

# Die Vereinten Nationen und die G20

## Konkurrenz oder Synergie?

Paul Heinbecker

**Die Vereinten Nationen sind das zentrale operative System der Welt. Sie erfüllen ihre eigenen Kernfunktionen und ermöglichen es anderen Institutionen, besser arbeiten zu können. Würde es die UN mit ihrer universellen Mitgliedschaft und dem Rechtsrahmen nicht geben, würden exklusivere Gruppen wie die G20 weit umstrittener und weniger wirksam und legitim sein. Die UN sind weiterhin eine notwendige, aber keine ausreichende Antwort, um das breite Spektrum an Problemen dieser Welt anzugehen. Die Kernfrage der Governance wird daher sein festzulegen, was getan werden muss, wie und von wem. Die Antworten auf diese Fragen müssen von den multilateralen Institutionen und durch eine innovative Weltordnungspolitik gegeben werden.**

Unsere Welt steht heute mehr denn je vor großen Herausforderungen im Bereich der Governance (oder Weltordnungspolitik). Wir leben in einer Zeit, in der drei oder vier starke Volkswirtschaften vorherrschen und kein Land den Kurs der Weltereignisse allein bestimmen kann. Die drängendsten Fragen der heutigen Welt verlangen nach Antworten, die auch die mächtigsten Regierungen nicht allein geben können. Doch selbst die Regierungen herrschen auf dem Feld der Governance nicht allein; andere Akteure, von Konzernen über zivilgesellschaftliche Organisationen über Nachrichtendienste bis zu Cyber-Kriminellen, mischen ebenso mit. Die Kernfrage der Governance wird daher sein, nicht nur festzulegen, was getan werden muss, sondern auch wie und von wem.

## Die Vereinten Nationen

Beim Nachdenken darüber, was getan werden muss, um die Global Governance zu verbessern, scheint es angemessen, das bisher Erreichte zu bilanzieren – insbesondere durch die UN. Im Großen und Ganzen haben die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die im Jahr 1945 in San Francisco gesetzten Ziele erreicht: nämlich »künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren« – zumindest vor einem Weltkrieg –, Menschenrechte zu schützen, weltweite Gerechtigkeit sowie sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard zu fördern. Angetrieben durch die Erinnerungen an die 60 Millionen Toten des Zweiten Weltkriegs und im Bewusstsein der immensen Zerstörungskraft der Massenvernichtungswaffen, die nun im Besitz einiger Staaten waren, begannen die Staaten, den Angriffskrieg zu stigmatisieren. Seit Korea hat es keinen echten

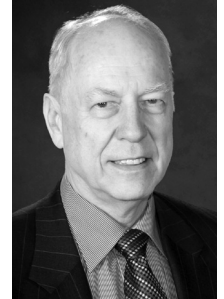
Krieg zwischen Großmächten mehr gegeben, was auf die abschreckende Wirkung von Massenvernichtungswaffen, die Norm- und Standardsetzung durch die UN sowie schlicht auf den menschlichen Fortschritt zurückzuführen ist.

Laut dem »Human Security Report« 2009/2010 ist die Zahl der bewaffneten Konflikte weltweit im Vergleich zu den vorherigen 20 Jahren stark zurückgegangen, bei Konflikten hoher Intensität sogar um fast 80 Prozent.<sup>1</sup> Auch die Zahl der Kriegstoten ist erheblich gesunken wie auch die Letalität in Konflikten generell. Die UN-Mitgliedstaaten haben zudem das Völkerrecht geschaffen, um Kriege den Regeln des humanitären Völkerrechts zu unterwerfen. Die zahllosen Konflikte im Nahen Osten und in Nordafrika haben diese Entwicklung ins Stocken gebracht, wurden aber durch die Stabilität in anderen Regionen kompensiert.

Hinsichtlich der Menschenrechte wurde ein ganzer Kanon an Konventionen beschlossen, angefangen mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte über den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bis hin zu vielen weiteren Konventionen. Diese Verträge werden zwar weltweit unterschiedlich stark geachtet, doch mit der Zeit gehen sie schrittweise in die Staatenpraxis ein.

Um die Gerechtigkeit zu fördern, hat der Internationale Gerichtshof über die Jahre ohne großes Aufsehen bahnbrechende Urteile und Meinungen verfasst. Die Mitgliedstaaten haben außerdem ein umfangreiches Strafrechtssystem geschaffen, das sowohl den Internationalen Strafgerichtshof als auch *Ad-hoc*-Tribunale umfasst. Obwohl das UN-System von der Kooperation der Mitgliedstaaten abhängt, sind einige der schlimmsten Menschenrechtsverletzungen vor Gericht gestellt worden.

