

Die Legitimation der G-20

Kritik aus völkerrechtlicher Sicht

MARTIN ZOBL*, DANIEL THÜRER** und KERN ALEXANDER***

Der folgende Beitrag widmet sich der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G-20). Er nimmt ihre machtpolitische Entwicklung und die aufkommende internationale Kritik daran (I.) zum Anlass, Struktur und Funktionsweise dieser neuen Gipfeldiplomatie im Lichte von völkerrechtlich etablierten Legitimationsmassstäben zu untersuchen: rule of law, Demokratieprinzip und good governance standards (Transparenz und accountability) (II.). Sodann werden verschiedene Wege zur Überwindung der Legitimations- und Effektivitätsmängel im gegenwärtigen System aufgezeigt (III.), gefolgt von einigen Schlussbemerkungen (IV.).

I. Die G-20 – Entwicklung und zunehmende Kritik

Ende der neunziger Jahre wurde mit der G-20 eine Institution ins Leben gerufen, die sich innert Kürze zum (selbsternannten) premier forum für internationale Wirtschafts- und Finanzfragen entwickelt hat.¹ Unter dem Eindruck der Asienkrise gegründet, sollte sie den beteiligten Regierungen eine Plattform bieten, um auf möglichst informellem Weg flexible und effektive Lösungen in grenzüberschreitenden Wirtschaftsfragen auszuhandeln. Ihre Aufgabe war es, das internationale Finanzsystem zu stabilisieren und die Schwächen des Internationalen Währungsfonds (IWF) im Hinblick auf zukünftige Krisen zu analysieren und zu überwinden.² Die G-20

* Dr. iur., Rechtsanwalt, ehemaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht der Universität Zürich.

** Dr. Dr. h.c., LL.M. (Cambridge), Prof. em. für Völkerrecht, Europarecht, öffentliches Recht und vergleichendes Verfassungsrecht an der Universität Zürich.

*** Dr. iur., Professor für Finanzmarktrecht an der Universität Zürich.

¹ Vgl. den aktuellen Internetauftritt unter http://www.g20.org/docs/about/about_G20.html (Stand Januar 2013); *Christian Tietje*, Architektur der Weltfinanzordnung, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 109, S. 24, verfügbar unter <http://telc.jura.uni-halle.de/de/node/23> (Stand Januar 2013).

² Zum Ganzen etwa *Colin I. Bradford, Wonbyuk Lim* (Hrsg.), *Global Leadership in Transition – Making the G-20 More Effective and Representative*, 2011.

hat die von westlichen Industrienationen dominierte G-8 ergänzt und in ihrer finanzpolitischen Bedeutung inzwischen überflügelt. Mit der Einbindung von 19 sog. systemrelevanten Industrie- und Schwellenländern (sowie der EU) wollte man den veränderten weltwirtschaftlichen Verhältnissen in der globalen Finanzmarktregulierung Rechnung tragen.³

War die G-20 anfänglich bloss eine Austausch-Plattform für Finanzminister und Zentralbankchefs, sah sich im Jahre 2008 der damalige US-Präsident Bush unter dem Eindruck der drohenden globalen Finanzkrise – kurz zuvor war die Investmentbank Lehman Brothers kollabiert – gezwungen, erstmals die Staats- und Regierungschefs der beteiligten Länder einzuladen; und so wurde mit dem Washington-Gipfel die G-20 zum *leaders summit* aufgewertet. In der Folge fanden alljährlich, mitunter auch halbjährlich, weitere summits auf höchster Ebene statt. In ihrem Zentrum standen entsprechend der Zielsetzung der Staatengruppe Massnahmen zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Stabilisierung des globalen Finanzsystems, darunter etwa die Gründung des Financial Stability Board (FSB) am London Gipfel von 2009. Weitere Themen beschlügen die Behandlung von Steueroasen, die Bedeutung von Ratingagenturen, die Umsetzung von Rechnungslegungsstandards, die Eigenkapitalanforderungen für Banken (Basel III-Abkommen im Rahmen des Gipfeltreffens in Seoul 2010) sowie die Begrenzung von Management-Vergütungen. Im vorliegenden Zusammenhang bedenkenswert ist ausserdem die Tatsache, dass die G-20 ihre ursprünglich wirtschaftszentrierte Agenda auf zusätzliche Bereiche wie Entwicklungs- und Hilfsprogramme, Energie- und Ernährungssicherheit, öffentliche Gesundheit und Klimawandel ausgeweitet hat.⁴ Ebenfalls fällt auf, dass regelmässig die im Rahmen des IWF und der Weltbank anstehenden Entscheidungen vorverhandelt wurden, etwa was Stimmrechtsverteilung und Finanzierung angeht.

Während zur Zeit der Weltwirtschaftskrise der informelle Austausch einer überblickbaren Zahl von Staatsspitzen und Zentralbanken und die damit verbundene Flexibilität eine Stärke bedeuteten und berechtigt er-

³ Jakob Vestergaard, *The G20 and Beyond: Towards Effective Global Economic Governance*, DISS Report 2011:04, S. 14, verfügbar unter http://www.diss.dk/graphics/Publications/Reports2011/RP2011-04-G20-and-beyond_web.pdf (Stand Januar 2013). Die G-20 setzt sich heute aus folgenden (permanenten) Mitgliedern zusammen: den Vereinigten Staaten, China, Japan, Deutschland, Frankreich, Brasilien, dem Vereinigten Königreich, Italien, Russland, Kanada, Indien, Australien, Mexiko, Südkorea, Indonesien, Türkei, Saudi-Arabien, Argentinien, Südafrika sowie der Europäischen Union.

⁴ Mark Beeson, Stephen Bell, *The G-20 and International Economic Governance: Hegemony, Collectivism, or Both?* *Global Governance* 15, 2009, S. 68 ff., 74; Jonas Gahr Støre, *Time for G-20 to address its legitimacy*, *The Straits Times* (Manila, Philippinen) vom 6. April 2010, verfügbar unter http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/g_20_cooperation.html?id=600820; vgl. auch die jüngsten Beschlüsse des Los Cabos-Gipfels unter <http://www.g20mexico.org> (Stand Januar 2013).

schiene,⁵ haben die jüngeren Zusammenkünfte zunehmend die Defizite dieser neuen Form von Gipfeldiplomatie offenbart. In einer Phase, in der die globale Finanzkrise ein wenig an Bedrohlichkeit verloren hat und nicht mehr primär schnelles Handeln erfordert, stellen sich grundlegende Fragen nach der Zukunft dieses Finanzforums. So werden zum einen Stimmen laut, die an seiner Wirksamkeit zweifeln.⁶ Gerade die zwischen europäischen Staaten und den USA im Rahmen der Staatsschulden- und Griechenlandkrise bestehenden Interessensunterschiede bergen die Gefahr, dass die G-20 handlungsunfähig und damit ihre Rolle als premier forum wieder verlieren wird.⁷ Überhaupt hängt die Effektivität der G-20 stark von der Konsensbereitschaft und -fähigkeit ihrer Mitglieder ab und es ist mitnichten erwiesen, dass sie sich in ihrer heutigen Form und auf Dauer als jenes wirksame Mittel zur Krisenbewältigung bewährt, als welches sie sich gerne darstellt.⁸ Dies zumal sie weder institutionalisierte Verfahrensregeln noch Mechanismen der Differenzbereinigung kennt.

Zum ändern, und diesen Punkt gilt es im vorliegenden Beitrag besonders zu vertiefen, wirft dieses neue Verhandlungsforum gewichtige Fragen hinsichtlich der Legitimation seiner Entscheidungsträger und der in seinem Rahmen geschaffenen Regeln auf.⁹ Selbstredend ertönt Kritik aus verschiedenen Nicht-Mitgliedsstaaten und schwach repräsentierten Weltregionen (insbes. Afrika), denen gegenüber die G-20 in einem breiter werdenden Themenspektrum eine regulatorische Vormachtstellung einnimmt.¹⁰ Die

⁵ Dazu Ngaire Woods, *The Impact of the G20 on Global Governance: A History and Prospective*, in Colin I. Bradford, Wonhyuk Lim (Hrsg.), *Global Leadership in Transition – Making the G-20 More Effective and Representative*, 2011, S. 36 ff.

⁶ Etwa Jakob Vestergaard, *The G20 and Beyond: Towards Effective Global Economic Governance*, DISS Report 2011:04, insbes. S. 26 ff., verfügbar unter http://www.diss.dk/graphics/Publications/Reports2011/RP2011-04-G20-and-beyond_web.pdf (Stand Januar 2013).

⁷ Vgl. dazu etwa Ngaire Woods, *The Impact of the G20 on Global Governance: A History and Prospective*, in Colin I. Bradford, Wonhyuk Lim (Hrsg.), *Global Leadership in Transition – Making the G-20 More Effective and Representative*, 2011, S. 36 ff., S. 42;

⁸ Kritisch auch Stefan Kirchner, *Effective Law-Making in Times of Global Crisis – A Role for International Organizations*, *Goettingen Journal of International Law* 2, 2010, S. 267 ff., 275.

⁹ Zum Ganzen auch Daniel Thürer, *Res publica – Von Menschenrechten, Bürgertugenden und neuen Feudalisten*, 2011, S. 31 ff.; Martin Zobl, *Demokratisierung des Völkerrechts? Partizipationschancen des Individuums in internationalen Entscheidungsprozessen unter besonderer Berücksichtigung humanitärer Abrüstungsregime*, 2012, insbes. S. 94 f.

