

Nichts für Demokraten

Die G20 zeigt, welche Probleme durch informelles Regieren entstehen

Annegret Bendiek und Jürgen Neyer | **Keine Frage, die G20 hat sich zu einer gewichtigen globalen Institution entwickelt. Doch die Art und Weise, wie sie Politik betreibt, wirft auch für das Regieren in der Europäischen Union ernste Probleme auf. Denn mit der Informalisierung grenzüberschreitender Politik werden die Grundlagen unserer Demokratie gefährdet.**

Deutschland übernimmt zum Januar 2017 den Vorsitz in der Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer. Was ist davon zu halten? Wie relevant ist die G20 eigentlich? Die wissenschaftliche Literatur zum Thema ist entweder rein deskriptiv oder tendiert zu der Einschätzung, dass die G20 ineffizient sei und nur wenig anspruchsvolle Politiken sowie gravierende Legitimitätsdefizite aufweise.¹

Wir vertreten im Gegensatz die Ansicht, dass die G20 immer wichtiger wird und Ausdruck einer neuen Ausgestaltung internationaler Politik ist. Im Aufstieg der G20 zu einer wesentlichen Institution globaler Problembearbeitung kommen drei charakteristische Prozesse zusammen: die Krise der Vereinten Nationen und ihre Unfähigkeit, den Sicherheitsrat

zu reformieren, die Krise des Multilateralismus sowie ein immer wichtiger werdender Prozess der Informalisierung von Politik. Alle drei Prozesse haben relevante Rückwirkungen auf europäisches und demokratisches Regieren.

Große internationale Organisationen wie die Welthandelsorganisation (WTO) oder der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) können schon seit Jahren die hohen Erwartungen, die mit ihrer Gründung verbunden waren, nicht mehr erfüllen. Beide Institutionen stehen heute sinnbildlich für die Krise des Multilateralismus. Sie wurden in den 1990er und frühen 2000er Jahren gegründet, um globale Foren der Problembearbeitung zu schaffen und das internationale System mit einer überstaatlichen Instanz zu versehen.

¹ Richard Eccleston, Aynsley Kellow und Peter Carroll: G20 Endorsement in Post Crisis Global Governance: More than a Toothless Talking Shop? *British Journal of Politics & International Relations*, Mai 2015, S. 298–317; Andrew F. Cooper und Bessma Momani: Re-Balancing the G-20 from Efficiency to Legitimacy: The 3G Coalition and the Practice of Global Governance, *Global Governance* 20/2014, S. 213–232.

Das Scheitern dieser Idee wird deutlich in der Krise der WTO: Wichtige Fragen der Welthandelspolitik werden heute eher bilateral zwischen Regierungen und unter Umgehung der WTO behandelt. Gleichzeitig werden mühsam erarbeitete Standards der WTO für den freien und fairen Warenhandel beiseite geschoben.

Auch der IStGH hat an Ansehen eingebüßt. Im Mai 2014 verhinderten Russland und China zum wiederholten Mal mit einem Veto im UN-Sicherheitsrat die Autorisierung des Strafgerichtshofs zur Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen im syrischen Bürgerkrieg. Eine einstimmige Resolution wäre eine Vorbedingung dafür gewesen, Vertreter der syrischen Regierung, Milizen und Rebellengruppen, die in Syrien Menschenrechtsverletzungen begangen haben, vor den Strafgerichtshof stellen zu können. Der Internationale Strafgerichtshof wird heute heftig dafür kritisiert, ein Instrument des Westens für die Bestrafung von Regierungen in Afrika zu sein. Überhaupt gab es in den 14 Jahren seines Bestehens nur vier Urteile, von denen eines auch noch ein Freispruch war. Die Geschichte des IStGH ist eine „von Flops und Fehlern, quälend langen Verfahren und einer Zwangsjacke der internationalen Politik“.²

Eng mit der Krise des Multilateralismus verbunden ist die Krise der Vereinten Nationen. Die Generalversammlung ist weder als moralische noch als politische Instanz anerkannt. In moralischer Hinsicht leidet sie an ihrer Instrumentalisierung durch einzelne Staatengruppen; in politischer

Hinsicht ist sie schlicht irrelevant. Resolutionen der Generalversammlung werden regelmäßig missachtet oder gleich ganz ignoriert.

