



L20 und ECOSOC-Reform: Komplementäre Bausteine zur Stärkung der *Global Governance*-Architektur und der Vereinten Nationen

Die anhaltenden Verschiebungen in den weltwirtschaftlichen Machtverhältnissen setzen die traditionellen Formen der multilateralen Entscheidungsfindung unter erheblichen Anpassungsdruck. Vor allem zwei Faktoren sind für das zunehmende Steuerungsdefizit in der globalen Politik verantwortlich: Während die neuen Großmächte des Südens, die so genannten Ankerländer, immer mehr Einfluss gewinnen, verliert der Weltwirtschaftsgipfel der führenden Industrienationen (G7/8) dementsprechend an Bedeutung. Und die Vereinten Nationen (UN) verfügen seit ihrer Gründung im Jahr 1945 über keine wirksamen Mechanismen für Politikdialog und kollektives Handeln in der Wirtschafts- und Sozial-

politik. Um gleichermaßen die Leistungsfähigkeit und die Legitimität der *Global Governance*-Architektur zu erhöhen, müssen zwei institutionelle Reformschritte parallel zueinander umgesetzt werden: *Erstens* muss ECOSOC, der UN-Wirtschafts- und Sozialrat, grundlegend reformiert werden, damit das Gremium als handlungsfähige Plattform für Politikkoordinierung in ökonomischen und entwicklungspolitischen Fragen in Erscheinung treten kann. *Zweitens* muss die bestehende G20 der Finanzminister auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs gehoben und in ein repräsentatives Gipfelgremium, L20 (*leaders*), umgewandelt werden.

Machtverlagerung nach Asien

Seit einigen Jahren erfährt die Weltwirtschaft einen tief greifenden Strukturwandel. Der Machtzuwachs für Asien, insbesondere China und Indien, aber auch für andere Ankerländer wie Brasilien und Südafrika findet noch keinen Niederschlag im institutionellen Rahmen der internationalen Politikgestaltung. Der Weltwirtschaftsgipfel der führenden westlichen Nationen, G7/8, bezieht nicht mehr alle relevanten Staaten ein, wie dies bei seiner Gründung vor dreißig Jahren noch der Fall war. Selbst mit der Erweiterung um Russland ist die G7/8 kein repräsentativer Zusammenschluss und leidet unter einem immer stärker erkennbaren Mangel an Legitimität und Leistungsfähigkeit.

Der Monterrey-Konsens aus dem Jahr 2002 betont die Notwendigkeit, die Entwicklungsländer und die Transformationsländer Mittel- und Osteuropas besser an internationalen Politikdialogen und Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Im Dokument wird insbesondere gefordert, die Position dieser Staatengruppen im Internationalen Währungsfonds (IWF), in Weltbank und Welthandelsorganisation (WTO) sowie in informellen Zusammenschlüssen zu stärken. Vor diesem Hintergrund erscheint die Einbeziehung der neuen Großmächte des Südens in eine neue Gipfelgruppe wie der Bau einer symbolischen Brücke über den Nord-Süd-Graben an der Spitze der globalen Ordnung. Es gibt aber auch handfeste Vorteile aus der Überwindung des Status quo. Die Gestaltungsmacht der Staatengruppe, die in der G7/8 zusammengeschlossen ist, reicht einfach nicht mehr aus, die drängenden globalen Herausforderungen im Hinblick auf die globalen Finanzmärkte, den Welthandel und nichtökonomische Themen zu bewältigen.

A Die wachsende Kluft in der *Global Governance*-Architektur

Verschiedene, miteinander verbundene Faktoren haben einen unabweisbaren Reformdruck in der internationalen Politik er-