¹⁰ Vgl. etwa der norwegische Aussenminister Jonas Gahr Støre, *Time for G-20 to Address its Legitimacy*, *The Straits Times* (Manila, Philippinen) vom 6. April 2010, verfügbar unter http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/g_20_cooperation.html?id=600820; aus schweizerischer Sicht (Staatssekretariat für Wirtschaft, Seco) etwa Dominique Jordan, *Die G20 und die Schweiz: Beidseitiger Bedarf des Dialogs*, *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik* 10-2011, S. 56 ff., verfügbar unter <http://dievolkswirtschaft.ch/archive/alltocs/201110.html> (Stand Januar 2013). Vgl. ausserdem die Nachweise bei Andrew Cooper, *The G20 and Regional Dynamics*, in

sog. Global Governance Group (3G), ein loser Zusammenschluss von mittlerweile 30 Nicht-G-20-Staaten, fordert unmissverständlich:

„[...] the G-20's deliberations [...] will need to be more consultative, inclusive and transparent.“¹¹

Mittlerweile scheint man aber auch innerhalb der G-20 selbst das Problem erkannt zu haben und offensiver anzugehen. Das letztjährige Gastgeberland Mexiko bekundete jedenfalls die starke Absicht, den sog. outreach der Staatengruppe im Sinne einer widened discussion auszudehnen und damit ihre Legitimation zu stärken. So ist ihrem Internetauftritt u.a. folgender Passus zu entnehmen:

„[...] Mexico will encourage the active and vigorous participation of non-members, international organizations, think tanks and the private sector in order to make the G20 dialogue as inclusive, open and transparent as possible.“¹²

Dies dürfte mehr als blosser Rhetorik geblieben sein, hat doch das Gastgeberland tatsächlich verschiedene konkrete Massnahmen und Initiativen in dieser Richtung unternommen. Zur breiteren Abstützung des Dialogs wurde insbesondere ein special representative ernannt, der die Standpunkte von nicht repräsentierten Akteuren (Nicht-Mitgliedstaaten, Internationalen Organisationen, NGOs) einzuholen und den Mitgliedstaaten zu vermitteln hatte.¹³ Mit dem Einbezug der Zivilgesellschaft wollte man mehr Diversität, Repräsentation, Transparenz und Offenheit im G-20-Prozess erreichen; diese Zusammenarbeit wurde gar als ein Schlüsselement der mexikanischen Präsidentschaft bezeichnet.¹⁴ Schliesslich wurden Meinungen und Standpunkte von think tanks (think20), Gewerkschaften (L20), Unternehmen (B20) und Studentenvertretern (Y20) eingeholt. Auch der diesjährige Gastgeber Russland scheint die Politik der widened discussion fortsetzen zu wollen.¹⁵ Auch andere Mitgliedstaaten greifen die Legitimationsfrage auf und bemühen sich vermehrt, vor und nach den Gipfeltreffen einen Informations- und Meinungsaustausch mit verschiedenen Interessensgruppen zu führen.¹⁶

Colin I. Bradford, Wonhyuk Lim (Hrsg.), *Global Leadership in Transition – Making the G-20 More Effective and Representative*, 2011, S. 265 ff., 266 ff.

¹¹ „Annex to the letter dated 11 March 2010 from the Permanent Representative of Singapore to the United Nations addressed to the Secretary-General – Strengthening the Framework for G-20 Engagement of Non-members“ (A/64/706).

¹² Vgl. unter <http://www.g20mexico.org/index.php/en/mexican-presidency-of-the-g20> (Stand Januar 2013).

¹³ Vgl. unter <http://www.g20mexico.org/index.php/en/widened-discussion> (Stand Januar 2013).

¹⁴ Vgl. unter <http://www.g20mexico.org/index.php/en/civil-society-and-ngos> (Stand Januar 2013).

¹⁵ So immerhin der Internetauftritt unter www.g20.org/docs/about/international_guests.html (Stand Januar 2013).

¹⁶ Vgl. so etwa die deutsche Bundesregierung <http://www.bundesregierung.de/Content/>

Die effektive Bedeutung solcher Konsultationen für die in der G-20 stattfindenden Entscheidungsprozesse ist von aussen schwierig zu beurteilen. Die Anstrengungen, den outreach auszudehnen, zeugen immerhin von einem verstärkten Problembewusstsein auch innerhalb der G-20 und sind begrüssenswert. Allerdings können sie über grundlegende Legitimationsdefizite dieser ohne jede völkerrechtliche Verankerung agierenden Institution weder hinwegtäuschen noch auf Dauer hinweghelfen.¹⁷

II. Die Legitimation der G-20 aus völkerrechtlicher Sicht

1. Erfordernis einer demokratischen und gerechten internationalen Wirtschaftsordnung

Die UN-Generalversammlung hat in unzähligen Resolutionen die Bedeutung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung hervorgehoben.¹⁸ Dies gilt in besonderem Masse für die internationale Wirtschaftsordnung, wie etwa Resolution 63/189 bekräftigt; hier betont die Generalversammlung:

„(t)he right to an international economic order based on equal participation in the decision-making process, interdependence, mutual interest, solidarity and cooperation among all States.“¹⁹

Mit Resolution 3201 forderte die Generalversammlung die Staatenwelt auf, bei der Ausgestaltung des internationalen Wirtschaftssystems folgende Grundsätze zu beachten:

„b. The broadest co-operation of all the States members of the international community, based on equity, whereby the prevailing disparities in the world may be banished and prosperity secured for all;

c. Full and effective participation on the basis of equality of all countries in the solving of world economic problems in the common interest of all countries, bearing in mind the necessity to ensure the accelerated development of all the developing countries, while devoting particular attention to the adoption of special measures in favour of the least developed land-locked and island developing countries as well as those developing countries most seriously affected by economic crises and natural calamities, without losing sight of the interests of other developing countries; [...]

DE/StatischeSeiten/Breg/G8G20/G20uebersicht.html?jsessionid=F63704161405C89C4A2B28B91BF449F6.slt1?nn=437032#doc115984bodyText2 (Stand Januar 2013).

¹⁷ Der norwegische Aussenminister spricht in diesem Zusammenhang von einem „step backwards in international co-operation“: vgl. Jonas Gahr Støre, *Time for G-20 to Address its Legitimacy*, The Straits Times (Manila, Philippinen) vom 6. April 2010, verfügbar unter http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/g_20_cooperation.html?id=600820 (Stand Januar 2013).

¹⁸ Vgl. etwa Resolution 63/189 „[...] everyone is entitled to a democratic and equitable international order.“ (A/RES/63/189 vom 18. Dezember 2008, Ziff. 1). Vgl. auch schon die früheren GV-Resolutionen A/RES/61/169 vom 19. Dezember 2006 und A/RES/59/193 vom 20. Dezember 2004 sowie die Resolution 8/5 des UN-Menschenrechtsrats vom 18. Juni 2008.

¹⁹ A/RES/63/189 vom 18. Dezember 2008, Ziff. 4 (e).

e. [...] No State may be subjected to economic, political or any other type of coercion to prevent the free and full exercise of this inalienable right; [...].²⁰

Solche Erklärungen, wenngleich sie in erster Linie auf die Ungleichheiten zwischen westlichen und ehemaligen Kolonialstaaten anspielen und ihnen kein formell-bindender Charakter zukommt,²¹ offenbaren zweierlei: Inhaltlich zeugen sie von der wachsenden Einsicht, dass Wohlstand und Entwicklung ein universell erstrebenswertes Gut ist. Darüber hinaus machen sie deutlich, dass die Geschicke der Weltwirtschaft und die damit unweigerlich verbundenen Fragen nicht von einer Handvoll wirtschaftsstarker Staaten bestimmt werden dürfen. Vielmehr bedarf es, wie Resolution 3201 fordert, der effektiven Mitwirkung aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft auf der Basis des Gleichheitsprinzips.²² Kommt die Kompetenz zum Erlass der einschlägigen Regeln hingegen in die Hände einiger weniger zu liegen, droht eine Vergrößerung des Machtgefälles und damit eine (erneute) Oligarchisierung der internationalen Beziehungen. Eine Entwicklung, die dem Gedanken einer gerechten Wirtschaftsordnung zuwider läuft und stabilitätsgefährdend wirkt.

2. Universalisierte Institutionen und Legitimationsprinzipien im Völkerrecht

a) Herausbildung von Institutionen und Verfahrensgrundsätzen

Die Staatengemeinschaft hat seit der UNO-Gründung Institutionen, Regeln und Verfahren entwickelt, die eine gemeinsame Problembewältigung im Zeitalter der Globalisierung ermöglichen. Wie auch die zitierte Resolution 3201 festhält, dürfen die Entkolonialisierung und die anschließende Aufnahme der neuen, nunmehr entkolonialisierten Staaten im Sinne vollwertiger Mitglieder in die internationale Gemeinschaft als wesentliche Errungenschaft der jüngeren Völkerrechtsgeschichte betrachtet werden. Trotz fortbestehenden wirtschaftlichen und teilweise institutionalisierten Ungleichheiten insbes. zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ist die Einbindung der letzteren in die internationalen Entscheidungsstrukturen weitgehend gelungen. Nicht nur ist heute die UNO zur Weltorganisation mit 192 Mitgliedstaaten herangewachsen, die alle

²⁰ A/RES/S-6/3201 vom 1. Mai 1974 (Declaration on the Establishment of a New International Economic Order), Ziff. 4 (Hervorheb. durch Verf.).

²¹ Vgl. Daniel Thürer, Thomas Burri, Soft law, in Rüdiger Wolfrum et al., Encyclopedia of Public International Law, 2012.

²² Vgl. A/RES/S-6/3201 vom 1. Mai 1974, Ziff. 3: „Thus the political, economic and social well-being of present and future generations depends more than ever on co-operation between all the members of the international community on the basis of sovereign equality and the removal of the disequilibrium that exists between them.“

in der Generalversammlung sowie in weiteren UNO-Gremien vertreten sind; auch andere Internationale Organisationen mit spezifischen Funktionen haben sich gegenüber neuen Mitgliedern geöffnet.²³ So wurden mit der WTO und den Bretton Woods-Institutionen (Weltbank und IWF) universelle Regime errichtet, welche die Wirtschaftspolitik der einzelnen Länder koordinieren, die wirtschaftliche Entwicklung fördern sowie den Welthandel und Währungsfragen regeln sollen. Parallel dazu haben sich auch ausserhalb von Europa regionale Zusammenschlüsse herausgebildet, insbes. die ASEAN, die Afrikanische Union (AU) und die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die einen Ausbau der regionalen Kooperation in verschiedenen Bereichen bewirkt und ehemalige Kolonialstaaten erfolgreich integriert haben.