Der Sicherheitsrat bietet kein wesentlich besseres Bild. Er wird von allen ständigen Mitgliedern dafür missbraucht, eigene Interessen voranzutreiben, und kennt kein gemeinsames Konzept, wohin die globale Politik zu entwickeln wäre. Die Macht des Vetos, die sich noch immer in den Händen von Russland, den USA, Großbritannien, Frankreich und China befindet, gehört zu den großen Hindernissen für eine wirksame Politik. Die längst überfällige Reform des Sicherheitsrats mit einer Ausdehnung seiner Mitgliedschaft und der Abschaffung des Vetorechts oder dessen Ausdehnung auf alle Mitglieder eines erweiterten Gremiums wird von den ständigen Mitgliedern mit einer Unbekümmertheit blockiert, als verwalteten sie politischen Privatbesitz.

Vorteile des Informellen

Gleichzeitig sind die wichtigsten Staaten der Welt nicht bereit, effektivere Strukturen globalen Regierens zu entwickeln. Ganz im Gegenteil. Die politische Praxis ist von einem breiten Prozess der Informalisierung gekennzeichnet, der selbst vor der am stärksten rechtlich geprägten internationalen Organisation nicht Halt macht: der Europäischen Union.

Politik in Europa verlagert sich aus den demokratischen Strukturen ihrer Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene. Hier sind es allerdings

UN und WTO zeigen die Krise des Multilateralismus

² Annette Birschel: Weltstrafgericht in der Krise, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/internationaler-straferichtshof-den-haag-krise-fehler-urteile/>.

gerade nicht die vergemeinschafteten Strukturen, die an Bedeutung gewinnen, sondern die informellen Verfahren im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung und des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

Informelles Regieren hat für Regierungen eine ganze Reihe von Vorteilen: Aufgrund der unklaren Verantwortungszuschreibung und der Intransparenz von Verhandlungsprozessen sind informelle Verfahren außerordentlich reizvoll für innerstaatlich reichenschaftspflichtige Regierungen. Sie lassen es zu, politischen Erfolg auch dann zu reklamieren, wenn der eigene Beitrag eher gering war, und erlauben es gleichzeitig, die Verantwortung abzuwälzen, wenn Ergebnisse unpopulär sind.

Die G20 ist ein Beispiel dafür, wie diese drei Prozesse zusammenkommen. Im Gegensatz zur WTO, dem IStGH und den Vereinten Nationen bringt sie nicht alle Staaten an einen Tisch, sondern beschränkt sich auf die machtvollsten und größten Länder. Kooperationskosten werden reduziert und die Idee eines inklusiven Multilateralismus quasi beerdigt. Damit wäre auch eine Antwort auf die Krise der Vereinten Nationen gefunden. Der Sicherheitsrat müsste nicht reformiert werden, wenn sich mit der G20 ein neues Gremium formiert, das faktisch die gleiche Zusammensetzung hat, die ein reformierter Sicherheitsrat haben müsste. Dieses neue Gremium greift zudem den Pro-

zess der Informalisierung auf und bietet seinen Teilnehmern die Möglichkeit, sich für erfolgreiche Politik zu rühmen, während sie die Verantwortung für schlechte Politik auf andere abwälzen können.

Ein Ort globalen Regierens

Die G20 wurden 1999 als Forum initiiert, in dem sich die wichtigsten Volkswirtschaften der Welt regelmäßig treffen, um ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie Fragen der Regulierung von Finanzmärkten zu besprechen.³ Im Laufe der Jahrzehnte und mit dem Aufstieg Chinas, Brasiliens und anderer Staaten war deutlich geworden, dass die alte, auf Europa und die USA zentrierte G7-Struktur in Widerspruch zu den neuen Interdependenzen und Gewichten in der Welt geraten war. Mit der Ausdehnung des Gremiums auf die 20 wichtigsten Staaten der Welt wurde diesen veränderten Realitäten Rechnung getragen.