zeugt. Das Ende der bipolaren Supermacht-Rivalität nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und die mehr oder weniger ungefährdete Dominanz des neoliberalen Ordnungsmodells haben zu einer weltwirtschaftlichen Integration ohne politische Begrenzungen geführt. Außerdem hat die Ausbreitung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien in Verbindung mit der Errichtung eines globalen Glasfasernetzes für die Datenübertragung die Welt „eingeebnet“ und die Wettbewerbsposition von China, Indien und anderen Ankerländern enorm verbessert, wie Thomas Friedman in seinem jüngsten Buch nachweist. Dieser Strukturbruch in den globalen Machtverhältnissen zeigte sich zum ersten Mal auf der Welthandelskonferenz 2003 im mexikanischen Cancún, deren Scheitern besiegelt war, als sich die Ankerländer nicht mehr den westlichen Lösungsvorschlägen unterordnen wollten. Die bestehenden institutionellen Regelungen für die weltwirtschaftliche Politikabstimmung werden diesen Änderungen nicht gerecht. Insbesondere die jährlichen Weltwirtschaftsgipfel der G7/8 haben sich noch nicht den neuen Machtbeziehungen angepasst, auch wenn bestimmte Staatschefs aus dem Süden zunehmend zu einzelnen Nebenveranstaltungen eingeladen werden. (Der südafrikanische Präsident Thabo Mbeki war beispielsweise als Gast bei den letzten fünf Gipfeln zugegen.)

Reaktion auf die internationalen Finanzkrisen

In Reaktion auf die internationalen Finanzkrisen am Ende der 1990er Jahre gingen die Finanzminister und Notenbankgouverneure der G7/8 auf ihre Kollegen und Kolleginnen aus den Ankerländern zu. 1999 wurde die so genannte G20 als institutionalisiertes Forum des Meinungsaustausches etabliert. (Diese Gruppierung darf nicht mit der ausschließlich aus Staaten des Südens zusammengesetzten G20 im Rahmen der

G20-Mitglieder

Die Mitglieder der G20 sind die Finanzminister und Notenbankgouverneure von folgenden 19 Ländern:

G7 der führenden Industrieländer:

- Deutschland
- Frankreich
- Großbritannien
- Italien
- Japan
- Kanada
- USA

Weitere Vertretung von Industrieländern:

- Europäische Union (vertreten durch die Ratspräsidentschaft und den Präsidenten der Europäischen Zentralbank)
- Australien

Transformationsländer:

- Russland

Ankerländer:

- Argentinien
- Brasilien
- China
- Indien
- Indonesien
- Mexiko
- Saudi-Arabien
- Südafrika
- Südkorea
- Türkei

Ex-officio Mitglieder:

- IWF: Geschäftsführender Direktor und Vorsitzender des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses
- Weltbank: Präsident
- Entwicklungsausschuss von IWF und Weltbank: Vorsitzender

Welthandelsrunde verwechselt werden, die am Rande der erwähnten Cancún-Konferenz ins Leben gerufen wurde.) Neben den Ankerländern und der G7/8 umfasst die G20 der Finanzminister auch noch Australien, die Europäische Union und die Spitzen von IWF und Weltbank. Die G20 hat sich zweifellos zu einer gut funktionierenden Plattform für den Politikdialog in Finanz- und Währungsfragen entwickelt. Diese Staatengruppe konnte sich beispielsweise auf gemeinsame Prinzipien für eine solide nationale Wirtschaftspolitik verständigen. Sie hat den so genannten Washingtoner Konsens um soziale Dimensionen etwa im Gesundheits- und Bildungsbereich erweitert. Außerdem hat sie ein gemeinsames Vorgehen gegen die Finanzierung des internationalen Terrorismus beschlossen. Bisher hat sich die G20 aber noch nicht mit übergreifenden politischen Initiativen befasst.

Der Einfluss des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen, ECOSOC, mit seinen 54 Mitgliedern ist überaus begrenzt. Er wird von anderen multilateralen Institutionen wie IWF und Weltbank, deren Entscheidungen er nicht beeinflussen kann, in den Schatten gestellt. Die formale Steuerungsfunktion des ECOSOC gegenüber den UN-Sonderorganisationen (beispielsweise der Welternährungsorganisation,

FAO, und der Weltgesundheitsorganisation, WHO) und gegenüber seinen untergeordneten Gremien, etwa der Kommission für nachhaltige Entwicklung, bleibt weitgehend wirkungslos. ECOSOC gilt als ineffektive „Quasselbude“, die weder von den UN-Mitgliedstaaten noch von Akteuren außerhalb des UN-Systems ernst genommen wird. Das mächtigste UN-Gremium, der Sicherheitsrat, hat sich bisher im Wesentlichen auf sein Kernmandat im Bereich von Frieden und Sicherheit konzentriert und wenig Interesse für die strukturellen Ursachen von Konflikt und Gewalt oder für die Verbindung zwischen Entwicklung und Frieden gezeigt.