Und schließlich war das UN-System maßgeblich an den bedeutenden wirtschaftlichen und sozialen Fortschritten der letzten drei Generationen beteiligt. Unsere Welt hat sich – trotz der brutalen Realität des Terrorismus, des tragischen Verlusts von Menschenleben in Bürgerkriegen und Naturkatastrophen sowie der daraus resultierenden Flüchtlingsströme – dramatisch und größtenteils zum Besseren gewandelt.



**Paul Heinbecker**, geb. 1941, war Botschafter Kanadas in Deutschland (1992–1996) und Ständiger Vertreter Kanadas bei den Vereinten Nationen (2000–2004). Seit dem Jahr 2004 ist er »Distinguished Fellow« am »Centre for International Governance Innovation« (CIGI) in Waterloo, Ontario (Kanada).

<sup>1</sup> Human Security Report 2009/2010: The Causes of Peace and the Shrinking Costs of War, S. 19.

Die Mehrheit der Menschen weltweit ist heute wohlhabender, gesünder, hat eine höhere Lebenserwartung, ist besser ernährt, ausgebildet, informiert und vernetzt und lebt in größerer Sicherheit als jemals zuvor.<sup>2</sup>

Die UN haben 45 Umweltabkommen und 13 Verträge zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet. Alles in allem wurden mehr als 500 multilaterale Verträge unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen geschlossen. Die UN-Mitgliedstaaten haben somit einen umfangreichen Korpus an Völkerrecht, Verträgen, Normen, Praktiken und Institutionen hervorgebracht, der die meisten Bereiche zwischenstaatlicher Beziehungen regelt.<sup>3</sup>

Trotz einiger Probleme behalten die Vereinten Nationen ihre einzigartige Legitimität. Sie leitet sich aus der universellen Mitgliedschaft und der Achtung der UN-Charta als Grundlage des Völkerrechts durch alle 193 Mitgliedstaaten ab. Die UN sind – aufgrund des internationalen Rechtssystems, das sich aus der Charta ableitet, sowie des Völkerrechts und der Verträge, die auf der Charta beruhen – das zentrale operative System der Welt. Sie erfüllen ihre eigenen Kernfunktionen und ermöglichen es gleichzeitig anderen Organisationen, besser arbeiten zu können, sowohl innerhalb des eigenen Wirkungskreises – zum Beispiel durch UNICEF – als auch außerhalb, wie etwa durch die NATO. Letztere braucht, um die öffentliche Zustimmung für ihre Operationen aufrechterhalten zu können, die Vereinten Nationen zur Legitimierung. Würde es die UN mit ihrer universellen Mitgliedschaft und dem Rechtsrahmen nicht geben, würden kleinere, exklusive Gruppen, insbesondere die G7, aber auch die G20, weit umstrittener und wahrscheinlich entsprechend weniger wirksam und legitim sein. Zudem ermöglichen es die UN, dass sich Initiativen wie etwa die der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) und die im September 2015 verabschiedeten Ziele für nachhaltige Entwicklung (SGDs) als ›Subunternehmer‹ erfolgreich etablieren können. Dies funktioniert ebenso umgekehrt: Themen anderer Institutionen, insbesondere der G7 und der G20, können in das UN-System eingebracht werden, um von der gesamten Mitgliedschaft geprüft zu werden. Die UN und ihre Charta legen den Verhaltenskodex in den internationalen Beziehungen fest. Ihm Folge zu leisten, liegt im Interesse fast aller Staaten, einschließlich der G20-Staaten.

Doch gleichzeitig leiden die UN unter den Sklerosen und Malaisen einer 70-jährigen, ausgesprochen menschlichen Institution. Sie werden von Meinungsunterschieden geplagt, die häufig auf genuinen Interessenunterschieden beruhen. Es sind Meinungsunterschiede zwischen armen und reichen Ländern, zwischen den Mitgliedern des Sicherheitsrats und der Generalversammlung, zwischen den Nuklearmächten und den restlichen Staaten, zwischen den Klimasekretären und den Klimawandelopfern, zwischen

Russland und den USA sowie ihren jeweiligen Verbündeten, zwischen Israelis und Arabern und allgemein den Muslimen, zwischen Indern und Pakistanern, zwischen Nordkorea und seinen Nachbarn, und – während der Jahre der Regierung unter George W. Bush – zwischen dem unilateralen Washington und dem multilateralen New York.

Bei jeder an den Vereinten Nationen geäußerten Kritik wird häufig übersehen, dass die Organisation im Laufe der Zeit umfassend erneuert und reformiert wurde und sich somit auch grundlegend neu erfinden musste. Von der Friedenssicherung zur Friedenserzwingung und Friedenskonsolidierung, zu internationalen Strafrechtssystemen, zu nachhaltiger Entwicklung, Flüchtlingsschutz, Koordinierung humanitärer Hilfe und Nahrungsmittelversorgung, Demokratieförderung und Wahlunterstützung, Menschenrechtskonventionen und Gesundheitsschutz. Die Organisation hat sich angepasst und sich selbst dazu befähigt, ihren immer anspruchsvoller werdenden Aufgaben nachzukommen. Daher haben die Vereinten Nationen eine breitere politische Präsenz weltweit als jede andere Organisation und verfügen über substanzielle Expertise beim Umgang mit gegenwärtigen Herausforderungen.

