht auf Schicksal oder Zufall zurückzuführen. Die „neue Architektur“ ist eher das Ergebnis mehrerer Transformationen im Rahmen der Krise des Neoliberalismus, mit denen ich mich im ersten Abschnitt befasse. Auf dieser Grundlage gehe ich im nächsten Abschnitt auf zwei Grundinterpretationen der Entstehung und Entwicklung der G20 ein, die einer funktionalistischen oder einer machtorientierten Sichtweise entspringen. Der dritte Teil konzentriert sich auf die Beziehung zwischen den Schwerpunktsetzungen der G20 einerseits und den Machtverhältnissen zwischen den G20-Teilnehmern andererseits, mit besonderem Fokus auf der Rolle der sog. Schwellenländer. Zum Schluss gehe ich auf die Diskussion der heutigen Ziele der G20 ein – im Rahmen des Transformationsprozesses und der Machtverschiebungen. Dabei versuche ich Anhaltspunkte zu finden, um eine Diskussion über die Entstehung einer neuen internationalen Ordnung und ihre Gefahren einzuleiten.

Eine sich verändernde Welt

Jede Weltwirtschaftskrise ist mit starken Veränderungen der Machtverhältnisse und der Funktionsformen der internationalen Politik verbunden. Ob hinter diesem Zusammenhang ein kausales Verhältnis steht oder nicht und in welche Richtung eine mögliche Kausalität geht, ist natürlich umstritten. Tatsache ist, dass beide Phänomene im bisherigen Verlauf der Geschichte des Kapitalismus

immer gepaart aufgetreten sind. So war z.B. die Krise des Jahres 1873 an die Entwicklung neuer industrialisierter Länder gekoppelt, die wiederum auf einer protektionistischen Politik basierte, sowie der Umgestaltung des Einflussraums der damaligen Weltmacht Großbritannien. Die neue Konstellation führte in den nächsten Dekaden zu einem Machtverlust der Briten und dem Aufstieg neuer Weltmächte. Die nächste Krise, die 1929 begann, ging mit der Ablösung Großbritanniens durch die USA als herrschende Weltmacht einher. In den folgenden Dekaden entwickelte sich die bipolare Welt des „Kalten Krieges“. Aber auch dieses System bestand nicht ewig. Im Rahmen einer neuen Wirtschaftskrise veränderte sich die internationale politische Arena im Laufe der 1970er und 1980er Jahre tiefgreifend. Die Sowjetunion, einer der beiden Pole, löste sich sogar als Land auf, die USA retteten erst und vertieften später ihre Rolle als Weltmacht durch eine starke interne Transformation.

Die folgende Krise, deren ersten Symptome spätestens ab 2007 zu spüren waren, lief nach einem ähnlichen Muster ab. Dabei zeichnen sich deutlich die Charakteristika einer beginnenden Umwandlung ab. Mindestens vier Grundtendenzen müssen dabei beachtet werden.

Erstens: Die wirtschaftliche Grundlage, das neoliberale Modell, ist offensichtlich erschöpft. Viele Länder versuchen zwar derzeit, an dem neoliberalen Kurs der Wirtschaftspolitik festzuhalten. Die internationalen Finanzorganisationen empfehlen auch immer noch neoliberal orientierte wirtschaftspolitische Maßnahmen und setzen dafür ihre nach wie vor starke „Überzeugungskraft“ ein. Jedoch stoßen sie immer wieder an die Grenzen einer deutlichen allgemeinen Senkung der Profitraten. Sie können die großen Ungleichgewichte nicht bewältigen.

Doch im Rahmen der Krise entwickeln sich auch neue Formen der Ausbeutung. Die Erweiterung des privaten Eigentums auf Sphären, die bisher zu gesellschaftlichen oder natürlichen Bereichen gehörten¹, ein technologischer Wandel, die Umgestaltung der Arbeitsroutinen und die tiefgreifenden Transformationen in der Arbeitswelt, die aus der Entfaltung von digitalen Plattformen wie Uber entspringen, sind Zeichen einer qualitativen Veränderung.² Ob das für den Aufbau neuer entgegenwirkender Faktoren zum Fall der Profitraten reicht, ist noch eine offene Frage, die im Lichte der verbleibenden Finanzkrise sowie der dauerhaften Probleme im Bereich der Währungspolitik, der Kapitalflucht, der Leistungsbilanzen und der Verschuldung analysiert werden muss.