Die Völkerrechtsentwicklung der Nachkriegszeit beschränkt sich jedoch nicht auf die institutionelle Dimension. Vielmehr brachte sie auch die Etablierung und Verbreitung grundlegender Rechts- und Verfahrensgrundsätze mit sich; solche werden zusehends zu völkerrechtlichen Referenzpunkten, an denen sich auch die Legitimation (bzw. Legitimität)²⁴ internationaler Institutionen und Normen messen lässt. Sie verweisen auf die Prämisse, dass internationales Recht nicht nur sachdienliche und effiziente Lösungen bereitstellt (sog. materielle Legitimation), sondern auch aus Prozessen der fairen Meinungs- und Willensbildung hervorgeht (sog. prozesuale Legitimation).²⁵ Materielle Legitimation ist zwar für ein funktionierendes Rechts- und Politiksystem notwendig und erstrebenswert, kann allein und auf längere Sicht aber dessen Akzeptanz und letztlich dessen Funktionsfähigkeit nicht gewährleisten. Ganz in diesem Sinne kann mit Thomas Franck Legitimation definiert werden als:

„[...] a property of a rule or rule making institution which itself exerts a pull toward compliance on those addressed normatively because those addressed believe that the rule or in-

²³ So zählen die WTO heute 153 und IWF und Weltbank je 187 Mitgliedstaaten. Die OECD hat einen beschränkteren Mitgliederkreis, weil sie (grundsätzlich) nur demokratischen Ländern mit liberalen Wirtschaftssystemen offensteht.

²⁴ Der Begriff der Legitimation wird in der vorliegenden Abhandlung nicht vom gelegentlich abweichend verwendeten Begriff der Legitimität unterschieden. Er bedeutet allgemein die Rechtfertigung von politischer Macht sowohl in normativer als auch in soziologischer (faktischer) Hinsicht. So etwa Rüdiger Wolfrum, Legitimacy of International Law from a Legal Perspective: Some Introductory Considerations, in Rüdiger Wolfrum, *Volker Röben* (Hrsg.), Legitimacy in International Law (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 194), S. 1 ff., 6; Niels Petersen, Demokratie als teleologisches Prinzip. Zur Legitimität von Staatsgewalt im Völkerrecht, 2009 (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 204), S. 5.

²⁵ Vgl. hierzu Daniel Thürer, Von der komplexen Gestalt des Völkerrechts, in Bröbmer, Bieber et al. (Hrsg.) 2005 – Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte, 2005, S. 307 ff., 313: „Wichtig ist auch die Erkenntnis, dass Legitimität der internationalen Regeln, Regime und der internationalen Ordnung als Ganzer aus Prozessen einer offenen und fairen Willensbildung herauswächst“; dazu auch Thomas Franck, Fairness in International Law and Institutions, 1995.

stitution has come into being and operates in accordance with generally accepted principles of right process.“²⁶

So betrachtet scheint es fragwürdig, ob und inwiefern zwischen Legitimation und Effektivität tatsächlich ein trade-off besteht, wie oftmals suggeriert wird. Gerade im Bereich des internationalen Rechts, das weitgehend ohne zentrale Autoritäten und Durchsetzungsmechanismen auskommen muss, sondern auf weltweite Akzeptanz und dezentrale compliance-Strukturen angewiesen ist, scheinen materielle und prozessuale Aspekte der Legitimation im Sinne von Francks Definition zu verschmelzen.

Die erwähnten Nachkriegsinstitutionen vermögen diesen Anforderungen keineswegs immer zu genügen; vielmehr sind sie in manchen Bereichen reformbedürftig. Auf der anderen Seite verkörpern sie etablierte Werte und erprobte, bewährte Verfahren der multilateralen Zusammenarbeit, und gerade die Vereinten Nationen haben sich zum einzig tatsächlich globalen Verhandlungs- und Entscheidungsforum mit universeller Mitgliedschaft und weitherum anerkannter Legitimation entwickelt.²⁷ Diese Errungenschaften dürfen nicht leichtfertig durch neue Formen internationaler governance aufs Spiel gesetzt werden.

b) Rule of law, Demokratieprinzip und good governance

Im Zusammenhang mit den von Franck erwähnten „generally accepted principles of right process“ stehen heute drei besonders weit verbreitete Normenkomplexe hervor, deren Bedeutung näher zu untersuchen ist:

Erstens ist eine Ausbreitung und Verfestigung des rule of law-Prinzips, das die Rechtsförmigkeit allen autoritativen Handelns verlangt, zu beobachten.²⁸ Dabei übersetzt der deutschsprachige Terminus der Rechtsstaatlichkeit dieses Prinzip nur ungenügend, da er sich begrifflich wie dogmatisch auf staatliche Strukturen beschränkt. Indes kann rule of law auch auf internationale Institutionen angewandt werden:

„In classical administrative law systems, then, the rule of law normally requires that the government acts always within its powers; follows the proper procedures; and provides equality of access to courts and other machinery for adjudication. [...] At global level, the key requirement of the rule of law is a legal order with fixed and stable general principles, together with formal rights of access to courts for the resolution of disputes. The rule of law doctrine may also operate to lock the machinery in place through a process of constitutionalization.“²⁹

²⁶ Thomas Franck, *The Power of Legitimacy among Nations*, 1990, S. 24.

²⁷ So auch die Global Governance Group (3G) in „Annex to the letter dated 11 March 2010 from the Permanent Representative of Singapore to the United Nations addressed to the Secretary-General – Strengthening the Framework for G-20 Engagement of Non-members“ (A/64/706, Ziff. 2).

²⁸ Vgl. Daniel Thürer, *Internationales „Rule of Law – innerstaatliche Demokratie, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 4, 1995, S. 455 ff.

²⁹ Carol Harlow, *Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values*, EJIL 17, 2006, S. 187 ff., 195.

Zweitens hat sich im Laufe der letzten Dekaden das Demokratieprinzip nahezu universalisiert. Es ist nicht nur zum völkerrechtlichen Gebot herangewachsen, das den Staaten Vorschriften hinsichtlich ihrer inneren Ordnung macht und woraus gar ein Recht auf Demokratie abgeleitet wurde.³⁰ Mehr noch etabliert es sich als ein allgemeines Macht-Ordnungsprinzip, das sich über die Staatsgrenzen hinaus auch auf internationale Institutionen aller Art anwenden lässt.³¹ Demokratie, zu Recht als „organisatorische Konsequenz der Menschenwürde“ bezeichnet,³² findet ihren Grund im Prinzip der menschlichen Selbstbestimmung. Das darin verkörperte Betroffenheitsprinzip geht von der Identität von Regierenden und Regierten aus und verlangt damit die Beteiligung aller Adressaten am Entscheidungsprozess. Ein weiteres Merkmal besteht in der Verantwortlichkeit (accountability) aller politischen Akteure, die mit der Wahrnehmung delegierter öffentlicher Aufgaben betraut sind.³³

Einen dritten bedeutsamen Normenkomplex, der mit den ersten beiden eng zusammenhängt und sich mit ihnen überschneidet, bilden good governance standards.³⁴ Auch ihre Verwirklichung wird nicht mehr nur von nationalen Staats- und Verwaltungseinheiten, sondern auch auf der internationalen Ebene erwartet. Dabei spielt die EU eine Vorreiterrolle und kann trotz ihrer stark integrierten Struktur und spezifischen Rechtsnatur zum Vorbild für andere internationale Institutionen werden.³⁵ Konkret gebietet good governance die Ausrichtung des staatlichen bzw. eben auch des über- und zwischenstaatlichen Handelns an Prinzipien wie Transparenz und Offenheit, accountability, Partizipation und Interessenssensitivität (responsiveness).³⁶

³⁰ Thomas Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, AJIL 86, 1992, S. 46 ff.

³¹ Vgl. etwa Steven Wheatley, *The Democratic Legitimacy of International Law*, 2010, passim; Daniel Thürer, *A Common Law of Democracy? An Experimental Conceptualization*, in Georges Malinverni, Andreas Auer (Hrsg.), *Les droits de l'homme et la constitution. Études en l'honneur du professeur Giorgio Malinverni*, Collection genevoise, S. 77 ff.

³² Peter Häberle, *Europäische Verfassungslehre*. 6., aktualis. und erw. Aufl., 2009, S. 296.

³³ Zum Ganzen Martin Zobl, *Demokratisierung des Völkerrechts? Partizipationschancen des Individuums in internationalen Entscheidungsprozessen unter besonderer Berücksichtigung humanitärer Abrüstungsregime*, 2012.

³⁴ Vgl. Samuli Seppänen, *Good Governance in International Law*, 2003; Daniel C. Esty, *Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law*, Yale Law Journal 115, 2006, S. 1490 ff.

³⁵ Vgl. insbes. das White Paper on European Governance der EU Kommission; online verfügbar unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

³⁶ Good governance wird nicht einheitlich definiert und entsprechend variieren die darunter fallenden Prinzipien. Die genannten gehören jedoch zu den gebräuchlichsten: vgl. etwa Samuli Seppänen, *Good Governance in International Law*, 2003, S. 100 ff.

Derartige Grundsätze sind zum weithin anerkannten Beurteilungsmaßstab jeglicher Form von Machtausübung herangewachsen.³⁷ Ihre Respektierung ist aus den erwähnten Gründen auch für die Legitimation multilateraler Kooperation unabdingbar geworden.

3. Legitimationsproblematik und Kritik der G-20

Eine Staatenverbindung wie die G-20, die sich als premier forum für internationale Wirtschaftsfragen versteht und Entscheidungen von universeller Tragweite trifft, kann und darf sich somit nicht damit begnügen, einen allenfalls legitimen output zu schaffen. Vielmehr hat sie sich, was ihre Struktur und ihre Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse angeht, an den genannten Legitimationsmassstäben messen zu lassen.

a) Rule of Law

Es fällt schwer, die G-20 mit dem soeben formulierten rule of law-Prinzip in Einklang zu bringen. Sie beruht wie dargelegt auf einer informellen ad hoc-Gruppierung von Regierungen und Zentralbankchefs, die sich im Anschluss an die Asien-Krise formiert hat.³⁸ Als loses intergouvernementales Netzwerk³⁹ weist sie kaum strukturelle und rechtliche Gemeinsamkeiten mit völkerrechtlichen Internationalen Organisation auf. Besonders auffällig ist, dass sie auf keinem Gründungsvertrag basiert bzw. keine Charta oder Statuten kennt, welche die fundamentalsten Organisations- und Verfahrensgrundsätze verbindlich und in transparenter Weise festschreiben würden. Das Fehlen eines Basisvertrags bedeutet mithin auch, dass die nationalen Parlamente als die üblichen innerstaatlichen Ratifikationsorgane keinerlei Einfluss auf die Gründung oder Ausgestaltung der G-20 nehmen konnten.⁴⁰ Vielmehr wurden die G-20-Teilnehmer vor ihrem ersten Treffen im Jahr 1999 vom amerikanischen und deutschen Finanzminister – im Rahmen eines bilateralen Telefongesprächs (sic!) – aus-erwählt und eingeladen.⁴¹ An der damals vereinbarten Zusammensetzung der Staatengruppe wurde seither nicht mehr gerüttelt. Dieser Vorgang

³⁷ Skeptisch Carol Harlow, *Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values*, EJIL 17, 2006, S. 187 ff., 211.