## Die G20

Die Legitimität der G20,<sup>4</sup> der Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer, beruht grundsätzlich auf zwei Faktoren: zum einen auf der Effektivität, mit der die G20 im Jahr 2008 die schwere Wirtschafts- und Finanzkrise angegangen ist und der Erwartung, dass sie bei zukünftigen Krisen ebenso effektiv handeln würde. Zum anderen ergibt sich ihre Legitimität daraus, dass ihre Mitglieder zwei Drittel der Weltbevölkerung repräsentieren, für 75 Prozent des Welthandels stehen und 85 Prozent des Weltbruttosozialprodukts erwirtschaften.<sup>5</sup> Diese Faktoren stellen natürlich noch lange keine Universalität dar – es fehlen die am wenigsten entwickelten Staaten und die Staaten, die man als ›Mittelschicht‹ der UN bezeichnen könnte, sowie einige höchst konstruktive kleinere Staaten. Doch diese Faktoren sind auch nicht zu gering zu bewerten. Wenn die G20 unter sich Einigung erzielt, ist der Großteil eines Problems gelöst. Gleichzeitig können solche Staatengruppen mit exklusiver Mitgliedschaft sich zwar selbst binden, wenn sie wollen. Doch ihre Beschlüsse können sie anderen Staaten, insbesondere UN-Mitgliedstaaten, nur empfehlen, nicht aufzwingen.

Innerhalb der Vereinten Nationen Einigkeit zu erzielen, ist schwierig. In der G20 kann dies jedoch genauso schwierig sein. Die vergleichsweise geringere Zahl an Staaten vereinfacht und erleichtert sicherlich die Suche nach einem Konsens, doch die Hauptprotagonisten der Weltpolitik sind in beiden Institutionen präsent – und damit ihre Interessenun-

Die Mehrheit der Menschen ist heute wohlhabender, gesünder und lebt in größerer Sicherheit als jemals zuvor.

Bei jeder an den UN geäußerten Kritik wird häufig übersehen, dass die Organisation im Laufe der Zeit umfassend erneuert und reformiert wurde.

terschiede. Wie in den UN sind auch die G20-Streitigkeiten hartnäckig: So etwa in Bezug auf Governance-Reformen im Finanz- und Bankensektor, die Koordinierung der Steuer- und Währungspolitik oder Handelsungleichgewichte. Die Art und Weise zu denken und zu handeln, die sich über Generationen herausgebildet hat, lässt sich nicht schnell ändern. Ebenso wenig ändern sich die Interessen aufgrund der Institution, in der sie verhandelt werden. Die – noch – hegemonialen USA verstehen unter einer effektiven G20-Partnerschaft nicht nur, die Ansichten der anderen zu hören, bevor entschieden und gehandelt wird, sondern auch, gemeinsame Bewertungssysteme zu entwickeln und konzertiert vorzugehen. Alle Regierungen, die Mitglied in der G20 sind, müssen ihr Eigeninteresse mit dem Gemeinschaftsinteresse in Einklang bringen; sie müssen die Zusammenarbeit der Autonomie vorziehen, das Effektive über das halbwegs Effiziente stellen und das Rechtsgültige vor das Zweckdienliche. All dies ist einfacher gesagt als getan, vor allem, wenn es an kollektiven Bedrohungen fehlt, deren Bekämpfung alle zusammenschweißt. Zugleich wird sich kaum eine G2, bestehend aus den USA und China, herausbilden – zumindest nicht offiziell. Bereits bei der G7 wurde deutlich, dass die Mitgliederbasis zu klein ist, um die komplexen Herausforderungen der heutigen Zeit anzugehen. Genauso wenig wäre eine G2 im Stande, den verschiedenen Ansichten wirtschaftlich starker Mächte gerecht zu werden.

Trotz teils berechtigter Kritik an der G20 haben ihre Mitgliedstaaten bei der Stabilisierung der Finanzmärkte, der Abstimmung über stärkere Regulierungen und beim Ankurbeln des Wirtschaftswachstums effektiv zusammengearbeitet. Somit konnten sie massiven Schaden von der Weltwirtschaft abwenden, einschließlich einer Weltwirtschaftskrise. Die Gruppe befasste sich mit der Neugestaltung des Finanzsystems, um eine Rückkehr der Krise abzuwehren und den weltweiten Kapitalfluss aufrechtzuerhalten. Sie brachte Themen auf den Tisch, die einst die Domäne souveräner Staaten waren, namentlich Währungspolitik, Wechselkurse und Schuldenstände, und schuf damit die Voraussetzungen für eine langfristig angelegte makroökonomische Governance. Bislang ohne Erfolg bemüht sich die G20 um eine Lösung der Probleme mit den gegenwärtigen Leistungsbilanz-, Außenhandels- und Haushaltsungleichgewichten. Deren Wurzeln liegen tief in den wirtschaftlichen und politischen Philosophien der größten Wirtschaftsmächte und berühren deren Verständnis von Souveränität. Zudem hat die G20 zu politisch-militärischen Sicherheitsthemen noch keine Stellung bezogen.