¹ Ein Grundkonzept, um den Wandel zu verstehen, kann von der Idee der „Akkumulation durch Enteignung“ (Harvey 2005) abgeleitet werden. Harvey betont jedoch die Enteignung durch Privatisierung und illegale Geschäfte, typische Phänomene des Neoliberalismus. Auch wenn diese Faktoren immer noch eine große Rolle spielen, verschiebt sich der Kern auf die Enteignung der Natur und des Wissens. Die legalen Formen spielen hier eine wichtigere Rolle, was unter anderem den Kampf um die Kontrolle der Staatsapparate und die Verhandlungen von Freihandelsabkommen – die den legalen Rahmen für die Enteignung durch internationale Konzerne setzen – erklärt.

² Siehe z. B. Les Économistes Atterrés (2017). In diesem Sinne und im Rahmen neuer entgegenwirkender Faktoren zum Fall der Profitrate muss man die Disziplinärgesellschaft und den Selbstoptimierungsdrang von Byung-Chul Han (2016) verstehen.

Zweitens: Die Grenzen des neoliberalen Modells sind überschritten, aber noch ist kein neues stabiles Modell entstanden. Die Folge für die internationale Politik ist eine destruktive Verschärfung des Kampfes um die Kontrolle der Wirtschaftsräume, an dem Länder, Ländergruppen und Großkonzerne beteiligt sind. Diese Verschärfung ist in vieler Hinsicht zu spüren, u. a. an der wachsenden Konkurrenz im Außenhandel unter Stärkung der protektionistischen Züge, an dem Versuch, durch Freihandelsabkommen Konkurrenten zu verdrängen, an der Kontrolle der Ressourcen durch politischen Einfluss, an Privatisierungen oder militärischen Eingriffen und an der Sicherung der Investitionsräume. So erstarkt ein ökonomisch basierter Nationalismus, und das Regulationspotenzial einiger internationaler Institutionen – wie der Welthandelsorganisation (WTO) – wird missachtet oder in Frage gestellt.

Drittens: Des weiteren ist auch eine räumliche Verschiebung der wirtschaftlichen, politischen und militärischen Macht sichtbar. Zum einem ist eine Schwächung der USA und der zentraleuropäischen Länder, v. a. Deutschlands und Frankreichs, erkennbar. Das wird im Fall der USA besonders deutlich, auch wenn sie die zentrale Rolle als Militärmacht und als Emittent der internationalen Leitwährung behalten. Das reicht, um die Stelle eines ‚Primus inter Pares‘ zu besetzen; es reicht jedoch nicht für die Aufrechterhaltung einer unipolaren Welt. Zum anderem wächst in der internationalen Politik die Bedeutung anderer Länder, in erster Linie China und Russland. Auch Länder in Südamerika und Asien gewinnen an Einfluss, gestärkt durch die Bildung von Vereinigungen wie die BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika). Die Machtveränderungen verstärken sich durch die Entwicklung der ersten zwei angedeuteten Tendenzen – insbesondere der zweiten, denn das Ringen um die Kontrolle der Wirtschaftsräume bricht die alte Machtlogik und stellt alle vor die Herausforderung, sich auf Kosten der anderen zu behaupten.

Viertens: Eine Folge der drei erwähnten Grundtendenzen, zusammengehalten durch ein neoliberales Design der Wirtschaftspolitik, ist das Scheitern der institutionellen Ordnung. Die internationalen und regionalen Organisationen (eine lange Liste, darunter UNO, WTO, IWF, Weltbank, Europäische Zentralbank u.a.) schaffen es nicht, eine wirksame Regulierung durchzusetzen, die die Krisenfolgen lindern könnte. Die mangelhaften Ergebnisse vermindern die nötige gesellschaftliche und politische Durchsetzungskraft der politischen Eliten. Dazu trägt das Fehlen einer wirksamen Strategie gegen die Wirtschaftskrise bei, so dass das wachsende Spannungsfeld zwischen den wichtigsten Ländern und Regionen nicht durch das Funktionieren der Institutionen abgedeckt werden kann. Außerdem misstraut die Gesellschaft im Allgemeinen diesen Institutionen, deren Empfehlungen zur Prekarisierung des Lebens breiter Teile der Bevölkerungen geführt haben und führen– sogar in den reichen Ländern. Die Widrigkeit der Prozeduren der meisten internationalen Institutionen, ihre offene Durchlässigkeit für bestimmte Lobbys und die einseitigen und keinen Widerspruch duldenden Politiken und Empfehlungen werden als Enteignung, Gefährdung oder Aushöhlung der Demokratie empfunden und lösten in den letzten Jahren steigenden Widerstand aus.

Gesellschaftlich angefochten und politisch uneffektiv, mussten die internationalen Organisationen durch neue Diskussionsforen und Verhandlungsräume ergänzt werden. In diesem Rahmen ist die Entstehung der G20 zu verstehen.