B Mögliche Schritte zur Überwindung der *Global Governance-Lücke*

Ein Aspekt der institutionellen Innovationen, der im zwischenstaatlichen Aushandlungsprozess zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist die substanzielle Reform des ECOSOC. In seinem Bericht „In größerer Freiheit“ vom März 2005 hat UN-Generalsekretär Kofi Annan pragmatische und zielgerichtete Verbesserungsvorschläge in dieser Hinsicht formuliert. Dazu zählen die Straffung der Debatten im ECOSOC, die inhaltliche Konzentration auf strategische Themen und die Einrichtung eines Exekutivausschusses mit wirksamer Steuerungsfunktion. Annan setzt sich außerdem dafür ein, dass ECOSOC als globales Forum für Entwicklungspolitik und die Millenniumsziele tätig wird. Eine solche Reform wäre ein bedeutender Fortschritt mit Blick auf den Entwicklungsausschuss (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der ganz von Geberstaaten dominiert wird. Nach Annans Vorstellungen sollte der ECOSOC auch durch die Übernahme der Verantwortung (gemeinsam mit dem Sicherheitsrat) für die vorgesehene Kommission für Friedenskonsolidierung aufgewertet werden. Damit verknüpft ist der zusätzlich von anderer Seite in die Diskussion gebrachte Vorschlag zur Einrichtung einer eigenen ECOSOC-Kommission für Entwicklung und Sicherheit.

Ein wesentlicher Schritt zur Stärkung von ECOSOC wäre die Beendigung der Überschneidung seines Mandats mit der Tätigkeit des zweiten Ausschusses (Wirtschaft und Finanzen) und dritten Ausschusses (soziale, humanitäre und kulturelle Angelegenheiten) der Generalversammlung. Wenn diese Überlappung beseitigt wäre, könnte die untergeordnete Stellung von ECOSOC gegenüber der Generalversammlung aufgehoben und das Gremium in langfristiger Perspektive zu Entscheidungen mit bindender Wirkung mandatiert werden.

Keine Hoffnung auf einen neuen UN-Rat

Andere Reformkonzepte gehen noch weiter und fordern einen neuen Rat für wirtschaftliche Sicherheit unter dem Dach der Vereinten Nationen, der eine ebenso starke Position wie der Sicherheitsrat einnehmen sollte. Eine solche Lösung, auch unter der Bezeichnung Globaler Rat bekannt, wurde im Zedillo-Bericht an die Monterrey-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung 2002 präsentiert. Die Weltkommission der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zur sozialen Dimension der Globalisierung hat sich positiv auf diesen Vorschlag bezogen. Vor kurzem hat der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU) die Idee eines Rats für Globale Entwicklung und Umwelt zur Diskussion gestellt. Dieses Gremium sollte mit einem weitreichenden Steuerungsmandat ausgestattet werden, um verbindliche Leitlinien für IWF, Weltbank und WTO beschließen zu können. ECOSOC sollte zugunsten des neuen Rats aufgelöst werden. Dessen Mitgliedszahl sei deutlich niedriger anzusetzen, um die Handlungsfähigkeit zu erhöhen.