Die Führungspolitikerinnen und -politiker der G20 haben Reformen des Internationalen Währungsfonds (IWF) gefördert, die, sollten sie vollständig umgesetzt werden, den Entwicklungsländern mehr Mit-

spracherecht in der Organisation einräumen. China löste Deutschland als drittgrößter IWF-Anteilseigner ab, im Rahmen eines Stimmentransfers von insgesamt sechs Prozent an aufstrebende und unterrepräsentierte Volkswirtschaften. Zwar wurden bei der Reform des IWF Fortschritte erzielt, doch fehlt es weiterhin an einer klaren und von allen Seiten mitgetragenen Sicht in Bezug auf die angemessene Rolle und Funktion des Fonds.

Bis heute ist die G20 die beste Lösung für das Legitimitäts-/Effizienzproblem der UN und anderer großer Organisationen, denn sie vereint das Einbinden von Staaten mit Effizienz. Es wird sich zeigen, ob die G20-Staaten die erforderliche Führungsstärke aufbringen können, um zukünftige Wirtschaftskrisen zu verhindern und ein ausgewogenes, stabiles und nachhaltiges globales Wachstum zu erreichen. Die G20 ist ihrem selbstaufgelegten Wirtschafts- und Finanzmandat treu geblieben, denn sie wird zweifelsohne hauptsächlich an ihren Erfolgen auf diesen Gebieten gemessen. Zum Wohle aller muss die G20 die Wirtschafts- und Finanzfragen sowie die damit einhergehenden Reformen der bestehenden Regeln und Vorschriften angehen.

Bereits während der G20-Vorsitze Kanadas, Südkoreas, Mexikos, Australiens und jüngst der Türkei wurde deutlich, dass die G20-Staaten ›zweiten Ranges‹ (›tier II states‹) die Arbeitsbereiche der gesamten Gruppe ausweiten. So initiierte Kanada die Einrichtung des Rates für Finanzstabilität (Financial Stability Board). Südkorea brachte die Entwicklungszusammenarbeit auf die G20-Agenda. Mexiko legte den Akzent auf ›grünes Wachstum‹, Australien förderte Infrastrukturinvestitionen und die Türkei wird die G20 dazu drängen, die Herausforderungen für Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen anzugehen. Wenn die Erfahrungen der G7 irgendeinen Hinweis liefern können, dann den, dass Staats- und Regierungschefs bei ihren Treffen die Anwesenheit der anderen nutzen, um die drängendsten aktuellen Probleme zu besprechen, ob sie auf der Tagesordnung stehen oder nicht. Weder sind die meisten Führungspolitiker angetan, sich zu Lasten aller anderen Themen lange mit Wirtschafts- und Finanzfragen zu beschäftigen. Noch wird mit einem solch exklusiven Fokus die knappe Zeit der mächtigsten Personen auf der Welt sinnvoll genutzt. Der Druck von außen auf die Gruppe, andere Themen wie Klimawandel, In-

Die G20 konnte massiven Schaden von der Weltwirtschaft abwenden, einschließlich einer Weltwirtschaftskrise.

Bis heute ist die G20 die beste Lösung für das Legitimitäts-/Effizienzproblem der UN und anderer großer Organisationen.

2 Siehe etwa WHO World Health Statistics 2014, UNESCO Institute for Statistics, September 2015, IMF World Economic Outlook April 2015.

3 Ausführlich zur Entwicklung des Völkerrechts: Pedro Soares Serpa, in diesem Heft, S. 215–219.

4 Gegenwärtig hat die Türkei den Vorsitz der G20. Mitglieder: <https://g20.org/about-g20/g20-member-map/>

5 Siehe: <https://g20.org/about-g20/g20-members/>

ternet-Verwaltung, Reform der Global Governance sowie Reform der UN und des Sicherheitsrats aufzunehmen, wird daher zunehmen.

### Wie kann die G20 den Vereinten Nationen helfen?

Es ist eine Binsenweisheit, dass die UN am besten funktionieren, wenn die Großmächte nicht, wie so häufig, miteinander auf Kriegsfuß stehen. Die G20-Staaten gehören grundverschiedenen politischen und geografischen UN-Gruppen an: etwa der Bewegung der Blockfreien (Non-Aligned Movement – NAM) und der Gruppe der 77, der NATO und der EU, der ASEAN und der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftlichen Zusammenarbeit (APEC) sowie der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS). In dem Maße wie die G20-Mitgliedschaft ein Gefühl von Solidarität unter den 20 Staaten bewirkt und deren Identifikation mit diesen verschiedenen Gruppen bestimmt, so wird dies ihre Zusammenarbeit unter dem Dach der Vereinten Nationen erleichtern und damit den UN helfen, bei der Bewältigung des Tagesgeschäfts und spezieller Themen produktiver zu sein.