Die Entwicklung der G20 und ihre Interpretationen

Die G20 wurde 1999 als Wirtschafts- und Finanzministerforum gegründet, als Finanzkrisen in Südostasien, Lateinamerika und Osteuropa die Stabilität der Finanzen in den „zentralen Ländern“ gefährdeten. Das Forum sollte die Diskussion der nötigen Maßnahmen leiten, um Kettenreaktionen zu unterbinden. Als 2008 die neue Krise ausbrach und auch die zentralen Länder erfasste, verwandelte sich die G20 in ein Mehrebenenforum, dessen Aktivitätshöhepunkt ein regelmäßiger Gipfel der Regierungschefs ist. Die G20 erweiterte somit die Diskussionsebene zwischen Regierungschefs, die sich seit den 1970er Jahren im Rahmen der G6/7/8³ trafen und sich 2005 mit der G5⁴ ergänzte.⁵

Die Entstehung der G20 muss als direkte Folge der Wirtschaftskrise (siehe z. B. Heinbecker 2011), aber auch der Krise der internationalen Institutionen (Botto 2010: 27-28) verstanden werden. Aufgrund dessen wurden neue Verhandlungsinstanzen ins Leben gerufen. So entwickelte sich in den letzten Jahren eine „Diplomatie der Gipfel“, d.h. die Schaffung neuer nicht-institutionalisierter Foren ohne normatives Ziel. Ihre Beschlüsse sind also nicht zwingend. Sie versuchen viel eher durch Dialog einen Konsens zu bilden, der später durch nationale Normen oder Beschlüsse der internationalen Organisationen umgesetzt wird. Die G20 (sowie die G8) ist also keine Weltregierung, sondern eine Verhandlungsplattform, deren Ergebnisse oft durch die internen Widersprüche⁶ stark begrenzt sind (Wahl 2012: 7-12).

Bis 2008 übernahm die G8 die Hauptrolle. Der Höhepunkt der Finanzkrise mit der Insolvenz der Investitionsbank Lehman Bros. sorgte jedoch für eine Erweiterung des Vereins. So wurden für einen Weltfinanzgipfel in Washington am 15. und 16. November 2008 auch die größten Schwellenländer (China, Indien, Indonesien, Korea, Australien, Brasilien, Mexico, Argentinien, Saudi-Arabien, Südafrika und die Türkei) sowie die Europäische Union eingeladen – im Zuge der Suche nach einer Notlösung für den drohenden Zusammenbruch.⁷

³ Gruppe der bedeutendsten Industrieländer, 1975 bestehend aus den USA, Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien und Japan; ab 1976 mit Kanada und ab 1997 mit Russland.

⁴ China, Indien, Brasilien, Mexico und Südafrika.

⁵ Zu einer zusammenfassenden Geschichte der Gruppen siehe z.B. Kirton 2012.

⁶ Manche Autoren weisen auf die internen Widersprüche der EU hin, bei denen zwei Konfliktachsen sichtbar werden. Einerseits hat die EU eine supranationale Vertretung in den G20 als einem Forum, in dem auch einige ihrer Mitglieder individuell vertreten sind. Andererseits gibt es EU-intern Spannungen zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern der G20. Das wird noch verstärkt durch die Teilnahme der EZB, die Eurozone-Mitglieder und Nicht-Mitglieder repräsentiert (Murau/Spandler 2016). Botto (2010: 31-35) betont den Vorteil, der internationalen Wirtschaftsorganisationen bei der Gestaltung der Agenda aus dem Zugang zu den gesamten Wirtschaftsstatistiken und Daten erwächst.

⁷ An dem Gipfel nehmen auch die Leiter des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank, der

Nun zur Frage nach der Interpretation von Entstehungsursachen und Charakter der G20.

In der Literatur über internationale Politik sind normalerweise zwei Interpretationen zu erkennen, die auch in der Analyse der G20 präsent sind: eine funktionalistisch orientierte und eine machtorientierte Lesart. Beide stellen das Problem der Governance in den Fokus, aber die erste betont die technisch-institutionelle Frage, während die zweite eher die Machtverhältnisse erforscht.