Die Länder der G20 stehen heute für den überwiegenden Anteil an den globalen Sicherheitsausgaben, am globalen Wirtschaftsprodukt und an der Emission von Schadstoffen. Sie bringen demokratische und autoritäre Staaten zusammen und sind somit auch politisch ein wichtiger Raum, in dem grundlegende Fragen der Gestaltung globaler Politik erörtert werden können. Die G20 kann also als ein zentraler Ort globalen Regierens bezeichnet werden.⁴

Es ist daher auch nicht ganz falsch, wenn die G20 als eine Orga-

Informelle Prozesse machen es den Regierungen einfach

³ Zur G20 gehören Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei, die USA und die EU.

⁴ Andrew F. Cooper: How much is global governance changing? The G20 as international practice, *Cooperation & Conflict*, September 2015, S. 334–350.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

nisation verstanden wird, die in Konkurrenz zu den Vereinten Nationen steht und sich zu einem Direktorium der Weltpolitik entwickeln könnte. Es ist heute natürlich viel zu früh, um über derartige Entwicklungen zu mutmaßen. Die G20 ist eine noch sehr junge Institution, die 2008 das erste Mal auf Ebene der Staats- und Regierungschefs tagte und sich erst seit dem folgenden Jahr als wichtigstes Forum weltwirtschaftlicher Kooperation versteht.

Eine große Stärke der G20 ist ihre Informalität. Es gibt weder rechtlich fixierte Verfahren noch einen Kompetenzkatalog. Die G20 kann grundsätzlich sowohl völkerrechtliche Verträge vorbereiten als auch unverbindliche Resolutionen annehmen. Sie kennt keine Rechtspflicht, sich eines bestimmten Themas anzunehmen, und

sie kann nicht davon abgehalten werden, sich mit einer bestimmten Frage zu beschäftigen, wenn sie es will. Im Gegensatz zur G7/8 ist sie noch nicht einmal grundlegenden Werten wie Menschenrechten oder Demokratie verpflichtet. Eine Erklärung, wie der Abschlussbericht der deutschen G7/8-Präsidentschaft, in der sich die Staaten zu einer Werte- und Verantwortungsgemeinschaft für Freiheit, Demokratie und Menschenrechte bekennen, ist für die G20 bisher kaum denkbar. Nach demokratischen Maßstäben handelt es sich bei der G20 um einen weitgehend rechts- und wertefreien Raum.⁵

Trotz dieser hohen Informalität und ihres schwierigen Verhältnisses zu den Maßstäben der Demokratie hat die G20 enorm an Bedeutung gewonnen. So veröffentlichte sie bei ihrem

⁵ Steven Slaughter: The Prospects of Deliberative Global Governance in the G20: Legitimacy, Accountability, and Public Contestation, *Review of International Studies*, Januar 2013, S. 71–90.

zehnten Gipfeltreffen am 15./16. November 2015 in Antalya aufgrund der Anschläge in Paris eine Erklärung, in der sie ihre Entschlossenheit zur Bekämpfung von Terrorismus bekräftigte. Weiterhin vereinbarten die G20-Staaten, ihre Hilfe für Migranten zu verstärken. Und im Vorfeld der Pariser UN-Klimakonferenz behandelten sie Fragen des internationalen Klimaschutzes.

Die von China im Dezember 2015 für ein Jahr übernommene G20-Präsidentschaft firmiert unter dem Motto „In Richtung auf eine innovative, gestärkte, verbundene und inklusive Weltwirtschaft“. Im Zentrum stehen der Anspruch, das Wachstum der Weltwirtschaft durch Innovation, Produktivitätssteigerung, Strukturreformen, internationale Wirtschaftskooperation, Interkonnektivität und den Ausbau der digitalen Wirtschaft zu fördern sowie die internationale Finanzarchitektur auszubauen. Die Behandlung von entwicklungspolitischen Fragen sowie von Energie- und Klimathemen soll ebenfalls fortgesetzt werden.