Häufig sind die UN-Botschafter durch die Meinungsunterschiede innerhalb der UN in ihrem Handeln eingeschränkt. Die G20-Führungspolitiker sind glücklicherweise jedoch weit entfernt von der New Yorker Arena mit ihren veralteten Ideologien, angehäuft Klagen und diplomatischem Wunschdenken, wodurch Fortschritte erschwert werden. Die G20, auf Ebene der Staats- und Regierungschefs handelnd, ist in der vorteilhaften Position, sich auf das Wesentliche konzentrieren (und sich über nationale politische Bedenken hinwegsetzen) und institutionelle Vorrechte und Trägheit ignorieren zu können. Sie kann Maßnahmen vorantreiben, die für UN-Organen allein schwierig oder gar nicht umzusetzen sind. Die G20 kann Kooperation innerhalb den Vereinten Nationen beziehungsweise zwischen den UN und anderen Organisationen anregen oder fördern. Zudem bieten die bloße Existenz der G20 sowie ihre Fähigkeit, außerhalb von UN-Parametern tätig zu werden, wenn UN-Mitglieder Prozesse verzögern oder blockieren, in New York einen Anreiz zum gemeinsamen Handeln für jene, die nicht wollen, dass die UN umgangen werden.

Die G20 können helfen, die Optionen einer Reform des UN-Sicherheitsrats auszuloten. Von ein oder zwei Ausnahmen abgesehen wird die Kluft zwischen der Macht einiger Kandidaten für ständige Sitze und der Macht kleinerer ständiger Mitglieder des Sicherheitsrats so groß, dass sie die Legitimität und Effektivität der Institution beschädigen könnte. Außerdem profitieren wichtige Initiativen wie etwa das Atomabkommen mit Iran von der Einbeziehung Deutschlands, als führende Macht in Europa. Für die Anwärterstaaten ist ein nicht repräsentativer und

anachronistischer Rat, der die gegenwärtigen Machtverhältnisse nicht widerspiegelt, ein illegitimer Rat. Schlimmer noch, er ist ein ineffektiver Rat.

Eine Reform ist nicht notwendigerweise mit einer Erweiterung des Rates gleichzusetzen. Einige Stimmen, die gegen eine Erhöhung der Anzahl der ständigen Sitze sind, vertreten die Ansicht, dass der Rat an einem Leistungs- und Verantwortungsdefizit krankt – und blicken damit auf Ruanda, Srebrenica, Darfur, Syrien, die Ukraine, Jemen und so weiter. Sie argumentieren, dass mehr Mitglieder nicht zwingend die Effektivität des Rates erhöhen und dass ständige Sitze mit Verantwortlichkeit unvereinbar sind. Daneben gibt es grundsätzliche und pragmatische Fragen. Die Gegner einer Erweiterung um ständige Sitze ziehen demokratische Praktiken überkommenen Privilegien vor. Einige sind jedoch auch aus Eigeninteresse gegen eine Erweiterung, denn sie nehmen an, dass ihr eigenes Land keinen ständigen Sitz erhalten würde und – was für sie durchaus schlimmer wäre – stattdessen ein regionaler Rivale.

Seit einer Menschengeneration scheitert eine Lösung dieser Kernfrage an den nationalen Interessen. Es hat sich gezeigt, dass es unmöglich ist, die Positionen jener Staaten, die einen ständigen Sitz für sich beanspruchen, mit jenen, die andere Lösungen für die Herausforderungen der UN-Governance präferieren, zusammenzubringen. Doch da alle Protagonisten ebenso Mitglieder der G20 sind, die in gewisser Weise das wirtschaftliche Pedant zum UN-Sicherheitsrat ist, und sich an einem mehr oder weniger ständigen Sitz in der G20 erfreuen, sollte es diesen Berufspolitikern, für die Kompromisse und die Politik als die Kunst des Möglichen zum Tagesgeschäft gehören, möglich sein, praktikable politische Lösungen zu finden. Neben den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern gehören alle Hauptanwärter auf einen ständigen Sitz auch der G20 an. Es sollte ihnen möglich sein, gemeinsam eine Vereinbarung für eine Erweiterung der Ratsmitgliedschaft zu finden, sofern der erforderliche politische Wille vorhanden ist.