Die funktionalistische Interpretation stellt den größeren repräsentativen Charakter der G20 im Vergleich zur G8 in den Vordergrund (z.B. O'Neill/Terzi 2014). Nicht nur die Erweiterung der Teilnehmerzahl, sondern auch der gewachsene Umfang der durch sie repräsentierten Bevölkerung und Wirtschaftskraft (zwei Drittel der Weltbevölkerung, 85 Prozent des BIPs und drei Viertel des Außenhandels) sind, so diese Sicht, entscheidend für die Legitimierung der Agenda und der Beschlüsse der Gruppe. Besonders wichtig ist dabei die wirtschaftliche Leistung der Schwellenländer in den letzten zwei Dekaden mit deutlich höheren Wachstumsraten des BIP, der Investitionen und des Außenhandels im Vergleich zu den entwickelten Ländern. Das schafft die Grundlage für eine Zusammenarbeit beider Gruppen.

Nicht zu übersehen ist aber das Spannungsfeld zwischen Konkurrenz- und komplementärem Charakter bei G8 und G20, der sich auf die Funktionslogik der beiden auswirkt (Maihold 2012). Im Mittelpunkt der funktionalistischen Diskussionen stehen die Arbeitsform und Prozeduren der G20 (generell die Problematik der „Governance durch Internationale Organisationen“), die Anpassung der Agenda an die „globalen Risiken“, die Dynamik der globalen Governance oder die Wirksamkeit der Beschlüsse (Larionova/Kirton 2015), in deren Kontext oft ein Vergleich mit der weniger repräsentativen G8/G7 unternommen wird. Genauer lassen sich die Phasen der Tätigkeit und Wirksamkeit der G20 durch das kooperative und nicht kooperative Verhalten der Teilnehmer erklären (Özatay 2016). In diesem Zusammenhang wird oft die konfliktreiche Konjunktur der Jahre 2007-2008 als Herausforderung für ein starkes, inklusives, balanciertes und nachhaltiges Wachstum verstanden, die zur Gründung der G20 führte. Die Gruppe sollte dazu beitragen, eine stabile politische Führung und ein besseres kollektives Management zu gewährleisten (Larionova et al. 2017). Auch habe die G20 die Chance für eine schnelle Reaktion in der Krise, garantiert durch ein schon seit 1999 auf einer anderen Ebene funktionierendes Forum, geboten (Carrera 2009).

Wie gestaltet sich die G20? Aus der Sicht einer funktionalistischen Erklärung bringt die Erweiterung der G8 um zwölf neue Teilnehmer eine quantitativ verstärkte Repräsentativität. Zugleich stellt die G20 eine heterogene Gruppe dar, die einen „Nord-Süd Dialog“ ermöglicht. Eine Auswahl der Teilnehmer unter

Europäischen Zentralbank, des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses (IMFC) und des Development Committees der OECD teil, sowie speziell eingeladene Länder, wie z.B. auf dem ersten Gipfel Spanien, Tschechien, Niederlande, Äthiopien und Thailand. Die internationalen Organisationen und die Gastländer verfügen über kein Stimmrecht.

den führenden Ländern aller Regionen sollte für eine breite Interessenvertretung sorgen (Botto 2010: 31).

Die Auswahl lässt sich aber auch ganz anders durch eine machtorientierte Interpretation erklären. Faktoren wie Repräsentativität oder inklusive Agenda sind hier nicht zentraler Teil der Erklärung. In den Vordergrund wird stattdessen die steigende Macht einiger Schwellenländer gestellt, die sich im Kontext der Krise von 2008 deutlich akzentuierte. So wird die Erweiterung als strukturelle Anerkennung der wachsenden Macht und des steigenden Einflusses der Schwellenländer verstanden (z.B. Heinbecker 2011: 6). Wahl (2012: 1-2) formuliert dies noch deutlicher: Die G20 entspringt aus einer neuen geopolitischen Konfiguration des internationalen Systems, die den Anfang vom Niedergang der Dominanz des Westens markiert.

Die Erweiterung des Diskussionsforums spiegelt also die Veränderungen der Kräfteverhältnisse in der Weltpolitik wider, die aus der langsamen Erosion der Macht der USA und der zentraleuropäischen Länder sowie aus der neuen Rolle von Ländern wie China und Russland entspringen. Dies beeinflusst auch die Themen, die auf der Arbeitsagenda der G20 stehen. Deutlich wird hier, dass es nicht um die langfristige Planung einer neuen nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft geht, sondern um jene Fragen, die den Hauptakteuren auf den Nägeln brennen. Die Themen werden „asymmetrisch“ gestellt und durch die breite Ländervertretung legitimiert.⁸ Die Agenda wird dadurch auch sehr dynamisch und wechselt von Treffen zu Treffen, weil sich einerseits die Schwerpunkte im Konjunkturverlauf ändern, sich aber andererseits auch die Machtpositionen der Teilnehmer verschieben. Die G20 sollte daher eher als Kampfarena und nicht als Kooperationsforum verstanden werden (Wahl 2012).