³⁸ Vgl. Friedl Weiss, *Finanzkrise und internationales öffentliches Recht*, Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 1. April 2011 (bislang unveröffentlichtes Manuskript), S. 30.

³⁹ Vgl. zur Bedeutung von derartigen Netzwerkstrukturen: Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, 2004, passim.

⁴⁰ Stefan Kirchmer, *Effective Law-Making in Times of Global Crisis – A Role for International Organizations*, Goettingen Journal of International Law 2, 2010, S. 267 ff., 274.

⁴¹ Jakob Vestergaard, *The G20 and Beyond: Towards Effective Global Economic Governance*, DISS Report 2011:04, S. 14 m.w.H., verfügbar unter http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2011/RP2011-04-G20-and-beyond_web.pdf (Stand Januar 2013).

zeugt von einer bedenkenswerten Entwicklung, nämlich der „Gouvernementalisierung“ unter gleichzeitiger „Entparlamentarisierung“⁴² der internationalen Beziehungen. Als solche verzerrt sie nicht nur die rechtsstaatlich begründete Gewaltenteilung zwischen Legislativ- und Exekutivaufgaben, sondern ist auch unter demokratischen Gesichtspunkten kritisch zu würdigen.⁴³ Weitere auffällige Diskrepanzen zu klassischen Internationalen Organisationen bestehen in der fehlenden Rechtspersönlichkeit, dem fehlenden Hauptsitz und dem nur rotierenden (statt fixen) Sekretariat: Eigenschaften, die zwar häufig als grosses Plus der Gruppe hervorgehoben werden, da so eine übermässige Bürokratie vermieden werde, die jedoch das Problem der mangelnden (völkerrechtlichen) Verantwortlichkeit, Ansprechbarkeit und Anschlussfähigkeit gegenüber anderen Völkerrechtsakteuren mit sich bringen.

Abgesehen von dieser schwach ausgebildeten Binnenstruktur erscheint denn auch problematisch, dass die G-20 in keiner Weise an die UN und insbesondere den ECOSOC als das zuständige Organ für Wirtschaftsfragen angebunden ist (Art. 63 UN-Charta).⁴⁴ Auch ein formalisierter Dialog mit den Bretton Woods- oder anderen Wirtschaftsinstitutionen und erst recht eine verbindliche Kompetenzausscheidung fehlen. Und nicht zuletzt können Unstimmigkeiten ausgemacht werden, was Objektivität und Transparenz der Aufnahmepraxis angeht.⁴⁵ So verfügen bspw. Staaten wie Spanien, die Niederlande, Polen und der Iran über ein grösseres Bruttoinlandprodukt als Saudi-Arabien, Argentinien und Südafrika; trotzdem wurden sie nicht als ständige Mitglieder integriert.⁴⁶ Ähnliche Fragen stellen sich mit Blick auf die Schweiz mit ihrer eminenten Bedeutung als in-

⁴² Karl-Peter Sommermann, *Demokratie als Herausforderung des Völkerrechts*, in Pierre-Marie Dupuy, Bardo Fassbender, Malcolm N. Shaw, Karl-Peter Sommermann, (Hrsg.), *Völkerrecht als Wertordnung*, Festschrift für Christian Tomuschat / Essays in Honour of Christian Tomuschat, 2006, S. 1051 ff., 1060.

⁴³ Vgl. zur Gefahr eines „verfassungsstrukturellen Übergewichts“ der Exekutive auch Christian Tomuschat, Reiner Schmidt: *Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen*. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Basel vom 5. bis 8. Oktober 1977, 1978 (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 36), S. 27.

⁴⁴ Christian Tietje, *Architektur der Weltfinanzordnung*, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 109, verfügbar unter <http://telc.jura.uni-halle.de/de/node/23>, S. 35.

⁴⁵ Alex M. Brill, James K. Glassman, *Who Should the Twenty Be? A New Membership System to Boost the Legitimacy of the G20 at a Critical Time for the Global Economy*, 2012, verfügbar unter <http://www.ntu.org/news-and-issues/economy/who-should-the-twenty-be.html> (Stand Januar 2013), schlagen zwecks Legitimationssteigerung eine Neufestlegung der Kriterien für die G-20-Mitgliedschaft vor, was sie zu dem Schluss führt, dass verschiedene heutige Mitgliedstaaten fehl am Platze sind und durch Nichtmitglieder ausgewechselt werden müssten.

⁴⁶ Ausführlich Jakob Vestergaard, *The G20 and Beyond: Towards Effective Global Economic Governance*, DISS Report 2011:04, S. 23, verfügbar unter http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2011/RP2011-04-G20-and-beyond_web.pdf (Stand Januar 2013).

ternationaler Finanzplatz.⁴⁷ Auch bestehen keine ersichtlichen Gründe, weshalb die EU als ständiges Mitglied der G-20 fungiert und damit gewisse Staaten doppelt vertreten sind und andere Regionalorganisationen höchstens als Besucher eingeladen werden.⁴⁸ Überhaupt fehlen objektive und verlässliche Kriterien für die Zulassung von Gastmitgliedern und die vorgängige Konsultation von Nicht-Mitgliedern. Vielmehr scheinen diese Teilnahmeformen wenig verlässlich und mit vielen Ungewissheiten belastet zu sein. Bestimmt bringt diese variable Geometrie einerseits den Vorteil mit sich, dass die Struktur der Staatengruppe flexibel an die aktuelle wirtschaftspolitische Agenda angepasst werden kann. Andererseits ist die Einladung von Nichtmitgliedern auch von der wirtschaftspolitischen Gesamtstimmung⁴⁹ abhängig und, mehr noch, vom Gutdünken oder den spezifischen aussenpolitischen Interessen des jeweiligen Gastgeberlandes. Abgesehen vom inzwischen ständigen Gaststatus Spaniens scheint der sog. outreach der G-20-Gruppe damit stets einer gewissen Willkür ausgesetzt und folgt jedenfalls keinem festen und transparenten System.⁵⁰

b) Demokratieprinzip, insbesondere Repräsentativität

Ein demokratieorientierter Legitimationsansatz verlangt alsdann die (gleiche) Beteiligung der Betroffenen oder zumindest die Repräsentation der bedeutenden Interessensgruppen im politischen Prozess. Die G-20 greift die Frage ihrer Repräsentativität zuweilen selbst auf und begründet sie folgendermassen:

„Together, member countries represent around 90 per cent of global gross national product, 80 per cent of world trade (including EU intra-trade) as well as two-thirds of the world's population.“⁵¹

⁴⁷ Dazu *Dominique Jordan*, Die G20 und die Schweiz: Beidseitiger Bedarf des Dialogs, Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik 10-2011, S. 56 ff., verfügbar unter <http://dievolkswirtschaft.ch/archive/alltocs/201110.html> (Stand Januar 2013).

⁴⁸ *Jakob Vestergaard*, The G20 and Beyond: Towards Effective Global Economic Governance, DISS Report 2011:04, S. 19, verfügbar unter http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2011/RP2011-04-G20-and-beyond_web.pdf (Stand Januar 2013).

⁴⁹ So wurden am London-Gipfel 2009 verschiedene Nichtmitglieder, darunter auch die Schweiz, ohne vorgängige Konsultation als „nicht kooperative“ Steuerparadiese auf eine schwarze Liste gesetzt und damit vor vollendete Tatsachen gestellt; vgl. *Iftekhar Ahmed Chowdhury*, The Global Governance Group („3G“) and Singaporean Leadership: Can Small be Significant? ISAS Working Paper No. 108 – 19 May, S. 5, verfügbar unter <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=116447> (Stand Januar 2013).

⁵⁰ Das diesjährige Gastgeberland Russland hat immerhin folgende Regeln zur Gewährung des Besucherstatus' definiert (vgl. unter http://www.g20.org/docs/about/international_guests.html, Stand Januar 2013): Es werden nicht mehr als 5 Nichtmitglieder eingeladen; eine faire und ausgewogene geographische Repräsentation wird angestrebt; Spanien ist permanenter Gast; Staaten, die regionale Foren (Afrikanische Union etc.) präsidieren, werden bevorzugt behandelt.

⁵¹ Vgl. unter http://www.g20.org/docs/about/about_G20.html (Stand Januar 2013).

Dank der Fokussierung auf das wirtschaftliche Gewicht ihrer Mitglieder gelangt sie sodann zur positiven Schlussfolgerung:

„The G-20's economic weight and broad membership gives it a high degree of legitimacy and influence over the management of the global economy and financial system.“⁵²

Volkswirtschaftliche Faktoren, auf welche hier vorrangig Bezug genommen wird, sind zweifellos nicht vernachlässigbare Eckpfeiler, wenn es um die Zusammensetzung eines internationalen Finanzforums geht. Dürfen sie jedoch die einzigen massgebenden Faktoren sein? Und wie werden sie gewichtet? Jedenfalls zeugen sie nicht von einem systematisch durchdachten Legitimationsansatz. Und so scheint die Zusammensetzung der Staatengruppe die Folge von einer mehr oder weniger zufälligen und jedenfalls nicht näher begründeten Kombination der genannten Mitgliedschaftskriterien zu sein (Bruttosozialprodukt, Anteil am Welthandel und Bevölkerungsgrösse). Gewiss wurde die Repräsentativität der G-20 gegenüber der aus westlichen Industrienationen bestehenden G-8 insofern gestärkt, als die Mitgliedschaft ausgebaut und auf grössere Entwicklungsländer ausgedehnt wurde. Das wesentliche legitimatorische Grundsatzproblem wurde durch diese vornehmlich quantitative Anpassung jedoch nicht aus der Welt geschafft: Noch immer ist ein Drittel der Weltbevölkerung, was über 2 Milliarden Menschen entspricht, resp. 173 Staaten in den Wirtschaftsgipfeln nicht in permanenter Weise vertreten. Weiter kommt im gegenwärtigen System weder den low income states noch den vielleicht häufigsten small open economies (Singapur, Norwegen, Schweiz) eine Stimme zu. Und schliesslich ist Afrika mit Südafrika als einzigem (ständigen) Mitgliedsstaat gegenüber anderen Weltregionen bedenklich schwach repräsentiert.⁵³ Es sind dies Menschen und politische Gemeinschaften, die sich mit den Auswirkungen einer globalen Wirtschaft im selben Masse konfrontiert sehen wie die in den Regulierungsprozess Involvierten, diesbezüglich aber weder über ein Stimm- noch ein Anhörungsrecht verfügen. Die Repräsentativität der G-20 erscheint folglich ungenügend.