Der UN-Sicherheitsrat operiert normalerweise auf der Ebene der ständigen Vertreter, die G20 dagegen ist ein Organ der Staats- und Regierungschefs. In den Hauptstädten wird für die G20 weitaus mehr Aufwand betrieben und finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt als für den Sicherheitsrat – ein Barometer für die Bedeutung, die die Führungspolitiker beiden Gremien beimessen. Gleichzeitig besitzt jedes Organ seine eigenen Fähigkeiten. Es gibt überzeugende Argumente dafür, dass die G20-Mitglieder ihr Hauptaugenmerk auf die Arbeit des Sicherheitsrats lenken sollten. Die G20 könnte regelmäßig politische Energie auf höchster Ebene in die Sicherheitsratsberatungen einbringen – wie etwa Präsident Barack Obama, der 2009 seine Ratspräsidentschaft der Rüstungskontrolle und Abrüstung widmete. Grundsätz-

Die G20 kann Maßnahmen vorantreiben, die für UN-Organen allein schwierig oder gar nicht umzusetzen sind.

In den Hauptstädten wird für die G20 weitaus mehr Aufwand betrieben als für den Sicherheitsrat.



lich könnte die G20 den Sicherheitsrat dazu bringen, sich auf die sicherheitsrelevante Dimension der Flüchtlingsströme zu konzentrieren, und die Generalversammlung, dass sie eine Konferenz zur Prävention der Flüchtlingsströme und zur Lastenverteilung einberuft. Aufgrund von Bedenken hinsichtlich der militärischen und politischen Wirksamkeit einiger UN-geführter Friedensmissionen hielten sich einige G20-Staaten bislang mit ihrer Beteiligung an diesen Missionen sichtbar zurück. Die G20 könnte dazu beitragen, die Kapazitäten der UN auszubauen, um hier effektiv handeln zu können.

## Wie die UN der G20 helfen könnten

Die Vereinten Nationen können die G20 hauptsächlich darin unterstützen, ihre Effektivität zu erhöhen. Die Entscheidungen der G20 genießen größere Legitimität, wenn sie von den UN befürwortet werden. Damit werden die UN sozusagen zu einem politischen ›Macht-Multiplikator‹. Globale Probleme verlangen zudem nach globalen Antworten, und, wie Bruce Jones von der Brookings Institution betonte, »(e)gal wieviel Einfluss die G20 haben, die Probleme, die sie angehen, sind solche, bei denen das schwächste Glied die Kette zerreißen lassen kann«<sup>6</sup>. Solange aber kleinere Staaten ihre Meinung in den Entscheidungen nicht wiederfinden oder diese zumindest nicht ordnungsgemäß und gleichberechtigt berücksichtigt wurden, werden sie sich auch nicht für die vorgeschlagenen Maßnahmen ›kaufen lassen‹. Unempfanglichkeit kann Wiederhall finden zum Beispiel in der Haltung der G173 – der 173 Staaten, die nicht in der G20 sind – zu Themen wie illegale Einwanderung, Drogenhandel, internationaler Terrorismus oder Piraterie. Es kann zudem Auswirkungen auf die Kooperationsbereitschaft der G173 hinsichtlich der Regulierung der Finanzmärkte haben, etwa bezüglich Steueroasen oder Bankenreformen.

Ein Großteil der UN-Mitgliedschaft verhält sich gegenüber der G20 eher zurückhaltend. Den UN-Mitgliedstaaten ist bewusst, dass die G20 nur gegründet wurden, weil unzählige politische und strukturelle Defizite die bereits vorhandenen Institutionen – hauptsächlich die G7 und der IWF, aber auch allgemein die UN – daran hinderten, der weltweiten Finanzkrise wirksam zu begegnen. Ihnen ist bewusst, dass ähnliche Hindernisse den Fortschritt bei anderen globalen Problemen, die eher in den Zuständigkeitsbereich der UN fallen, aufhalten.

Angesichts der komplexen und interdependenten Weltwirtschaft muss die G20 eine beratende Funktion einnehmen und offen für andere sein, sollen ihre Ergebnisse von anderen befürwortet und effektiv umgesetzt werden. Deshalb muss sich die G20 darüber im Klaren sein, wie wichtig Outreach-Maßnahmen und Einbindung, was gewissermaßen mit Wirksamkeit gleichzusetzen ist, sind.

## Governance-Innovation

Jüngst ›zu Macht gekommene‹ Staaten empören sich besonders über die Aussicht, auch künftig ausgeschlossen zu bleiben. Gleichwohl wird es aus Effizienzgründen wahrscheinlich immer notwendig sein, dass universelle Einrichtungen auf ›minilaterale‹ Gruppierungen, wie den Sicherheitsrat oder den Exekutivrat des IWF, zurückgreifen. Selbst im universellen Rahmen der Klimaverhandlungen und der Konferenzdiplomatie wird es notwendig sein, auf kleine Führungsgruppen zurückzugreifen, um für alle akzeptable Ziele aushandeln zu können. Kooperation wird durch die Interaktion kleiner Gruppen, denen normalerweise die mächtigsten Akteure des internationalen Systems angehören, gefördert und vorangebracht. Deren Ergebnisse werden dann der Weltgemeinschaft zur Annahme empfohlen, manchmal auf Grundlage des Kapitels VII der UN-Charta auch aufgezwungen. Das Atomabkommen mit Iran ist ein Beispiel dafür. Die exklusiven G7 und G20 sind von Haus aus minilateral angelegt und kein fester Bestandteil einer multilateralen Institution.

Es besteht das Potenzial, aber auch der Bedarf an einer kooperativen regionalen und globalen Führung durch die sogenannten Staaten zweiten Ranges, im Wesentlichen der Nichtkernwaffenstaaten der G20, sowie anderer einflussreicher und wirtschaftlich bedeutender Staaten, die sich durch konstruktive und innovative Diplomatie hervorgetan haben. Dies sind Länder, die anderen ihre eigenen politischen Präferenzen nicht aufzuzwingen versuchen, sondern wissen, dass es notwendig ist, neue Sicherheitsfragen zu identifizieren und diese den entsprechenden Organisationen und Institutionen zur Beratung und Lösung vorzulegen. In der Zusammenarbeit zwischen dieser neuen variablen Geometrie bedeutet gleichgesinnt zu sein, wahrscheinlich eher problemorientiert, statt wertorientiert zu sein. Doch der rote Faden, der durch ihre Beratungen laufen wird, ist mit Sicherheit die Notwendigkeit, die regionale Zusammenarbeit zu fördern, um dadurch die Governance zu verbessern und Konflikte zu verhindern oder auf diese zu reagieren.

Das Engagement von Multi-Stakeholdern ist ein weiteres Charakteristikum des sich weiterentwickelnden internationalen Systems, verdeutlicht durch die Teilnahme von nichtstaatlichen Akteuren. Eine Variante des Multi-Stakeholder-Ansatzes zur Problemlösung war der Ottawa-Prozess. In die Ausarbeitung des Anti-Personen-Minen-Übereinkommens

Die Entscheidungen der G20 genießen größere Legitimität, wenn sie von den UN befürwortet werden. Damit werden die UN zu einem politischen ›Macht-Multiplikator‹.

Aus Effizienzgründen wird es immer notwendig sein, dass universelle Einrichtungen auf ›minilaterale‹ Gruppierungen zurückgreifen.

<sup>6</sup> Bruce Jones, Making Multilateralism Work: How the G-20 Can Help the United Nations, Policy and Analysis Brief for the Stanley Foundation, April 2010, [www.stanleyfoundation.org/publications/pab/Jones\\_PAB\\_410.pdf](http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/Jones_PAB_410.pdf)

## Drei Fragen an Patricia Flor



### **Die Vereinten Nationen begehen dieses Jahr ihren 70. Jahrestag. Wie sehen Sie die Rolle der Weltorganisation?**

Es gibt gar keinen Zweifel: Auch 70 Jahre nach Gründung der Vereinten Nationen brauchen wir die Organisation so sehr wie nie zuvor! Wir sehen uns nicht nur mit den ›klassischen‹ sicherheitspolitischen Herausforderungen wie zerfallende Staatlichkeit, Proliferation von Waffen oder dem Erstarken terroristischer Gruppen konfrontiert, sondern müssen auch für neue grenzüberschreitende Gefahren Lösungswege

finden. Schließlich benötigen globale Probleme wie der Klimawandel dringend globale Lösungen. Für den Umgang mit all diesen Herausforderungen sind die UN das unverzichtbare Forum, denn sie sind weiterhin die einzige völkerrechtlich legitimierte universelle Organisation, die alle Länder der Welt um einen Tisch versammelt und andere Akteure mit einbezieht. Das können weder die G7 noch die G20 leisten, und sie wollen das auch nicht. Solche Gruppen haben aber auch eine wichtige Funktion, sie können Impulse liefern, wie etwa die diesjährige G7-Erklärung zur maritimen Sicherheit gezeigt hat.

### **Bei Jubiläen kommt immer die Frage auf, ob die Organisation noch zeitgemäß ist oder ob sie reformiert werden müsste. Wie sehen Sie dieses Dauerthema Reform?**

Da sprechen Sie einen wichtigen Punkt an. Der letzte große ›Reformgipfel‹ der UN liegt zehn Jahre zurück. Einige wichtige Empfehlungen wurden umgesetzt, wie etwa die Schaffung der Kommission für Friedenskonsolidierung oder des Menschenrechtsrats. Auch im Umweltbereich oder bei der humanitären Hilfe haben sich die UN-Mechanismen verbessert. Die angestoßenen Überprüfungsprozesse zu Friedensmissionen, Friedenskonsolidierung und zur Umsetzung der Resolution 1325 – Frauen, Frieden und Sicherheit – weisen in die richtige Richtung. Auch die Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung war ein großer Erfolg. Für die Umsetzung ist es jetzt wichtig, neue systemübergreifende Arbeitsmethoden zu entwickeln. Eine wichtige Reform steht jedoch leider weiter aus: Die Reform des UN-Sicherheitsrats. Dieser spiegelt nicht mehr die Welt von heute wider. Das ist gefährlich, denn es unterminiert die Legitimität dieses für die Weltordnung entscheidenden Gremiums. Entsprechend setzen wir uns gemeinsam mit unseren G4-Partnern Brasilien, Japan und Indien, seit Jahren für eine umfassende Reform ein.

### **Sie sind Leiterin einer neuen Abteilung im Auswärtigen Amt, die einen Zusammenschluss zweier Abteilungen darstellt. Zu den UN ist die Abrüstung hinzugekommen. Sind die UN nicht mehr wichtig genug, dass ihnen eine eigene Abteilung zugestanden wird?**

Im Gegenteil. Eine der wichtigen Erkenntnisse – nicht nur des ›review-Prozesses des Auswärtigen Amtes – ist, dass wir aufhören müssen, in Säulen zu denken. In der neuen Abteilung für Internationale Ordnung sind Bereiche zusammengeführt worden, bei denen es viele Synergien gibt. Die Verhandlungen zum iranischen Atomprogramm sind hierfür ein gutes Beispiel. Dort haben unsere politischen, Abrüstungs- und Sanktionsexperten eng zusammengearbeitet und ein sehr gutes Ergebnis erzielt. Wir wollen künftig noch mehr über den Tellerrand schauen und im Amt als Motor und Koordinator für internationale Ordnungsstrukturen wirken.

Dr. Patricia Flor, geb. 1961, ist Leiterin der Abteilung Internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle im Auswärtigen Amt. Sie war von 1998 bis 2000 Vorsitzende der UN-Kommission für die Rechtsstellung der Frau.

von 1997 waren sowohl die Zivilgesellschaft als auch Regierungen eingebunden. Der Klimawandel ist ein weiteres Beispiel für die Einbindung vieler Interessengruppen wie Wissenschaftler, Energie- und Transportunternehmen, Tierschützer, Umweltschützer und Bürger. Die Internet-Verwaltung ist eine weitere Multi-Stakeholder-Initiative. Wie beim Thema Klimawandel arbeiten staatliche und nichtstaatliche Akteure gemeinsam daran, Verhaltensregeln für komplexe, eminent wichtige Systeme zu entwickeln und aufrechtzuerhalten. Um Einfluss konkurrieren: große Internet-Provider; Anbieter künstlerischer oder intellektueller Inhalte; Technologieunternehmen wie etwa Google; Unternehmen, die das Internet nutzen, einschließlich Banken und Kreditkartenunternehmen; Aktivisten der Entwicklungszusammenarbeit; die Befürworter der freien Meinungsäußerung; Hacker, die die Sicherheitssysteme von Computern herausfordern; Strafverfolgungsbehörden, die bestrebt sind, die Öffentlichkeit vor Missbrauch des Internets wie etwa Kinderpornografie zu schützen; Regierungsbehörden, die freien und offenen Zugang propagieren oder versuchen, diesen zu verhindern, sowie Bürgerinnen und Bürger. Inwiefern derartige Multi-Stakeholder-Systeme in die multilateralen Institutionen integriert werden sollten, bleibt abzuwarten.

## Fazit

Viel wurde unter dem Banner der Vereinten Nationen bisher erreicht. Die UN haben bewirkt, dass die globalen Angelegenheiten geordneter, vorhersehbarer und fortschrittlicher gestaltet werden, dass das Leben der Menschen moderner und sicherer ist und sie zunehmend in größerer Würde leben können. Doch die Zeiten ändern sich, Schwellenländer fordern größere Mitsprache ein und übernehmen mehr Verantwortung auf globaler Ebene. Die G20 verkörpert diesen Wandel, und die UN müssen sich anpassen. Die G20 ist kein Allheilmittel für all die Wunden dieser Welt, und andere Governance-Innovationen sind im Entstehen begriffen. Dennoch ist die G20 eine potenziell wichtige Ergänzung zum UN-System. Sie ist eine Hilfe für jene Institutionen, die im Zeitalter der Globalisierung Nationalstaaten bei der Regulierung ihrer Beziehungen untereinander unterstützen. Die UN verkörpern Universalität, die G20 Effizienz. Die UN und die G20 können sich durch Synergieeffekte gegenseitig unterstützen. Die G20 kann die Vereinten Nationen dadurch stärken, dass sie die Kluft zwischen den großen Mächten bei strittigen Fragen verringert, Entscheidungsprozesse in der Weltorganisation erleichtert und effektiver gestaltet. Die UN können die Gunst erwidern, indem sie die Reichweite der G20 vis-à-vis der G173 ausweiten, einer Gruppe, welche die G20 nicht kontrollieren kann und auf deren Kooperation sie angewiesen ist.