Die Krise von 2008 spielt für die Erklärung eine wichtige Rolle. Es geht hier aber nicht um einen funktionellen Verlust der Weltregierbarkeit der G8, sondern um zwei andere Aspekte. Erstens traf die Finanzkrise diesmal hauptsächlich die zentralen Länder, und zweitens war sie von einer außergewöhnlichen Polarisierung in der Akkumulation der Devisenreserven begleitet. Die höheren Wachstumsraten einiger Schwellenländer, die durch eine Besserung der Austauschverhältnisse, die positive Entwicklung des Außenhandels und die höheren Sparquoten unterstützt wurden, stärkten deren Leistungsbilanzen (Reyes/Sirimarco 2015). Dazu kamen auch Schlussfolgerungen aus der Erfahrung der Krisen der Jahrtausendwende. Mehrere lateinamerikanische und vor allem asiatische Länder zogen daraus die Lehre, dass große Devisenreserven als Schutzwall gegen die Turbulenzen der Internationalen Wirtschaft dienen könnten (Abeles/Kiper 2010). Die beim Aufbau solcher Devisenreserven entstandene Polarisierung sorgte dafür, dass diese Länder nicht so stark von der Krise getroffen wurden und ihre Rolle bei der Krisenbekämpfung zunahm.

⁸ Gewarnt sei also vor der falschen Interpretation, die Erklärungen der G20 seien ein balanciertes Resümee der Gipfel. Meistens stellen die Dokumente eine verwaschene Zusammenfassung der Wünsche aller Teilnehmer dar, oder, wie jemand ironisch sagte, einen Weihnachtsbaum, an den jeder sein Geschenk hängt.

Die G20 in ihrem Labyrinth

Die dreifache Kombination von neuen Kräfteverhältnissen in der internationalen Politik, dem Ausbruch einer außergewöhnlich schweren Wirtschaftskrise und der ungleichmäßigen Betroffenheit der Länder durch die Auswirkungen dieser Krise prägten die ersten Gipfel. Im Laufe der Zeit veränderten sich jedoch die Prioritäten der G20-Gipfel im Einklang mit der Konjunktur, aber auch mit der unterschiedlichen Entwicklung des Einflusses der Schwellenländer.

Die Gipfel der Jahre 2008 und 2009 setzten sich das Ziel, die Finanzmärkte zu stabilisieren und die Finanzflüsse wiederherzustellen. Ein erstes Ergebnis war der Konsens über die Notwendigkeit einer Finanzreform, die eine Regulierung der Finanzmärkte, eine Neugestaltung der internationalen Finanzinstitutionen, die Vermeidung von protektionistischen Reaktionen und eine engere Kontrolle der Finanzakteure (vor allem Hedge-Fonds und Rating-Agenturen) als Eckpfeiler haben sollte⁹. In einer langfristigeren Perspektive wurde auch die Kräftigung der Entwicklungsbanken thematisiert. Vor allem beim Gipfel in Pittsburgh (2009) fasste man eine antizyklische Aktion ins Auge, die sowohl ein Hilfspaket für das Bankensystem wie auch Maßnahmen für die Wiederbelebung der Real-Wirtschaft beinhalten sollte.

Die Diskussion machte aber schnell zwei Probleme deutlich. Zum einen konnte man sich nicht auf die Aktionsfelder einigen. Beeinflusst von der jeweiligen politischen Sichtweise wurden unterschiedliche Akzente in drei Richtungen gesetzt. Die angelsächsischen Länder zeigten sich eher für antizyklische Maßnahmen offen, ohne eine dezidierte Regulierung der Finanzmärkte. Die europäischen Länder (außer Großbritannien) befürworteten eher die Finanzregulierung.¹⁰ Die BRICS schließlich plädierten für eine Kombination beider Sichtweisen (Abeles/Kiper 2010: 10). Zum anderen wurden die Initiativen als oberflächlich kritisiert: In Wirklichkeit ginge es nur um die schnelle Rückkehr zum Gleichgewicht der Finanzmärkte und nicht um eine tiefe Reform (z.B. Wahl 2012: 5). Als konkretes Ergebnis wurde eine Reform des IWF angestrebt mit dem Ziel, diesen durch Aufstockung seiner Mittel zu stärken. Durch eine neue Verteilung der Stimmrechte konnten sich die Schwellenländer im IWF besser positionieren. Des weiteren setzte man die Richtlinien für die Bankenregulierung, die später in den Vorschriften der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (bekannt als Basel III) in eine konkrete Form gebracht wurden und die zurzeit umgesetzt werden. Die Schwellenländer waren in dieser Phase besonders aktiv (Tian 2016).