Ein zweites Problemfeld, das sich im Zusammenhang mit der Repräsentationsfrage eröffnet, soll hier nur angeschnitten werden: Wird internationales Recht nicht nur aus Sicht der Staaten im Sinne eines rein inter-staatlichen Konstrukts konzipiert, sondern gilt das Individuum als ultimativer Referenzpunkt, so reicht seine alleinige Vertretung durch die Staatsregierungen heute kaum mehr aus, seien diese auch noch so demokratisch gewählt. Staatsspitzen und ihre Vertreter können oft nur, wenn überhaupt, Mehrheitspositionen vertreten, wobei Minderheitsinteressen regelmässig

⁵² Ibid.

⁵³ *Jakob Vestergaard*, The G20 and Beyond: Towards Effective Global Economic Governance, DISS Report 2011:04, S. 20 f., verfügbar unter http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2011/RP2011-04-G20-and-beyond_web.pdf (Stand Januar 2013).

zu kurz kommen. Aus einer intersubjektiven (statt interstaatlichen) Sichtweise wird deshalb zu Recht der Einbezug weiterer legitimationsvermittelnder Akteure propagiert, insbes. gewählter Repräsentanten (nationale Parlamentarier oder Parlamente sowie lokale Vertreter) und nicht-staatlicher Interessensgruppen, u.a. zivil-gesellschaftlicher Organisationen.⁵⁴ In letzter (demokratischer) Konsequenz wäre deshalb auch ein allenfalls direkt-gewähltes parlamentarisches Gremium auf der internationalen Ebene – analog zum Europäischen Parlament – zu fordern, das zumindest bei Grundsatzentscheiden ein Mitspracherecht hätte.⁵⁵ Nur auf diesem Weg kann letztlich eine effektive demokratische Kontrolle internationaler Institutionen erreicht werden.

c) *Good governance: Transparenz und accountability*

Diese Überlegungen führen direkt zu den good governance-Kriterien der Transparenz und der accountability, die nachfolgend zu vertiefen sind. Transparenz als Teilaspekt sowohl des Demokratieprinzips als auch von good governance standards, gebietet die Offenheit von Entscheidungsmechanismen⁵⁶ und bildet letztlich die Grundvoraussetzung jeder Form von Beobachtung, Kontrolle und Einflussnahme durch Aussenstehende; überhaupt ist sie Vorbedingung aller demokratischen Verfahren.⁵⁷ Die G-20 entspricht diesem Kriterium nur begrenzt: Ihre Gipfeltreffen finden hinter verschlossenen Türen statt, Verhandlungsprotokolle werden nicht veröffentlicht, institutionalisierte Konsultationen mit Nichtmitgliedern bestehen in der Vorbereitungsphase erst ansatzweise.⁵⁸ Die Öffentlichkeit und

⁵⁴ Vgl. den Cardoso-Bericht des Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations von 2004, insbes. S. 23 ff., sowie das White Paper on European Governance der EU von 2001, etwa S. 14: „Civil society plays an important role in giving voice to the concerns of citizens and delivering services that meet people's needs.“

⁵⁵ Vgl. etwa die Vorschläge für eine zweite UNO-Kammer als Volksvertretung; insbes. Richard Falk, Andrew Strauss, On the Creation of a Global People's Assembly: Legitimacy and the Power of Popular Sovereignty, Stanford Journal of International Law 36, 2000, S. 191 ff.

⁵⁶ Samuli Seppänen, Good Governance in International Law, 2003, S. 102. Vgl. etwa Art. 10 Abs. 3 2. Satz Vertrags über die Europäische Union: „Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen.“; Art. 15 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union: „Um eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen, handeln die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit.“

⁵⁷ Jan Klabbers, Anne Peters, Geir Ulfstein, The Constitutionalization of International Law, 2009, S. 330.

⁵⁸ Es ist wünschenswert, dass die Anstrengungen zur Einbeziehung von Nicht-Mitgliedern, wie sie etwa das letztjährige Gastgeberland Mexiko unternommen hat (hierzu oben), auch an zukünftigen Gipfeln fortgesetzt und verstärkt werden.

Drittstaaten erfahren bestenfalls im Nachhinein die Resultate der Verhandlungen, die im Rahmen von einfachen Communiqués mitgeteilt werden; Informationen über die Art und Weise, wie diese Resultate zustande kommen, sind dünn gesät. Und schliesslich ist an dieser Stelle nochmals auf die besonders bedenkenswerte Intransparenz bezüglich der Mitgliedschaftskriterien zu verweisen.

Mit dem Repräsentationsprinzip in engem Zusammenhang steht schliesslich das Prinzip der accountability, das mit dem deutschen Begriff der Verantwortlichkeit nur unzureichend übersetzt wird.⁵⁹ Effektive Demokratie und good governance verlangen nicht nur repräsentative und transparente Strukturen, sondern auch die Möglichkeit, die Entscheidungsträger über geeignete Mechanismen zur Rechenschaft zu ziehen. Dabei kann die Verantwortlichkeit über verschiedene Wege eingefordert werden: Zuerst ist an politische Mechanismen (insbes. die Wahl oder Abwahl von Repräsentanten durch das Volk) zu denken, zweitens an die justizielle Kontrolle und schliesslich an die Funktion öffentlicher wie privater watchdogs, seien es eigens beauftragte Funktionäre (Ombudspersonen), NGOs oder die Medien.⁶⁰

Die G-20 operiert mindestens in zweifacher Hinsicht ausserhalb dieser Logik: Erstens haben insbes. Nicht-Mitgliedstaaten keinerlei Mittel zur Hand, korrigierend auf die Entscheidungsträger einzuwirken. Zweitens sind ausschliesslich Regierungen und Zentralbankchefs, die naturgemäss eine schwächere demokratische Legitimation als Parlamentarier besitzen, an der Entscheidungsfindung beteiligt (Gouvernementalisierung der internationalen Beziehungen), während der Legislative und auch der Zivilgesellschaft (wie soeben erwähnt) der Zugang zu den Gipfeln grundsätzlich versperrt bleibt. Kritische Medienberichte, eine aufmerksame Öffentlichkeit und allenfalls wissenschaftliche und politische Auseinandersetzungen können dieses accountability-Defizit bis zu einem gewissen Grade kompensieren, ersetzen allerdings nicht die fehlenden politischen Einflussmöglichkeiten der betroffenen Bevölkerung.

⁵⁹ Vgl. den Cardoso-Bericht des Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations von 2004, S. 24: „One of the key principles of representative democracy is connecting citizens to the decisions that affect them and ensuring public accountability for those decisions.“

⁶⁰ Samuli Seppänen, Good Governance in International Law, 2003, S. 103.

III. Fazit: Reformbedarf der internationalen Finanzarchitektur

1. Allgemeines

Die Gründer der Nachkriegsinstitutionen erkannten durchaus die Vorteile der beschränkten Mitgliedschaft und der Stimmenwägung in grösseren Organen, gleichzeitig aber auch die Wichtigkeit einer breiten multilateralen Abstützung internationaler Entscheidungen. Dem modernen Völkerrecht der UNO-Zeit ist es entsprechend gelungen, im Zuge der Entkolonialisierung und der Auflösung der Sowjetunion einen überwiegenden Teil der Staaten, darunter ehemals kolonialisierte oder nicht-autonome Länder, in sein institutionelles Gefüge einzubinden – trotz fortbestehender Ungleichheiten in rechtlich-institutioneller wie auch faktischer Hinsicht. Die G-20-Diplomatie bedeutet trotz unbestreitbarer Vorzüge hinsichtlich Flexibilität, Informalität und Speditivität eine Abkehr von diesem System. Kurzfristig mag diese Kooperationsform vor allem für mächtige Staaten verlockend und sogar gerechtfertigt erscheinen, längerfristig droht sie, die internationalen Beziehungen wieder zu oligarchisieren und damit die bestehenden Institutionen zu untergraben.

Die vorstehende Untersuchung hat jedenfalls gezeigt, dass jene Institution, die sich als „premier forum“ für internationale Wirtschaftsfragen bezeichnet,⁶¹ unter starken Legitimationsdefiziten leidet. Auch den Effizienzbeweis hat sie noch nicht erbracht; ob er gelingt, wird auch davon abhängig sein, ob Aufbau und Funktionsweise in Einklang mit international anerkannten Legitimationsmassstäben gebracht werden können. Dazu gehören Grundsätze wie rule of law, Demokratie und good governance. Während rule of law eine verlässliche Rechtsbasis gebietet, verlangt das Demokratieprinzip etwa eine stärkere Einbindung von Nichtmitgliedern im Sinne des Betroffenheitsprinzips sowie, im Lichte von good governance, eine verbesserte Transparenz und accountability der Entscheidungsträger.

Will die G-20 ihre Führungsrolle in Zukunft glaubwürdig und effektiv wahrnehmen, so sind diese Mängel zu beheben. Aus der Völkerrechtsgeschichte ist zu lernen und Entwicklungen wie sie etwa im Rahmen des Wiener Kongresses eingeleitet wurden, der nur die mächtigsten Staaten in ein Gleichgewicht zu versetzen versuchte, dürfen im 21. Jahrhundert nicht wiederholt werden.⁶² Nachfolgend werden verschiedene Ansätze aufge-

⁶¹ Vgl. unter http://www.g20.org/docs/about/about_G20.html (Stand Januar 2013).

⁶² Ähnlich der Vergleich des Norwegischen Aussenministers: Jonas Gabr Støre, Time for G-20 to address its legitimacy, The Straits Times (Manila, Philippinen) vom 6. April 2010, verfügbar unter http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/uten_riksministeren/2010/g_20_cooperation.html?id=600820 (Stand Januar 2013). Vgl. zum

zeigt, die der geäußerten Kritik Rechnung tragen und vor allem eine breiter abgestützte Entscheidungsfindung in der internationalen Finanzregulierung ermöglichen.