Anteile der G20

Bruttoinlandsprodukt	93 %
Ausländische Direktinvestitionen	87 %
Welthandel	75 %
Bevölkerung	67 %

Quelle: Eichel 2004

Der Vorschlag spricht sich für zwölf ständige Mitglieder aus dem Kreis der Industrie- und Entwicklungsländer aus. Zusätzlich sollte die gleiche Zahl an nichtständigen Sitzen eingerichtet werden, die von den Weltregionen auf Rotationsbasis zu besetzen seien. Entscheidungen im neuen Rat würden nach dem doppelten Mehrheitsprinzip gefällt, das seit langem erfolgreich in der *Global Environment Facility* (GEF) und im Multilateralen Fonds des Montreal-Protokolls praktiziert wird. Demnach müssten sowohl die Mehrheit der Industrie- als auch die Mehrheit der Entwicklungsländer zustimmen, damit eine Entscheidung gültig ist. Die ständigen Mitglieder bekämen – im Gegensatz zum Sicherheitsrat – kein Vetorecht eingeräumt.

In langfristiger Betrachtung mag ein solcher Rat die richtige Lösung sein. Im aktuellen weltpolitischen Kontext aber gibt es keinerlei Durchsetzungschancen für ein derart ehrgeiziges Reformkonzept. Dies hat mit dem niedrigen Ansehen von ECOSOC und vor allem mit dem Mangel an einer durchsetzungsfähigen Unterstützungsallianz für institutionelle Innovationen im Wirtschaftsbereich unter dem Dach der Vereinten Nationen zu tun. Da ein neuer Rat nur durch Änderung der UN-Charta ins Leben gerufen werden kann und der Zustimmung aller ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat bedarf, ist ein baldiger Fortschritt in diese Richtung kaum vorstellbar.

Stärkung von ECOSOC

Die Übertragung der weltwirtschaftlichen Koordinationsfunktion auf den Sicherheitsrat in der Zwischenzeit ist keine überzeugende Lösung. Aufgrund des allgemeinen Misstrauens gegenüber dem Sicherheitsrat, das insbesondere die Länder des Südens aus Furcht vor externen Pressionen an den Tag legen, sollte das UN-Gremium nicht mit weiteren Aufgaben betraut werden, unabhängig von einer höheren Repräsentativität nach einer möglichen Erweiterung. Deshalb ist die einzige pragmatische Lösung innerhalb des UN-Systems die Stärkung und Aufwertung von ECOSOC durch die von Kofi Annan und anderen formulierten Maßnahmen wie Konzentration der Debatten, Einrichtung eines Exekutiv Ausschusses und Unabhängigkeit von der Generalversammlung. Sein Status als UN-Organ verleiht ECOSOC ein Maß an Legitimität, das für jede Institution außerhalb der Weltorganisation unerreichbar ist.

Die Ermächtigung von ECOSOC ist jedoch keinesfalls hinreichend für die Schaffung einer leistungsfähigen *Global Governance*-Architektur. In Folge ihrer universalen Mitgliedschaft sind die Entscheidungsprozesse in den UN mühsam und zeitaufwändig. Die mächtigen Staaten werden sich nicht dem dort gültigen Mehrheitsprinzip „ein Land – eine Stimme“ ausliefern, wenn sie nicht eine entscheidende Rolle bei der Formulierung der diskutierten Handlungsoptionen spielen. Der Problemdruck und die mehrdimensionalen Aspekte der globalen Herausforderungen wie Hunger und Armut, humanitäre Krisen, gewalttätige Konflikte und Umweltzer-

störung erfordern eine ergebnisorientierte Plattform für Konsensfindung zwischen den Großmächten. Wenn das neue Dialog- und Koordinationsforum richtig konstruiert wird, arbeitet es nicht neben den oder gar gegen die Vereinten Nationen, sondern wird in komplementärer Weise wirksame Antworten auf die globalen Probleme entwerfen, die universale Akzeptanz finden.

Ein neues Führungsgremium

An diesem Punkt kommt der Vorschlag einer L20 zum Tragen: „L“ steht für den englischen Begriff *leaders* und bezieht sich auf die Ebene der politischen Führungskräfte. Aufbauend auf der G20 der Finanzminister und Notenbankgouverneure würden die L20-Mitglieder zwei Drittel der Weltbevölkerung und rund 90 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung auf sich vereinen. Die bestehende G20 könnte als Kern für ein ausbalanciertes Gremium der führenden Wirtschaftsnationen in Nord und Süd dienen, das die Staats- und Regierungschefs zusammenbringt. Der alte Zusammenschluss der wichtigsten Industrieländer, G7/8, könnte nach Gründung der L20 aufgelöst oder als informelles Netzwerk einer begrenzten Ländergruppe beibehalten werden.