Der Schwung ließ aber schnell nach. Beim Gipfel 2010-2011 schien die Krise überwunden zu sein; dadurch spitzten sich auch die Debatten zu. Noch war die Forderung nach einer Regulierung der Finanzmärkte aktuell, aber die Vor-

⁹ Siehe z.B. Heinbecker (2011: 6); Carrera (2009: 221-23).

¹⁰ Die allgemeine Strategie der EU und die der einzelnen Länder in der Krise zeigten starke Abweichungen und divergente Schwerpunktsetzungen, die sich auch in den Debatten über Finanzregulierung und Konjunkturpakete reproduzierten (Musacchio 2013).

schläge der Schwellenländer, Kapitalverkehrskontrollen einzuführen, wurden nicht angenommen. Fragen der Entwicklungspolitik wurden in die Agenda aufgenommen, allerdings ohne konkrete Umsetzungspläne.

Dann entstand durch die Insolvenz Griechenlands eine erneute Krise. Die neuen Diskussionsrunden konnten sich jedoch nicht auf ein einstimmiges Bekämpfungskonzept einigen. Die Ursachen der Krise wurden nicht ernsthaft analysiert. Mit Blick auf mögliche Auswege standen sich zwei Positionen gegenüber: eine orthodoxe Sichtweise (prädominant in den Rettungspaketen für Griechenland) und heterodoxe Ansätze, unterstützt von einigen Schwellenländern. Auch bei der Diskussion über Entwicklungsfragen zeigten sich deutliche Gegensätze. Langsam wurde auch eine weitere Liberalisierung des Welthandels thematisiert (z. B. Gobbi et al. 2013).

Die Wende in Bezug auf den Schwerpunkt der Agenda wurde spätestens beim Gipfel von Brisbane (2014) deutlich. Explizit wurde das erste Ziel, die Reform des Finanzwesens, als vollendet erklärt: „Wir haben wesentliche Punkte der Kernverpflichtungen, die wir angesichts der Finanzkrise eingegangen sind, umgesetzt. Durch unsere Reformen für eine verbesserte Kapital- und Liquiditätsposition der Banken und sicherere Derivatmärkte werden die Risiken im Finanzsystem verringert.“ (Gipfelkommuniqué von Brisbane 2014:3) Seitdem befassen sich die Gipfel der G20 vor allem mit dem Versuch, eine neue Wachstumsetappe einzuleiten, wobei immer stärker der orthodoxe Weg Vorrang bekommt. Wachstum und Entwicklung werden nicht voneinander unterschieden. Die allgemeinen Aussagen über den Wunsch, Wachstum und Beschäftigung zu fördern, werden mit Richtlinien für eine weitere Liberalisierung und Deregulierung des Außenhandels kombiniert (kein Wort wird jedoch über den Agrarprotektionismus der USA und der EU verloren). Zugleich sollen Privatisierungen gefördert werden. Investitionen im Bereich der Infrastruktur werden als prioritär erklärt, und es wird auf die Public-Private-Partnership hingewiesen, von der hauptsächlich die internationalen Großkonzerne profitieren. Für den Fall, dass dieser Hinweis nicht reicht, skizziert die Gipfelerklärung von Hangzhou (2016) die „Guiding Principles for Global Investment Policymaking“, die die Kapittoliberalisierung und den Investitionsschutz für internationale Konzerne in den Mittelpunkt der Agenda stellen.¹¹

Aus den Erklärungen ist implizit abzuleiten, dass die Rolle der WTO bei der Handelsliberalisierung mit regionalen Freihandelsabkommen zu kräftigen sei. Nicht zufällig scheint es deshalb zu sein, dass das Forum intensiver für bi- und multilaterale Verhandlungen außerhalb des Haupttreffens im Plenum genutzt wird. Zunehmend wird die Notwendigkeit des Kampfes gegen Geldwäsche, Steuerhinterziehung und, seit neuestem, Cyberkriminalität erläutert. Konkrete Schritte in diesen Bereichen sind aber kaum zu beobachten.

¹¹ Siehe dazu z.B. Ghiotto (2017).

Entsteht eine neue Ordnung?

Die Entwicklung der G20-Agenda in den letzten Jahren ermöglicht mehrere Feststellungen.

- Offensichtlich setzen sich allmählich jene Themen durch, die die Interessen der zentralen Länder betreffen. Während es in der ersten Etappe noch eine gewisse Durchlässigkeit für Themen der Schwellenländer zu geben schien, so ist es damit spätestens ab Brisbane vorbei.