Oligarchisierung der EU-Politik

Die G20 ist derzeit „alternativlos, aber reformbedürftig“.⁶ Ohne sie würde der globalen Politik das Forum fehlen, das nur ein reformierter und um die ökonomische Dimension angereicherter UN-Sicherheitsrat bieten könnte. Die mit der G20 einhergehende Informalisierung der grenz-

überschreitenden Politik weist allerdings auch eine Reihe gravierender Probleme für europäisches Regieren auf.

Der Bedeutungsgewinn der G20 fördert den Prozess der Oligarchisierung europäischer Politik. Die alte Gemeinschaftsmethode findet jenseits des Binnenmarkts ohnehin kaum Anwendung. Sie wird von intergouvernementalen Foren überlagert, in denen nur noch eine begrenzte Anzahl von Mitgliedstaaten vertreten ist. Der G20 gehören Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien an, die EU hat Beobachterstatus. Das europäische Recht findet hier keine Anwendung. Exklusivität auf der Basis von wirtschaftlicher Größe und politischer Macht sind die Währungen, die zählen.

Mit diesem Prozess der Oligarchisierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geht eine weitere Marginalisierung der kleineren Staaten einher: Europa entwickelt intern imperiale Strukturen, in denen die vier großen Staaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien (G4) zum Kern politischer Autorität in Europa werden.⁷ Der Brexit spielt hier voraussichtlich keine große Rolle. Oligarchisch informelle Strukturen vollziehen sich jenseits der formalen GASP-Verfahren. Die Mitgliedschaft in der G4 setzt nicht zwangsläufig eine Mitgliedschaft in der EU voraus. Die Befürchtung der kleineren Mitgliedstaaten, dass die größeren europäischen (Mitglied-)Staa-

Es zählen vor allem wirtschaftliche Macht und politische Größe

⁶ Claudia Schmucker und Katharina Gnath: Die G20: alternativlos, aber reformbedürftig, DGAPkompakt 17, Dezember 2014.

⁷ Skander Nasra und Peter Debaere: The European Union in the G20: What Role for Small States? Cambridge Review of International Affairs, 2012.

ten und damit letztlich auch die EU-Institutionen verstärkt nationalen Interessen der G4 den Vorrang vor gemeinsamen europäischen Positionen der EU-27 einräumen, dürfte daher in Zukunft an Bedeutung gewinnen.⁸

Es besteht die Gefahr, dass der Prozess der Informalisierung des Regierens einen generellen Substanzverlust von Politik fördert. Im Gegensatz zu den Mehrheitsverfahren der Demokratie und den zumindest immer noch qualifiziert majoritären Verfahren der vergemeinschafteten EU findet die Politikformulierung in der G20 im Rahmen von Einstimmigkeit statt. Hinzu kommt, dass die vertretenen Staaten sehr heterogen sind und die Präferenzen oft weit auseinanderfallen. Die G20 produziert daher in vielen Fällen ineffiziente und wenig anspruchsvolle Politik, die gleichzeitig aber einen verbindlichen Rahmen für spätere europäische und nationale Politik bildet.

Diese Entwicklung droht die generelle Unzufriedenheit mit Politik weiter anzuhetzen und den Zulauf von Rechtspopulisten zu fördern, die an allen Formen des Regierens jenseits des Staates Kritik üben. Beispiele für diese politische Schwäche der G20 finden sich zuhauf. Auf dem Gipfel der Finanzkrise 2010 etwa schafften es die Staats- und Regierungschefs nicht, sich auf höhere Eigenkapitalquoten für Banken, ein Instrument für die Zertifizierung neuer Finanzprodukte und Finanzstrategien oder die Einbeziehung von Hedgefonds und Ratingagenturen zu einigen. Ebenfalls haben sie sich bisher nicht auf ein öffentliches Register für Firmen-

auskünfte zur Gewinnbesteuerung verständigt, um Steuerhinterziehung effizient zu kontrollieren.