Um die Verbindung zum UN-System zu formalisieren, muss durch institutionelle Regelungen sicher gestellt sein, dass der Generalsekretär und der/die ECOSOC-Vorsitzende jederzeit Zugang zur L20 erhalten. Eine weitere Priorität ist die Aufstockung der Gruppe um ein oder zwei der ärmsten Länder (LDCs), damit eine höhere Repräsentativität erreicht wird. Alles in allem könnte die Mitgliedschaft bis auf 25 Staaten ausgedehnt werden – eine Größe, die derzeit auch für die Erweiterung des Sicherheitsrats in Erwägung gezogen wird.

Andere wichtige Merkmale einer L20 sollten ein hohes Maß an Transparenz und öffentlicher Rechenschaftslegung sein sowie dauerhaft angelegte Verbindungen zu anderen Interessengruppen wie Parlamenten, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Privatwirtschaft und Forschungseinrichtungen. Es muss gewährleistet sein, dass das neue Organ nicht als ein abgeschotteter Club mit einer ausschließlich auf Regierungsspitzen begrenzten Mitgliedschaft funktioniert. Auch im Hinblick auf die unterschiedlichen Organisationen der Vereinten Nationen sollte die L20 enge Verbindungen unterhalten, die sich jeweils an den behandelten Themen ausrichten. Wenn die institutionelle Ausgestaltung richtig gewählt wird, kann die L20 als legitimes Forum der Konsensbildung tätig werden, wo die führenden Staaten aus Nord und Süd den Boden für globale Handlungsprogramme bereiten. Ihre Optionen würden den Vereinten Nationen unterbreitet und müssten vom ECOSOC oder der Generalversammlung akzeptiert werden.

ECOSOC-Reform und die L20 sind zentrale Bausteine für eine neue *Global Governance*-Architektur. ECOSOC genießt hohe Legitimität, aber seine Handlungsfähigkeit ist minimal. Bei der L20 ist es genau umgekehrt: hohe Leistungsfähigkeit und umstrittene Legitimität. Denn eine Vielzahl von Staaten, darunter auch einige mittelgroße, werden ausgeschlossen, wie auch immer die endgültige Zusammensetzung aussehen mag. Wenn eine dieser beiden Reforminitiativen allein verfolgt würde, wäre ein Erfolg wenig wahrscheinlich. Aber als zusammengehöriges Paket könnten diese beiden Elemente einen enormen Fortschritt bei der Überwindung der Glaubwürdigkeits- und Leistungsdefizite in der globalen Politik bedeuten. In langfristiger Perspektive könnte das Doppelarrangement von ECOSOC und L20 möglicherweise in den erwähnten neuen Wirtschaftsrat unter dem Dach der UN münden.

C Wie können praktische Erfolge erzielt werden?

Der anstehende Millennium+5-Gipfel im September 2005 könnte der Auslöser für ernsthafte Reformschritte werden. Der Doppelvorschlag von ECOSOC-Reform und L20 könnte eventuell sogar eine Dynamik für einen viel breiteren Nord-Süd-Konsens in Gang setzen. Die Begrenzung auf eine Stärkung des ECOSOC wird dem wachsenden Druck für institutionelle Änderungen nicht gerecht. Andererseits würde die Schaffung der L20 ohne parallele Aufwertung des ECOSOC das Misstrauen der ausgeschlossenen Länder schüren. Von dieser Seite könnten kaum zu überwindende Blockaden errichtet werden.

Angesichts der hohen Komplexität des Themas und der komplizierten Aushandlungsprozesse in den UN ist eine definitive Entscheidung in diesem Herbst nicht zu erwarten. Stattdessen sollte die Generalversammlung eine Kommission ins Leben rufen, die mit der Erstellung eines stufenweisen Umsetzungsplans beauftragt wird, über den die Mitgliedstaaten zu einem späteren Zeitpunkt zu befinden hätten. NGOs und die Privatwirtschaft sollten dieses Vorgehen unterstützen und sich für hohe Standards hinsichtlich Transparenz, Rechenschaftslegung und Kooperationsformen mit nicht-staatlichen Interessengruppen einsetzen.