- Dafür gibt es konvergente Erklärungen. Zum einen ist die kritische Lage der zentralen Länder überwunden; die Krisenerscheinungen sind an die unterentwickelten Länder „weitergereicht“ worden. Das verändert wiederum die Kräfteverhältnisse und grenzt den Druck für eine radikale Umgestaltung des Finanzsystems ein.

- Im Gegensatz dazu ist die Lage der Schwellenländer schwächer geworden. China, einst eines der Hauptschwellenländer, ist eine Dekade später aufgrund seines gestiegenen Gewichts in der internationalen Wirtschaft und Politik schwer in der Gruppe einzuordnen. Seine Interessen (z.B. hinsichtlich Investitionsschutz, Freihandel und Freihandelsabkommen oder Zugang zu Infrastrukturprojekten in den Partnerländern) haben sich immer mehr an die der zentralen Länder angeglichen. Auch haben sich Chinas Vorstellungen über die „Architektur“ der internationalen Institutionen und Beziehungen verändert. China scheint im Moment gute Chancen zu haben, sich unter den jetzigen Rahmenbedingungen als konkurrenzfähig zu erweisen.

- Ein Pressebericht stellte kürzlich fest, dass sich die Welt neun Jahre nach der Gründung der G20 deutlich verändert hat. Die Konzepte der Multipolarität und institutionalisierten Kooperation haben sich aufgelöst. Die Blütezeit der Schwellenländer gehört der vergangenen Dekade an. Letztendlich hat nur China den Sprung auf die höchste Machtstufe geschafft (Actis 2017).

- Bei anderen Schwellenländern hat sich währenddessen die Konjunktur umgedreht. Das Wachstum stagniert, die Leistungsbilanzen sind defizitär. Nach den Regierungswechseln in Brasilien (2016) und Argentinien (2015) änderte sich auch die externe Strategie in Richtung auf eine engere Bindung an die USA und die EU, während diese Länder wirtschaftspolitisch zu einer radikal orthodoxen Politik zurückkehren. Beide hatten davor intensiv für neue Grundlagen in der internationalen Wirtschaft plädiert und es sogar geschafft (wenn auch nur auf deklamatorischer Basis), in den Gipfelerklärungen ein Plädoyer für bessere Arbeitsbedingungen zu platzieren. Inzwischen stimmen sie den von den Großmächten konzipierten Grundsätzen zu.

- Diese gegenläufige Entwicklung trennt nicht die entwickelten von den Schwellenländern, sondern die entwickelten Länder untereinander. Die Intensivierung der Konkurrenz und die Vorstellungen des neuen US-Präsidenten Donald Trump sind eher die Ursachen für die umstrittene Abschlusserklärung (insbesondere bezüglich des Freihandels) beim letzten Gipfel in Hamburg.

- Infolgedessen unterscheiden sich auch die Themen und konkreten Ergebnis-

se der G20-Gipfel von jenen, die 2008 im Mittelpunkt standen. Eine wirkliche Reform des Finanzsystems ist nicht zustande gekommen. Veränderungen auf diesem Gebiet waren oberflächlich, langsam, kamen zu spät und wirkten ineffektiv (Wahl 2012). Ein neues System wurde weder errichtet noch ernsthaft diskutiert. Die ersten Vorstellungen, ein neues Bretton-Woods aufzubauen, sind längst gescheitert und wurden durch das viel bescheidenere Ziel ersetzt, das System anzupassen ohne Regulationen, die die Kapitalbewegung einschränken. Ob das aber für eine dauerhafte Stabilität des Finanzsystems reicht, ist zumindest fraglich.

- Die G20 beschäftigt sich im Moment mit den Transformationen, die ich im ersten Abschnitt vorgestellt habe. Ziel ist es, diese Transformationen zu fördern. Dafür werden Empfehlungen zu Regulierungen diskutiert, die mögliche Turbulenzen vermeiden. Als Beispiel dienen der Bereich der Online-Plattformen und ihre Auswirkungen auf das Steuer- und Finanzgebiet. Deshalb setzte die G20 in den letzten Gipfeln besondere Aufmerksamkeit auf Geldwäsche, Steuerhinterziehung Cyberkriminalität und Steueroasen. Effektive Politikempfehlungen gab es jedoch noch keine.

- Die Auswirkungen der neuen Entwicklungen auf Arbeitsmarkt, Einkommensverteilung, Wohlstand und Demokratie werden bei der G20 nicht thematisiert. Das erklärt die schnelle Entfremdung zwischen der Gruppe und größeren Teilen der Zivilgesellschaft. Die G20 befindet sich gerade auf einem Weg, den davor schon andere institutionelle Instanzen (z.B. die WTO) gegangen sind. Deshalb ist auch nicht überraschend, dass auch sie den Widerstand spürt, wie er im Juli in Hamburg zu sehen war. Die G20 wurde ins Leben gerufen, um Krisen zu verwalten und bewältigen, schaffte es aber offensichtlich nicht sich mit den Ursachen der Probleme und deren struktureller Lösung zu befassen.