2. Möglichkeiten unter dem Status quo

Ein gangbarer Weg besteht zunächst darin, die heutige institutionelle Struktur der G-20 weitgehend beizubehalten, gleichzeitig jedoch ihre Aussenbeziehungen auszubauen. Als premier forum für globale Wirtschaftsfragen hat sich die G-20 der Aufgabe verschrieben, Krisen zu verhindern und dafür die angezeigten regulatorische Massnahmen zu ergreifen. Aus Sicht der Staatengruppe erscheint es daher wichtig, sich gegenüber bestehenden Internationalen Organisationen zu positionieren und gleichzeitig deren Arbeit zu unterstützen. Das betrifft insbesondere den IWF und das FSB, die wesentlich zur Durchsetzung der G-20-Agenda beitragen. Gleichzeitig ist die Staatengruppe verpflichtet, die Interessen und Standpunkte der gesamten internationalen Gemeinschaft, insbesondere auch der Nicht-Mitgliedstaaten, in ihrem Entscheidungsprozess bestmöglich zu berücksichtigen. Dessen breitere Abstützung, etwa in Form von objektivierten und standardisierten Konsultationsmechanismen, könnte die Legitimität und Verantwortlichkeit der G-20 steigern. Dabei gilt es auch, einen ständigen und auf transparenten Kriterien beruhenden Austausch mit Organisationen der Zivilgesellschaft sowie der business und der research community zu etablieren.⁶³ Ausserdem hätten Akteure des (nationalen) öffentlichen Sektors wie bspw. Zentralbanken und Aufsichtsbehörden vermehrt mit NGOs und Repräsentanten des Wirtschaftssektors zusammen zu arbeiten.⁶⁴ Und wie die vorstehende Untersuchung aufgezeigt hat, fehlen zurzeit überzeugende und verlässliche Kriterien für die Gewährung des Gast- und Besucherstatus; sie ist letztlich dem Gutdünken des Gastgeberlandes anheimgestellt. Längerfristig führt kein Weg daran vorbei, die Prinzipien der globalen Wirtschaftspolitik und wichtige internationale Standards in gemeinsamer weltbürgerlicher Verantwortung auszuhandeln.

Ganzen etwa Daniel Thüerer, Hegemony, in *Encyclopedia of Public International Law*, 2012 (im Erscheinen).

⁶³ Dahingehend auch Barry Carin, Paul Heinbecker, Gordon Smith, Ramesh Thakur, Making the G20 Summit Process Work: Some Proposals for Improving Effectiveness and Legitimacy, CIGI G20 Papers | No. 2, June 2010, S. 11 f., verfügbar unter <http://www.cigionline.org/publications/archive/30/2010-06> (Stand Januar 2013).

⁶⁴ Jean-Baptiste Gossé, Dominique Plihon, The Future of Financial Markets and Regulation: What Strategy for Europe? hal-00613251, 2011, S. 10–11, verfügbar unter <http://ideas.repec.org/p/hal/wpaper/hal-00613251.html> (Stand Januar 2013).

Kleinststaaten mit einer gewissen wirtschaftlichen und finanzpolitischen Bedeutung wie die Schweiz oder Singapur dürften zwar auch im aktuellen System immer wieder Wege finden, um sich Gehör zu verschaffen. So hatte etwa der Schweizer Nationalbankpräsident, zumindest für kurze Dauer, den Vizevorsitz des FSB inne, was die Rolle der Schweiz in der internationalen Finanzmarktregulierung aufwertete und ihr eine gewisse politische Einflussnahme auch im Rahmen der G-20 ermöglichte.⁶⁵ Der grossen Mehrheit der Nichtmitgliedstaaten, die sich nicht minder mit Fragen der internationalen Finanz- und Wirtschaftsfragen konfrontiert sehen, bleiben solche internen Kanäle versperrt. Ihnen bleibt damit nur die Einflussnahme über externe Wege. Ihnen bietet sich insbesondere ein Zusammenschluss mit anderen Nichtmitgliedern an, die ähnliche Interessen verfolgen. Das prominenteste Beispiel für eine derartige Zusammenarbeit stellt die gegenwärtig aus 30 Mitgliedern bestehende informelle Global Governance Group (3G) dar. Offen gegenüber allen Nicht-G-20-Staaten, hat sie sich zum Ziel gesetzt, deren Interessen zu bündeln und einen konstruktiven Dialog mit der G-20 zu führen. Die 3G versteht sich nicht in erster Linie als Gegenpol zur G-20, sondern versucht sie darin zu unterstützen, ihre Entscheidungsprozesse konsultativer, inklusiver und transparenter zu gestalten.⁶⁶ Gelingt es ihr dabei, genügend Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen und ihren Konsultativstatus auf Dauer zu verfestigen, könnte sie sich durchaus zu einem wirkungsvollen Sprachrohr von Nichtmitgliedern entwickeln. In diesem Sinne dürfte sie auch die Legitimität und letztlich die Effektivität der G-20 verbessern.

3. Weitergehende Reformvorschläge

Aus einer längerfristigen Perspektive stellt sich die Frage, ob zur Überwindung der aufgezeigten Legitimationsdefizite und zur Wahrung eines ausgewogenen Multilateralismus' nicht eine grundlegende Reform der Weltfinanzordnung anzustreben ist. Zurzeit liegen diesbezüglich verschiedene Vorschläge und Modelle vor; sie sind grösstenteils noch wenig detailliert und müssten weiter konzeptualisiert werden.

⁶⁵ Vgl. auch die dahingehende Pressemitteilung des zuständigen Staatssekretariats unter <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=42093> (Stand Januar 2013).

⁶⁶ Hierzu *Iftekhar Ahmed Chowdhury*, *The Global Governance Group („3G“) and Singaporean Leadership: Can Small be Significant?* ISAS Working Paper No. 108 – 19 May, S. 7 ff., verfügbar unter <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=116447> (Stand Januar 2013).

a) G-20 als Lenkungsorgan des IWF

Die G-20 weist wie gezeigt nicht nur in ihrer Binnenstruktur Mängel auf, auch im Aussenverhältnis agiert sie bisweilen völkerrechtlich losgelöst von solchen Institutionen, die ebenfalls für die weltweite Finanzpolitik verantwortlich sind (Bretton Woods-Institutionen, IWF). Trotzdem kommt der Staatengruppe faktisch die eminente Aufgabe zu, zum einen das Financial Stability Board (FSB)⁶⁷ und zum andern internationale normsetzende Gremien wie den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht zu überwachen.⁶⁸ Das FSB nimmt heute gemeinsam mit der G-20, der gegenüber es direkt rechenschaftspflichtig ist, eine bedeutende Führungsrolle in der Gestaltung und Umsetzung der internationalen Finanzregulierung ein.⁶⁹

Als Antwort auf Kritik an den eigenen Strukturdefiziten rief die G-20 das FSB zur engeren Zusammenarbeit mit dem IWF auf. Die beiden Organisationen wirkten in der Folge bei der Erfassung von Daten und der Aufsicht der globalen Finanzsysteme sowie derjenigen der einzelnen Länder zusammen, insbesondere indem sie Frühwarnungen publizierten. Die systemischen Risiken sollten besser eingeschätzt und mögliche regulatorische Kontrollen und aufsichtsrechtliche Verfahren als Antwort auf die sich wandelnden systemischen Risiken in den Finanzmärkten berücksichtigt werden.⁷⁰ Die Entscheidungsträger erhielten so die Möglichkeit, Daten zu beschaffen und laufende Entwicklungen besser zu analysieren. Und gleichzeitig sollte der Informationsaustausch erleichtert werden. Der IWF setzt dies dadurch um, dass er das Systemrisiko regulatorisch thematisiert,

⁶⁷ Das Financial Stability Board wurde als Nachfolger des Financial Stability Forum (FSF) am Gipfeltreffen der G-20 im April 2009 gegründet. Es überwacht das internationale Finanzsystem, deckt Schwächen auf und entwickelt regulatorische Richtlinien, welche die Finanzstabilität unterstützen. Das FSB bringt nationale Finanzbehörden, internationale Finanzinstitutionen, Regulierungs- und Aufsichtsbehörden mit Experten der Zentralbankexperten zusammen. Die Mitgliedschaft bringt Verpflichtungen mit sich: die Erhaltung der Finanzstabilität, die Offenheit und Transparenz des Finanzsektors, die Umsetzung internationaler Finanzstandards und die regelmässigen Erstattung von Gutachten.

⁶⁸ Siehe *Kern Alexander*, *Global Financial Standard Setting the G10 Committees*, and *International Economic Law*, *Brooklyn Journal of International Law* 34, 2008–2009, S. 861 ff. Auch der Basler Ausschuss bemüht sich, die Verantwortlichkeit und Legitimität des internationalen Normierungsprozesses zu fördern, indem das bislang 20 Länder umfassende Gremium um folgende Staaten mit vollem Stimmrecht erweitert wurde: Australien, Brasilien, China, Indien, Korea, Mexiko und Russland.

⁶⁹ Wie die G-20 wurde auch das FSB für seine Legitimationsdefizite verschiedentlich kritisiert. Dies führte etwa zu den laufenden Bestrebungen, das FSB mit Rechtspersönlichkeit auszustatten. Vgl. etwa *Communiqué G-20 Leaders Summit, Cannes 3–4 November 2011*, verfügbar unter <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/for-the-press/news-releases/g20-leaders-summit-final-communication.1554.html> (Stand Januar 2013).

⁷⁰ Vgl. unter <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/ewe.htm> (Stand Januar 2013).

um künftige Krisen zu verhindern.⁷¹ Im Endeffekt bedeutete die Kooperation zwischen dem FSB und dem IWF einen wichtigen Schritt in Richtung Integration des mikroprudenziell-regulatorischen und des makroprudenziellen Ansatzes der Finanzmarktaufsicht.⁷² Die genannten Instrumente unterstützen die Aufsichtsfunktion des IWF und damit das Einflusspotential seiner Entscheidungen und Empfehlungen. Die erzielten Erfolge in der makroprudenziellen Aufsichtstätigkeit und die Ausarbeitung von Standards könnten wegweisend sein für eine engere Zusammenarbeit zwischen G-20 und IWF auf makroökonomischen Gebieten. Um die Führungsrolle (leadership) und gleichzeitig die Legitimität der G-20 auszubauen, argumentierte etwa Mervyn King, Präsident der Bank of England, dafür, die Staatengruppe als governing council in den IWF zu integrieren und dabei ein Abstimmungsverfahren festzulegen.⁷³ In welchem Masse ein solches Organ mit Aufsichts- und Weisungskompetenzen auszustatten wäre, bedarf der weiteren Abklärung. Inhaltlich wären Themen wie die Geld- und Währungspolitik, den Währungskurs, den Ausgleich der Leistungsbilanzen sowie die Steuerpolitik an die Hand zu nehmen.

Eine solche völkerrechtliche Integration der G-20 in den IWF behebt indes nicht alle Defizite der gegenwärtigen internationalen Finanzarchitektur, wurde doch gerade die Repräsentativität der UN-Sonderorganisation immer wieder problematisiert. Bemängelt wurde etwa die Aufteilung der Sonderziehungsrechte und der damit verbundenen Gewichtung der Stimmrechte der einzelnen Mitglieder. Auch die Ernennung Christine Lagarde als Direktorin bekräftigte für viele das Bild eines IWF, der von der G-10 beherrscht wird und zu einseitig auf westliche Interessen

⁷¹ The IMF's Global Financial Stability Reports und World Economic Outlook Reports sind die Flaggschiffe der Publikationen zur globalen Überwachung.

⁷² Mikroprudenzielle Aufsicht fokussiert hauptsächlich auf die Zahlungsfähigkeit und Risikomanagementpraktiken von individuellen Finanzinstitutionen sowie Einleger- und Bankinvestorenschutz. Dagegen beinhaltet die makroprudenzielle Aufsicht die Beurteilung der Gesamtrisiken im Finanzsystem, die Infrastruktur des Finanzsystems und die Verbindung zwischen den Finanzinstituten und Märkten und den Risiken der gemeinsamen Herausforderungen in den Finanzsystemen. Vgl. Jean C. Trichet, 2009 'Macro-prudential supervision in Europe', Text of the 2nd City Lecture, verfügbar unter <http://www.bis.org/review/r091218b.pdf> (Stand Januar 2013). Makroprudenzielle Regulierung beinhaltet unter anderem die Entwicklung von regulatorischen Standards, die den Fremdkapitalgrad im Finanzsystem als Ganzes messen und beschränken, indem Finanzinstitute grössere Liquiditätsreserven für kurzfristige Belastungen aus ungesicherten Bankeneinlagen bzw. antizyklische Kapitalregulation halten. Siehe IMF, Initial Lessons of the Crisis for the Global Architecture and the IMF (IMF Strategy, Policy and Review Dept, 2009), verfügbar unter <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/021809.pdf> (Stand Januar 2013).

⁷³ Mervyn King, Rede an der University of Exeter vom 19. Januar 2010, verfügbar unter <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2010/speech419.pdf> (Stand Januar 2013).

ausgerichtet ist. Heute wird weitherum die Notwendigkeit erkannt, ein „wiederbelebtes multilaterales Mandat“ für den IWF zu etablieren und interne Führungsreformen anzustrengen, damit er längerfristig handlungsfähig bleibt.⁷⁴ Die anhaltende Kritik könnte allfällige Bestrebungen behindern, IWF und G-20 im Sinne von Kings Vorschlag mit mehr Kompetenzen auszustatten. Eine Neuausrichtung der G-20 wäre entsprechend an eine Reformierung der IWF zu koppeln.

b) Selbständige Weltfinanzorganisation (WFO)

Vorstellbar wäre alsdann die Gründung einer neuen selbstständigen Internationalen Organisation, welche den soeben behandelten Legitimationskriterien entsprechen und die informelle G-20 ablösen würde. In diesem Sinne wurde etwa eine Weltfinanzorganisation (WFO) als Dachorganisation vorgeschlagen, welche die Mitgliedschaft aller Staaten vorsieht und ein Forum für wichtige Finanz- und Währungsbehörden bildet.⁷⁵ Verantwortlich für die Gewährleistung der Stabilität des internationalen Finanzsystems, könnte sie die WTO, welche ihrerseits die Liberalisierung des Welthandels bezweckt, sinnvoll ergänzen. Der WFO käme eine doppelte Funktion zu: Zum einen sollte sie die makroökonomischen Politiken der Mitgliedstaaten überwachen (Zahlungsbilanz, Reserven, Auslandsschulden, Wechselkurse, Liberalisierung des Kapitalverkehrs), zum andern auch die Finanzmärkte regulieren und beaufsichtigen. Ihre Haupttätigkeit bestünde darin, Informationen zu sammeln, Standards und Verfahren zu harmonisieren und die Durchsetzung durch nationale Behörden zu überwachen und zu koordinieren. Ausserdem könnte sie selbst Regulierungen erlassen und Standards setzen, welche durch die Mitglieder in einem Verfahren mit unterschiedlicher Stimmengewichtung (sog. Stimmenwägung) angenommen würden. Politisch-strategisches Leitungsorgan wäre eine jährliche Ministerkonferenz. IWF und Weltbank wären der Organisation untergeordnet; sie stellen nunmehr technische Institutionen dar, welche die WFO bei ihrer Aufgabe unterstützen. Ebenfalls wäre ein Streitbeilegungsmechanismus vorzusehen, analog zu jenem der WTO, der bei Streitigkeiten zwischen Staaten oder

⁷⁴ Committee on IMF Governance Reform, Final Report (März 2009), verfügbar unter <http://www.imf.org/external/np/omd/2009/govref/032409.pdf> (Stand Januar 2013).

⁷⁵ Zum Ganzen Eric Denters, Regulation and Supervision of the Global Financial System, Amsterdam Law Forum, Vol. 1 Nr. 3, 2009, S. 63 ff., insbes. S. 73 ff. m.w.H.; ähnlich Jakob Vestergaards Vorschlag eines Global Economic Council, das als „joint board of governors“ der Weltbank und des IWF fungieren sollte; Jakob Vestergaard, The G20 and Beyond: Towards Effective Global Economic Governance, DISS Report 2011:04, S. 44 ff., verfügbar unter http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2011/RP2011-04-G20-and-beyond_web.pdf (Stand Januar 2013).

zwischen Staaten und Bretton Woods-Institutionen zum Einsatz käme. Die (demokratische) Legitimation einer solchen WFO könnte gesteigert werden, wenn ihr zusätzlich ein parlamentarisches Organ, etwa analog zum Europäischen Parlament oder zum System der ILO, verliehen und die Zivilgesellschaft einbezogen würde.⁷⁶

c) Vorschläge im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen

Eine weitere, mittelfristig wohl realistischere Möglichkeit besteht darin, die G-20 in das System der Vereinten Nationen zu integrieren. Sie sind stets die einzige globale Institution mit universeller Beteiligung und weitherum anerkannter Legitimation.⁷⁷ Die Global Governance Group (3G) fordert daher zu Recht:

„The G-20 process should recognize and reflect this reality. The G-20 process and its actions and decisions should complement and strengthen the United Nations.“⁷⁸

In Resolution 63/303 vom 9. Juli 2009 hat die UN-Generalversammlung selbst ihre Verantwortung mit Blick auf die Weltfinanzordnung betont und ihre diesbezügliche Legitimation herausgestrichen:⁷⁹

„We reaffirm the purposes of the United Nations, as set forth in its Charter, including <to achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character> and <to be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends>. The principles of the Charter are particularly relevant in addressing the current challenges. The United Nations, on the basis of its universal membership and legitimacy, is well positioned to participate in various reform processes aimed at improving and strengthening the effective functioning of the international financial system and architecture.“⁸⁰

Was das Ausmass der Kooperation oder die Tiefe der Integration angeht, ist grundsätzlich eine grosse Bandbreite von Konstellationen vorstellbar: Sie reichen von einem verstärkten und institutionalisierten Dialog mit den kompetenten UN-Gremien über die strukturelle Anbindung der G-20 im Rahmen formalisierter Entscheidungsverfahren mit klarer Kompetenzausscheidung bis zur vollständigen Absorption der G-20 durch das UN-System.

⁷⁶ Friedl Weiss, Finanzkrise und internationales öffentliches Recht, Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 1. April 2011 (bisher unveröffentlichtes Manuskript), S. 38. Vgl. bez. UN: Richard Falk, Andrew Strauss, Toward Global Parliament, Foreign Affairs 80 (1), S. 212 ff.

⁷⁷ „Annex to the letter dated 11 March 2010 from the Permanent Representative of Singapore to the United Nations addressed to the Secretary-General – Strengthening the Framework for G-20 Engagement of Non-members“ (A/64/706, Ziff. 2).

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Dazu Christian Tietje, Architektur der Weltfinanzordnung, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 109, verfügbar unter <http://telc.jura.uni-halle.de/de/node/23>, S. 32 (Stand Januar 2013).

⁸⁰ A/Res/63/303 vom 13. Juli 2009, Annex, Ziff. 2.

Bereits heute finden Austauschprozesse zwischen politischen und administrativen Institutionen aller Ebenen statt (Regierungen, Verwaltungsbehörden, Parlamenten und Internationalen Organisationen). Solchen horizontalen und vertikalen government networks, die weitgehend informeller Natur sind, wird mit guten Gründen eine eminente Bedeutung zugemessen, was die transnationale Politikgestaltung und Regulierung angeht.⁸¹ In diesem Sinne könnte auch der Dialog zwischen der G-20 einerseits und Nicht-Mitgliedstaaten bzw. UN-Organen und -Sonderorganisationen andererseits weiter ausgebaut werden. Eine stärkere Vernetzung hätte den Vorteil, dass die G-20 ihre Politik besser auf die Aktivitäten anderer internationaler Institutionen abzustimmen hätte und zugleich die Bedürfnisse von Nicht-Mitgliedstaaten berücksichtigt würden. Hingegen könnten die aufgezeigten Defizite im Bereich von rule of law, Transparenz und accountability damit nicht überwunden werden.