D Eine entscheidende Rolle für Deutschland und Kanada

Die deutsche Regierung spielt eine aktive Rolle im laufenden UN-Reformprozess. Zusammen mit Belgien hat sie u. a. einen Vorschlag zur Stärkung des ECOSOC eingebracht, der die Straffung und Konzentration der Debatten sowie die Schaffung eines Exekutivausschusses vorsieht. Außerdem hat Deutschland das erste Treffen der G20 der Finanzminister ausgerichtet und vor kurzem das Ministertreffen 2004 in Berlin durchgeführt. Bei dieser Gelegenheit hat sich Finanzminister Hans Eichel folgendermaßen zu den Entwicklungschancen der G20 geäußert: „Wenn sich die G20 weiter bewährt und noch schlagkräftiger wird, halte ich theoretisch irgendwann auch ein Gremium der Staats- und Regierungschefs für möglich, wie dies der kanadische Premierminister Paul Martin jüngst gefordert hat.“

Unter der Führung seines Staatschefs Martin hat sich Kanada unbestreitbar am stärksten für die L20 eingesetzt. In historischer Betrachtung hat sich das Land als überzeugter Unterstützer der Vereinten Nationen erwiesen. Deutschland und Kanada sollten gemeinsam die Führungsrolle bei den notwendigen Reformen der *Global Governance*-Architektur übernehmen. Natürlich müssen sie sich nach Verbündeten in der Generalversammlung mit ihren 191 Mitgliedstaaten und bei den Großmächten in Nord und Süd umsehen. Innerhalb der UN könnten sie sich an Tansania, das eine wichtige Rolle für die erwähnte ILO-Weltkommission gespielt hat, sowie an Finnland halten, das den so genannten Helsinki-Prozess für Demokratie und Globalisierung fördert. Es kann ferner realistisch davon ausgegangen werden, dass die Europäische Union und die USA, aber auch die Ankerländer von der Notwendigkeit institutioneller Innovationen in der globalen Politik, die Handlungsfähigkeit und Legitimität ausbalancieren, überzeugt werden können. Es ist noch nicht zu spät, entscheidenden Einfluss auf den September-Gipfel und darüber hinaus zu nehmen.



Dr. Andrew F. Cooper, stellv. Direktor des Centre for International Governance Innovation (CIGI) und Professor, Department of Political Science, Universität von Waterloo, Kanada



*Dr. Thomas Fues
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
am DIE*

Literatur:

Annan, Kofi A. (2005): In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, United Nations, General Assembly, Document A/59/2005, New York

Bradford, Colin I. / Johannes F. Linn (2004): Global Economic Governance at a Crossroads: Replacing the G-7 with the G-20, The Brookings Institution, Policy Brief No. 131, Washington, DC

Eichel, Hans (2004): Globalisierung gestalten. Die G-20 als wichtiges Element der Global Governance, in: Internationale Politik 59 (10), 98-102

English, John / Ramesh Thakur / Andrew F. Cooper (Hrsg.) (2005): Reforming from the Top: A Leaders' 20 Summit, United Nations University Press, Tokyo

Friedman, Thomas L. (2005): The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century, Farrar, Straus and Giroux, New York

Helsinki Process on Globalisation and Democracy (2005): Mobilizing Resources for the Millennium Development Goals (www.helsinki.fi)

Martin, Paul (2005): A Global Answer to Global Problems, in: Foreign Affairs, 84 (3), 2-6

Messner, Dirk et al. (2005): Governance Reform of the Bretton Woods Institutions and the UN Development System, Dialogue on Globalization Occasional Papers No. 18, Friedrich Ebert Foundation, Washington DC

Rosenthal, Gert (2005): The Economic and Social Council of the United Nations, Dialogue on Globalization Occasional Papers No. 15, Friedrich Ebert Foundation, Washington DC