Literatur

- Abeles, Martín/Kiper, Esteban (2010): "El G20 ¿Hacia una nueva arquitectura financiera internacional? El rol de Argentina-México-Brasil.
- Actis, Esteban (2017): "¿Al G-20 le sobra el 2 o el 0?" Redacción, 17.7.17, (<http://elestadista.com.ar/?p=12908>).
- Botto, Mercedes (2010): "El G20 y la gobernanza global: ¿Un cambio en la arquitectura o en los procedimientos?, in: Nueva Sociedad No. 229, S. 26-40.
- Carrera, Jorge (2009): El G20, la crisis y el rediseño de la Arquitectura Financiera Internacional, in: Ensayos Económicos Nr. 72, S. 217-244.
- Ghiotto, Luciana (2017): "La negociación sobre Reglas para la Facilitación Multilateral de las Inversiones: apuntes para la discusión", Documento de trabajo. Transnational Institute (<https://www.tni.org/en/node/23570>).
- Gipfelkommunique von Brisbane (2014): https://www.g20.org/Content/DE/Anlagen/G7_G20/2014-g20-abschlusserklaerung-deu.pdf?__blob=publication_File&v=1
- Gobbi, Hugo/Grande, Julieta/Fernandez Carolina (2013): "El G20 y los resultados de la reunión Cumbre de Los Cabos", in: Revista Argentina de Economía Internacional Nr. 1, S. 29-38.

- Han, Byung-Chul (2016): *Psychopolitik. Neoliberalismus und die neuen Macht-techniken*, Frankfurt.
- Harvey, David (2005): *Spaces of Neoliberalisation: Towards a theory of uneven geographical development*, München.
- Heinbecker, Paul (2011), *The Future of the G20 and its Place in Global Governance*, in: CIGI G20 Papers No. 5. (<http://www.heinbecker.ca/Writing/CIGI-G20Paperno5.pdf>).
- Kirton, John (2012): “El G20, el G8, el G5 y el papel de las potencias en ascenso”, in: *Revista Mexicana de política exterior* Nr. 94, S. 163-200.
- Larionova, Marina/Kirton, John (2015): *The G8-G20 Relationship in Global Governance*, Dorchester.
- Larionova, Marina/Rakhmangulov, Mark/Safonkina, Elizaveta/Shakarov, Andrei/Shelepov, Andrey (2017): “G20 Priorities and Decisions under Turkey’s 2015 Presidency”, in: *International Organisations Research Journal* Vol. 12, Nr. 1, S. 148-173.
- Les Économistes Atterrés (2017): *Changer d’avenir. Réinventer le travail et le modèle économique*, Paris.
- Musacchio, Andrés (2013): “El ajuste: origen de la crisis europea”, in: *Revista Problemas del Desarrollo*, Nr. 44, S. 79-104.
- Meihold, Günther (2012): *Del G8 al G20 y más allá. Efectividad y legitimidad*, in: Navarrete, Jorge et Al., *El G20 y el nuevo orden internacional*, México, S. 25-50.
- Murau, Steffen/Spandler, Kilian (2016): “EU, US and ASEAN Actorness in G20 Financial Policy-Making: Bridging the EU Studies-new Regionalism Divide”, in: *Journal of Common Market Studies* Vol. 54, Nr. 4, S. 928-943.
- O’Neill, Jim/Terzi, Alessio (2014): *The twenty-first century needs a better G20 and a new G7+*, Bruegel Policy Contribution, No. 2014/13 (<http://hdl.handle.net/10419/106328>).
- Özatay, Fatih (2016): *The Policy Response in Emerging Market Economies in the G-20*, in: Bayoumi, Tamim et al., *Managing Complexity: Economic Policy Cooperation after the Crisis*, Washington.
- Reyes, Germán/Sirimarco, Facundo (2015): “pateando el tablero: los países emergentes como dinamizadores de la economía mundial y sus instituciones”, in: *Ensayos Económicos* Nr. 72, S. 185-214.
- Tian, Huifang (2016): “The BRICS and the G20”, in: *China & World Economy* Vol. 24, Nr. 4, S. 111-126.
- Wahl, Peter (2012): “The G20 Overestimated and Underperforming. Drawing a balance of the G20 achievements – four years after the crash” *WEED Discussion Paper* Nr. 1.