Die 3G hat in ihrem Diskussionspapier⁸² zu Handen der UN-Generalversammlung weitere Vorschläge zur Formalisierung des Dialogs zwischen der G-20 und Nichtmitgliedern gemacht. Dabei hält sie zunächst fest, dass die G-20-Aktivitäten jene der UN ergänzen und unterstützen sollen. Weiter wird die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen der G-20 und der UN bzw. den übrigen UN-Mitgliedstaaten betont, insbesondere in Form von Konsultationen im Vorfeld von G-20-Gipfeltreffen und Informationen in deren Nachgang. Sodann wird gefordert, die Teilnahme des UN-Generalsekretärs und seiner Sherpas an den Gipfeltreffen zu formalisieren. Der Generalsekretär könne zwar nicht die einzelnen Länderpositionen, zumindest aber einen Basiskonsens aller UN-Mitglieder gegenüber der G-20 vertreten. Ferner soll der G-20-Prozess in dem Sinne flexibel bleiben, als die Staatengruppe im Sinne einer variablen Geometrie je nach Thema und Interessenslage weitere Staaten hinzuziehen könne. Und schliesslich müsse der Kontakt zur Regionalorganisationen (APEC, ASEAN, AU Commission, EU, NEPAD), wie er an den letzten Gipfeln stattgefunden hätte, auf eine reguläre Basis gestellt werden. Solche Vorstösse zeugen von der Notwendigkeit, die Entscheidungsprozesse der G-20 breiter abzustützen. Ergänzend zu diesen Vorschlägen der 3G wären Konsultationsmechanismen mit weiteren UN-Gremien, insbes. dem ECOSOC und der Generalversammlung, in Erwägung zu ziehen.

⁸¹ Hierzu Anne-Marie Slaughter, A New World Order, 2004, passim; Anne-Marie Slaughter: Government Networks: The Heart of the Liberal Democratic Order, in Gregory H. Fox, Brad R. Roth (Hrsg.), Democratic Governance and International Law, 2000, S. 199 ff., passim.

⁸² „Annex to the letter dated 11 March 2010 from the Permanent Representative of Singapore to the United Nations addressed to the Secretary-General – Strengthening the Framework for G-20 Engagement of Non-members“ (A/64/706).

Aus der Erkenntnis heraus, dass keine der bestehenden Institutionen den heutigen Herausforderungen in weltweiten Wirtschaftsfragen tatsächlich gewachsen ist, wurden radikalere Reformmodelle erarbeitet. Ihre Verwirklichung würde die G-20 vollends obsolet werden lassen.

Seit längerem diskutiert wird die Errichtung eines World Economic and Social Security Council (ESSC), dem analog zum UNO-Sicherheitsrat eine demokratische Obergewalt über internationale Wirtschafts- und Finanzinstitutionen zukäme.⁸³ Ein derartiges Organ wurde in den vergangenen Jahrzehnten von zahlreichen unabhängigen Autoren und Expertenkommissionen propagiert.⁸⁴

Stellvertretend seien hier nur die beiden folgenden Berichte erwähnt: Der Human Development Report 1994 des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) führte ein neues, nicht-militärisches Verständnis von menschlicher Sicherheit (human security) ein und schlug in diesem Zusammenhang ein „decision-making forum at the highest level to review the threats to global economic security and agree on the necessary action“ vor.⁸⁵ Auch die vom früheren UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali ins Leben gerufene Commission on Global Governance machte die Bildung eines ESSC zu einem zentralen Thema ihres Berichts. Danach hätte der ESSC „the standing in relation to international economic matters that the Security Council has in peace and security matters.“⁸⁶

Faktisch käme die Etablierung eines ESSC nicht nur einer Ersetzung oder Erneuerung der G-20, sondern auch des ECOSOC gleich.⁸⁷ Ein solches Organ würde nicht zwingend selbst operativ tätig, doch käme ihm die Kompetenz zu, bindende Weisungen gegenüber bestehenden Institutionen zu erlassen, etwa der Weltbank, dem IWF, der WTO und anderen UN-Sonderorganisationen. Nationale Regierungen könnten zwar nicht direkt gezwungen werden, die Anweisungen der ESSC zu befolgen, allerdings bestünde die Möglichkeit, bei systematischer Nicht-Befolgung

⁸³ Insbes. *Frances Stewart, Sam Daws*, An Economic and Social Security Council at the United Nations, Working Paper Number 68, QEH Working Paper Series, March 2001, verfügbar unter <http://ideas.repec.org/p/qeh/qehwps/qehwps68.html> (Stand Januar 2013).

⁸⁴ Vgl. für detaillierte Nachweise: *ibid.*, S. 25 f.

⁸⁵ UNDP (1994): Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security, S. 10, verfügbar unter <http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994> (Stand Januar 2013).

⁸⁶ Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*, 1995.

⁸⁷ Zum Ganzen *Frances Stewart, Sam Daws*, An Economic and Social Security Council at the United Nations, Working Paper Number 68, QEH Working Paper Series, March 2001, S. 20 ff., verfügbar unter <http://ideas.repec.org/p/qeh/qehwps/qehwps68.html> (Stand Januar 2013).

von Empfehlungen Bussen auszusprechen. Analog zum UN-Sicherheitsrat hätte das Gremium sowohl das wirtschaftliche Gewicht der Mitgliedstaaten als auch die angemessene Repräsentation von kleineren Staaten aller Stufen und Regionen zu berücksichtigen. Entsprechend wurde vorgeschlagen, eine semi-permanente, d.h. zwölfjährige Mitgliedschaft für die 10 bedeutendsten Volkswirtschaften vorzusehen, während die übrigen 10 Sitze im Gegensatz zur G-20 nicht fest besetzt sein sollten.⁸⁸ Die nicht-ständigen Mitglieder wären alle drei Jahre von der UN-Generalversammlung neu zu wählen, wobei eine Wiederwahl nicht zulässig sein dürfte. Personell zu besetzen wäre der ESSC mit den Finanzministern der Mitgliedstaaten, allenfalls unterstützt durch Staats- und Regierungschefs bei besonders wichtigen Entscheidungen.

In dieselbe Richtung zielt der Vorschlag der sog. Stiglitz-Kommission zur Schaffung eines Global Economic Coordination Council im Rahmen der UN.⁸⁹ Ähnlich wie bei den bereits vorgestellten Modellen, handelte es sich hierbei um ein neu zu gründendes politisches Führungsorgan, das den Bretton Woods-Organisationen, einschliesslich der WTO, übergeordnet wäre. Als solches besäße es wie der ESSC den Vorteil, dass es rechtlich in die Verfassungsstruktur der UN eingebunden wäre.⁹⁰

Aus einer pragmatischen Sicht erscheint ein Regulierungs- und Aufsichtssystem, das auf den bestehenden Institutionen aufbaut, am besten geeignet, um sowohl staatlichen Souveränitätsansprüchen als auch dem Bedürfnis nach einer globalen Finanzmarktaufsicht gerecht zu werden. Im Sinne der aufgezeigten Legitimationsmassstäbe ist es unentbehrlich, dass ein solches System fundamentalen rechtsstaatlich-demokratischen Kriterien genügt und längerfristig über demokratisch legitimierte Organe, etwa ein zu etablierendes UNO-Parlament, kontrolliert würde.⁹¹

⁸⁸ Vgl. etwa die Regelung der Repräsentation in der ILO gemäss Artikel 7 Abs. 2 der ILO-Verfassung: Von 28 Repräsentanten müssen zehn die Interessen von Hauptindustrieländern vertreten.

⁸⁹ Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System vom 21. September 2009.

⁹⁰ *Christian Tietje*, Architektur der Weltfinanzordnung, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 109, S. 37, verfügbar unter <http://telc.jura.uni-halle.de/de/node/23> (Stand Januar 2013).

⁹¹ Vgl. etwa den „Call for Global Democratic Oversight of International Financial and Economic Institutions“ der Campaign for the Establishment of a United Nations Parliamentary Assembly, verfügbar unter http://www.wfuna.org/atf/cf/%7B84F00800-D85E-4952-9E61-D991E657A458%7D/Statement%20EN_form.pdf (Stand Januar 2013).

IV. Schlussbemerkungen

Viele öffentliche Güter, die herkömmlicherweise zu den Aufgaben der Staaten gehörten, haben in unterschiedlichem Ausmass einen globalen Charakter erlangt. Hierzu gehören etwa Bereiche der Sicherheit, der Umwelt, aber auch des Geldes. Die Stabilität der Finanzmärkte kann letztlich nur im Rahmen internationaler Regelungssysteme effektiv und nachhaltig gesichert werden. Die nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen Organisationen vermögen den Bedürfnissen der heutigen Wirtschaft nicht mehr vollends zu genügen. Das alte Regime von Bretton Woods (Internationaler Währungsfonds und Weltbank) und die WTO weisen zwar Vorzüge formaler, stabiler Strukturen auf, doch sind sie zur umfassenden Erfüllung der Anforderungen der modernen Weltwirtschaft im Alleingang nicht gerüstet; in der Folge errichtete informelle Regime wie die G-20 reagierten auf die neuen Herausforderungen, doch leiden sie unter gravierenden Legitimationsdefiziten und Durchsetzungsschwäche.

Die G-20 vermochte in den frühen Phasen der Finanzkrise mit ihren Massnahmen zur Stabilisierung der Weltwirtschaft einige Fortschritte zu erzielen (Londoner Gipfel von 2009). Ihre nachfolgenden Initiativen haben aber nicht Schritt gehalten mit den Herausforderungen einer sich abschwächenden Weltwirtschaft und mit der Notwendigkeit eines wirksamen internationalen Regelungssystems. Ursache des mangelnden Erfolgs der G-20 war zum Teil ihre mangelnde Institutionalisierung und das Fehlen von Verantwortlichkeit und Legitimität den Ländern gegenüber, die ihren Praktiken unterworfen sind. Um solche Defizite zu überwinden, bestehen bereits unter dem Status quo verschiedene Ansätze. Längerfristig muss die G-20 ihr Mandat neu definieren und ihre institutionelle Struktur reformieren, etwa indem sie sich in das bestehende Institutionengefüge stärker einbindet. Nur so bleibt sie in der Lage, den Problemen, mit denen das globale Finanzsystem konfrontiert ist, glaubwürdig und wirksam entgegenzutreten.

Summary

The G-20, a group of finance ministers and central bank governors representing 19 countries plus the EU, has evolved to become an influential forum for debating the reform of the international monetary and financial architecture. Calling itself the „premier forum for international economic cooperation“, its political impact – also and especially with respect to non-member states – can hardly be overestimated. However, this form of multilateralism raises important questions of its legitimacy and, as a consequence, its effectiveness.

There is a growing consciousness in the international community that international (economic) governance must not be concentrated in the hands of a small group of States. Rather, it is widely recognized that international institutions should be governed according to the fundamental law and governance principles that have been developed over the

past decades. Those principles especially include the rule of law, democracy and good governance.

Against this background, the present article, as a first step, critically analyzes the question how the G-20 abides by these government principles. It then presents solutions regarding the unequal power distribution in this governance body by addressing structural reforms within and beyond the current institutional framework.