Die großen Themen der internationalen Politik – wie Verteilungsfragen zwischen Nord und Süd und Arbeitsbekämpfung, effektive Maßnahmen gegen den Klimawandel, die Beendigung der Kriege in Syrien, Libyen und der Ukraine oder die Beilegung von territorialen Streitigkeiten in der Arktis und im Südchinesischen Meer – werden entweder gar nicht oder nur appellativ behandelt.

Keine parlamentarische Kontrolle

Die Informalisierung von Politik hegt große demokratiepraktische Gefahren. Intergouvernementale Politik ist generell intransparent und findet hinter verschlossenen Türen statt. Für die Medien werden im Anschluss an Zusammenkünfte Pressekonferenzen abgehalten, in denen kaum kritische Rückfragen gestellt werden können, da die versammelten Journalisten bei den eigentlichen Verhandlungen nicht zugegen waren. Politik verlangt hier ein sehr viel höheres Maß an Vertrauen seitens der Gesellschaft, als es in Demokratien üblich ist.

Dieser eingeforderte hohe Vertrauensvorschuss geht mit demokratischen Kontrollverlusten einher. Die Delegation von politischer Macht an die Exekutive ist normalerweise parlamentarisch kontrolliert. In einer komplexen Mehrebenenverhandlungsstruktur, in der unterrechtliche und zumeist nur politische Aushandlungen erzielt werden, läuft diese

Die Informalisierung von Politik gefährdet unsere Demokratie

⁸ Peter Debaere: The Output and Input Dimension of the European Representation in the G20, *Studia Diplomatica* 2/2010, S. 141–154.

Kontrollkompetenz in Leere. Regierungen haben damit ein Ausmaß an Autonomie gegenüber parlamentarischer Kontrolle und medialer Kritik, das nur schwer mit demokratischem Regieren zu vereinbaren ist.

Die G20 muss mehr Rechenschaft ablegen

Eine Institution wie die G20 wird grundsätzlich gebraucht. Die Europäische Union ist zu klein und die Vereinten Nationen sind für die Behandlung drängender globaler Probleme zu groß. Die G20 hat damit eine außerordentlich wichtige Rolle in der globalen Politik zu spielen. Es ist langfristig allerdings nur schwer zu akzeptieren, dass die G20 diese Rolle mit einer fast ausschließlichen Beschränkung auf Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik ausfüllt und sich aus den großen und drängenden sozialen und ökologischen Reformprojekten heraushält. Die globale Armut, die Migrationsfrage, die Umweltzerstörung, regionale Kriege und der Terrorismus können weder den Vereinten Nationen überlassen werden noch in einzelstaatlicher Verantwortung bleiben.

Den europäischen G20-Staaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien kommt eine besondere Verantwortung dabei zu, ihre Erfahrungen aus der Entwicklung der Europäischen Union in die G20 einzuspeisen. Die G20 braucht insgesamt mehr Verbindlichkeit, mehr Rechenschaftspflicht gegenüber nicht vertretenen Staaten und Inter-

essen und mehr Responsivität gegenüber aktuellen Problemen. Hier besteht dringender Reformbedarf. Die G20 repräsentiert einen intergouvernementalen Politikmodus, der aus dem 20. Jahrhundert stammt und in offenem Widerspruch zu den Lehren internationaler Organisationsentwicklung steht. Sie kennt weder eine parlamentarische Kammer noch formale Verfahren der Entscheidungsfindung oder gar Rechtspflichten ihrer Mitglieder.

Ein erster wichtiger Schritt wäre eine Selbstverpflichtung der Staats- und Regierungschefs, der Weltgemeinschaft über geplante und durchgeführte Maßnahmen Rechenschaft abzulegen. Sollte die G20 dieser Anforderung nicht nachkommen, dürfte es nur eine Frage der Zeit sein, bis sie zum Ziel globaler Proteste wird.



Dr. Annegret Bendiek ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.



Prof. Dr. Jürgen Neyer lehrt Politikwissenschaft an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder).