

Allianzen und Gruppen im Global Governance-System – Multilateralismus zwischen partikularen Interessen und universellen Anforderungen

THOMAS MANZ

Seit einigen Jahren mehren sich Anzeichen, die auf ein Abrücken vieler Staaten von einer Problembearbeitung im Rahmen des kooperativen und universellen Multilateralismus hindeuten. Handlungsfähigkeit und Gestaltungskraft der Vereinten Nationen sind geschwächt. Klassische Machtpolitik erlebt eine Renaissance und exklusive Formen der Global Governance in »Clubs« wie der G8 erfahren gegenüber dem universellen Forum der Vereinten Nationen eine Aufwertung (Messner 2006). In Reaktion auf einen empfundenen Mangel an Effektivität der etablierten Global Governance-Strukturen haben sich innerhalb und parallel zu den multilateralen Institutionen in wachsender Zahl neue, häufig informelle zwischenstaatliche Gruppierungen und Allianzen gebildet. Über die Jahre hat diese »Proliferation« intergouvernementaler Arrangements (Forman/Segaar 2006) zur Herausbildung einer buntgefächerten »G-Welt« geführt, so dass manche die Gefahr sehen, dass der übergreifende Dialog zu globalen Fragen sich in diesen Fragmentierungstendenzen aufzulösen beginnt. Paradigmatischen Charakter für diese Entwicklung haben die Gruppenbildungstendenzen im multilateralen Handelssystem. Daneben entstehen aber auch neue Gruppen und Foren als Antwort auf sich wandelnde Anforderungen an die Koordination des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems. Im Folgenden soll den Triebkräften für diesen Trend zur Fragmentierung und Informalisierung in der multilateralen Weltordnung nachgegangen und eine Landkarte dieser »G-Welt« zu zeichnen versucht werden.

Neue Handelsgeografie und die Formierung von Südalleanzen in der WTO

Am augenfälligsten wird die Tendenz zu zwischenstaatlichen Gruppen- und Koalitionsbildungen gegenwärtig im multilateralen Welthandelsregime. Obwohl die 1994 gegründete Welthandelsorganisation (WTO)

schnell zu einem Magnet globalisierungskritischer Proteste wurde, verweist der stetige Zustrom neuer Mitglieder – von 92 Mitgliedern am Ende der Uruguay-Runde ist die Zahl der Mitgliedsstaaten nach dem Beitritt Vietnams im Januar dieses Jahres auf nunmehr 150 angewachsen – darauf, dass zunächst immer mehr Länder, darunter auch eine wachsende Zahl von Entwicklungsländern, sich von einem gemeinschaftlichen Bemühen um Regelsetzung für die Liberalisierung des internationalen Handels Vorteile versprochen (Hurrell/Narlikar 2005). Dabei waren Asymmetrien bei der Artikulations- und Durchsetzungsfähigkeit in diesem Regelsetzungsprozess trotz des in der WTO geltenden Prinzips »ein Land, eine Stimme« keineswegs zu übersehen. Die Vereinigten Staaten und die Europäische Union erwiesen sich als bestimmende Größen und »Regelsetzer« bei Aufbau und Weiterentwicklung der Welt handelsordnung; den Entwicklungsländern war hingegen weithin die Rolle von »Regelnehmern« beschieden (Higgott 2005).

Trotz dieser Asymmetrien bildete sich in der WTO zunächst kein Entwicklungsländerblock analog der im UN-System als »umbrella body« der Entwicklungsländergemeinschaft operierenden G77 heraus¹. Entwicklungsländergruppierungen gehören zwar von der Gründung an zum Bild der WTO, doch tritt die G77 dort nicht als institutioneller Akteur auf. Einen formalen Koordinationsmechanismus gibt es nicht; es existieren aber eine Reihe von formalen Gruppen mit einer relativ festen und dauerhaften Mitgliederstruktur wie die »African Group«, deren Mitgliedschaft geografisch umrissenen ist, die »Least-Developed Countries (LDC) Group«, deren Zusammensetzung durch ihren Entwicklungsgrad gemessen an UN-Normen bestimmt ist, oder die »African, Caribbean and Pacific (ACP) Group of States«, deren verbindendes Merkmal ihre historischen Beziehungen zu den europäischen Ländern ist (Bernal et al. 2004). Durch systematischen Informationsaustausch und abgestimmtes Vorgehen ist es diesen Gruppen gelungen, ihre jeweiligen Interessen wirksamer in das multilaterale Handelssystem einzubringen. Das Empfinden einer gemeinsamen Identität als Entwicklungsländer verhinderte offene Konflikte untereinander, reichte aber nicht aus, die Interessen des

1. Die G77 ist ein loser Zusammenschluss von Entwicklungsländern, der sich während der ersten Konferenz über Handel und Entwicklung (UNCTAD) 1964 gebildet hat, um die Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer bezogen auf die im UN-System behandelten wirtschaftlichen und sozialen Themen zu stärken. Sie zählt mittlerweile 132 Mitglieder.

Südens aggregiert in die multilateralen Handelsrunden einzubringen und so die »Macht der großen Zahl« gezielt einzusetzen. Angesichts der von Industrie- wie Entwicklungsländern gleichermaßen gehegten Erwartung, dass Handelsliberalisierung Wachstum und Entwicklung fördere, kam es in den 1990er Jahren nicht zu einem offenkundigen Nord-Süd-Gegensatz innerhalb der Welthandelsorganisation.

Dieses Panorama begann sich zu Ende der 1990er Jahre zu verändern. Während der WTO-Ministerkonferenz 1999 in Seattle brachten die Entwicklungsländer deutlich vernehmbar gegenüber den Industrieländern die Forderung vor, die Märkte, in denen sie besondere Exportinteressen haben, stärker zu öffnen. Um eine Einigung auf eine neue Handelsrunde zustande zu bringen, mussten die Industrieländer den Entwicklungsländern Zugeständnisse machen und deren verstärkte Integration in das Welthandelssystem zu einem vorrangigen Ziel weiterer Handelsvereinbarungen erheben. Auf der im November 2001 in Doha tagenden Ministerkonferenz wurde schließlich eine »Entwicklungsagenda« vereinbart, die die von den meisten Entwicklungsländern als ungerecht empfundenen Auswirkungen vergangener Handelsabkommen korrigieren sollte. Damit wurden auf Seiten der Entwicklungsländer weitgehende Erwartungen geweckt, die seither ihre Verhandlungspositionen bestimmten (Adam 2006).

Vor diesem Hintergrund ist die auf der 5. WTO-Ministerkonferenz im mexikanischen Cancún im September 2003 offen aufbrechende Nord-Süd-Konfrontation zu verstehen. Die Befürchtung, dass es in den für die Entwicklungsagenda entscheidenden Agrarverhandlungen zu einem neuerlichen Deal zwischen den USA und der Europäischen Union kommen könnte, der die Interessen der Entwicklungsländer unberücksichtigt lassen würde, sowie das Insistieren der Industrieländer darauf, die Verhandlungen über die »Singapur-Themen« (Wettbewerbs- und Investitionsregeln, Transparenz im öffentlichen Auftragswesen, Maßnahmen zur Handelserleichterung) aufzunehmen, provozierten eine »Revolte« der Südländer. Im Vorfeld und während der Ministerkonferenz formierten sich eine Reihe neuer, informeller und teils überlappender Interessengruppierungen von Entwicklungs- und Schwellenländern, die sich ungeachtet unterschiedlicher Akzentsetzungen bei den Verhandlungsthemen letztlich gemeinsam gegen die Verhandlungsangebote der Industrieländer sperrten, so dass die Ministerkonferenz ergebnislos abgebrochen werden musste. Anders als bei den seit längerem bestehenden formalen Gruppen bestimmen Interessenkongruenzen in Bezug auf spe-

zifische Verhandlungsthemen die Zugehörigkeit zu den neuen Südallianzen, weshalb die von Hurrell und Narlikar (2005) gewählte Bezeichnung »bargaining coalitions« angemessen erscheint. Gleichwohl bestehen unter den neuen Gruppierungen in ihrer Struktur ebenso wie in ihrer Wirkung auf die Machtkonstellation im Welthandelssystem deutliche Unterschiede.

Für das Scheitern von Cancún ausschlaggebend war eine breite, als G90 bekannt gewordenen Entwicklungsländerallianz, die sich in ihrer entschiedenen Weigerung, die Singapur-Themen in die Verhandlungsagenda aufzunehmen, zusammenfand. Bestimmend in diesem informellen Zusammenschluss waren nicht die Schwellenländer sondern insbesondere die Länder der African Group, der LDC und der ACP. Ihr gemeinsames Agieren in Cancún war nicht das Ergebnis von Planung und Koordination, wurde aber durch seit längerem bestehende informelle Kontakte erleichtert. Gefestigt wurde die temporäre Interessenskohärenz durch das Gefühl einer gemeinsamen Interessenlage gegenüber den Industrieländern (Bernal et al. 2004). Ob diese defensive und issuebezogene Interessenbestimmung als Grundlage für eine dauerhafte Allianz im WTO-Verhandlungsprozeß ausreicht, bleibt abzuwarten. Zumindest gibt es auch nach Cancún noch Austausch und Absprache. Die Basis für weitere zukünftige Ad-hoc-Allianzen ist damit gelegt.

Auf die Dauer gesehen größeren Einfluss auf das Welthandelsregime wird zwei weiteren neuen Südkoalitionen zugesprochen, die sich mit Blick auf die besonderen Entwicklungsländerinteressen im Agrarbereich formiert haben. Ausgehend von einer defensiven Interessenbestimmung haben sich unter der Führung von Indonesien und den Philippinen Länder zusammengefunden, die eine große bäuerliche Bevölkerung haben, gleichwohl aber auch Agrarimporteure sind. Diese »G33« genannte Gruppe von ursprünglich 33 (jetzt 40) Ländern konzentriert sich auf die Forderung, Entwicklungsländern die Möglichkeit zu geben, für die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Länder »strategische Produkte« zu benennen, die von weiteren Zollreduktionen oder Verpflichtungen zu Marktöffnung auszunehmen sind, sowie besondere Sicherungsmechanismen (»Special Safeguard Mechanisms«) zum Schutz der einheimischen Märkte vor Importen vorzuschlagen. Deshalb wird die G33 auch als »Alliance on Strategic Products and Special Safeguard Mechanism (SP&SSM)« bezeichnet (South Centre 2006). Die Bedeutung dieser Gruppe liegt in dem nachhaltigen Einfordern des Anspruchs auf Entwicklungsverträglichkeit der Doha-Agenda und dem Geltendmachen

der Forderung, dass Entwicklungsländer eines politischen Spielraums (»policy space«) bedürfen, um aus Handelsliberalisierungen Vorteile für ihre Entwicklung zu ziehen.

Ohne Frage die wichtigste neue Interessenkoalition, die in Cancún die Bühne der Welthandelsorganisation betrat und seither zum Symbol für die neuen »Südallianzen« avancierte, ist die Gruppe der 20 – G20², in der sich unter der Führung von Brasilien und Indien neben einer Reihe kleinerer Länder weitere wichtige Schwellenländer, darunter China, Südafrika, Argentinien und Ägypten, zusammenfanden. Die Gruppe formierte sich als unmittelbare Antwort auf den Versuch der USA und der Europäischen Union, durch einen hinter dem Rücken der anderen WTO-Mitglieder getroffenen Kompromiss ein *Fait accompli* bei den Agrarvereinbarungen zu schaffen. Entsprechend bilden gemeinsame Positionen zu den Agrarverhandlungen den Kern der gemeinsamen Agenda. Im Gegensatz zur G33 sind die Positionen der G20 offensiver formuliert. Darauf pochend, dass ein Abschluss das in Doha beschlossene Anspruchsniveau in Bezug auf die Reduzierung von Marktzutrittsbarrieren einhalten muss, mahnt die G20 bei den Industrieländern einen umfassenden Abbau der Agrarsubventionen sowie eine Reduzierung der Agrarimportzölle an. Des Weiteren beharrt sie darauf, dass weitere Schritte in Richtung Handelsliberalisierung vereinbar sein müssen mit den jeweiligen Entwicklungserfordernissen eines Landes. Die in dieser Südkoalition zusammengeschlossenen Länder umfassen 60 Prozent der Weltbevölkerung, 70 Prozent der Weltagrarbevölkerung und repräsentieren immerhin 26 Prozent der Weltagrarexporte. Dass in ihr Länder aus Lateinamerika, Asien, Afrika und dem arabischen Raum vertreten sind, stärkt ihre Akzeptanz als Stimme des Südens (Hugueney 2004).

Entgegen aller Prophezeiungen haben sich die neuen Interessenkoalitionen nicht als Blockadekräfte von kurzer Dauer erwiesen. Vielmehr haben sie sich über die Cancún-Konferenz hinaus gehalten und spielen mit neuen Vorschlägen eine aktive und konstruktive Rolle in den Handelsverhandlungen. Auch auf der bislang letzten WTO-Ministerkonferenz im

2. Als G20 wurde die Gruppe bezeichnet, weil sie mit einem von 20 Ländern unterzeichneten, zu den Positionen der USA und der Europäischen Union alternativen Vorschlag für die Agrarvereinbarungen erstmals an die Öffentlichkeit trat. Die Gruppe erhielt noch während der Cancún-Konferenz weiteren Zulauf, verlor andererseits aber auch einige Mitglieder, auf die von den Industrieländern Druck ausgeübt wurde. Inzwischen gehören ihr mehr als 20 Länder an, weshalb sie in Abgrenzung zur G20 der Finanzminister auch G20+ genannt wird.

Dezember 2005 in Hongkong sind sie als »bargaining groups« aufgetreten, die den Interessen der Industrieländer mit neuem Selbstbewusstsein und klaren Forderungen wirksam Paroli bieten konnten. Angesichts der dennoch ausbleibenden Bereitschaft der entwickelten Industrienationen, mit ihren Angeboten dem »Entwicklungsziel« der Doha-Runde gerecht zu werden, kam es in Hongkong zu einer als G110 bekannt gewordenen Großen Koalition des Südens, in der sich die verschiedenen Allianzen von Schwellen- und Entwicklungsländern zusammenfanden. In einer von manchen als historisch bezeichneten gemeinsamen Pressekonferenz reklamierten sie mit Nachdruck das Einlösen der entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Doha-Runde und die Aufnahme entwicklungspolitischer Aspekte als festen Bestandteil von Welthandelsrunden (Clapp 2006).

Die neuen Allianzen des Südens sind offenkundig kein vorübergehendes Phänomen, sondern zeigen eine neue Phase in den Welthandelsrunden an, in der die Dominanz der westlichen Industriestaaten einer ausdifferenzierten Interessenlandschaft Platz gemacht hat. Entwicklungs- und Schwellenländer haben an Verhandlungsmacht in der Welthandelsorganisation gewonnen. Die bislang dominierende Rollenverteilung zwischen den Regelsetzern des Nordens und den Regelnehmern des Südens ist grundlegend infrage gestellt. Die neuen Allianzen haben zur Demokratisierung der WTO beigetragen, insofern die Verhandlungsprozesse offener geworden sind und die Entscheidungsfindung nicht mehr Vorrecht der reichen Industrieländer ist. Insbesondere die Schwellenländer der G20 haben sich selbst in den Fahrersitz des multilateralen Handelssystems gehievt. Dabei steht diese Rollenannäherung im Zusammenhang mit tiefgreifenden Veränderungen in den wirtschaftlichen Kräfteverhältnissen zwischen den arrivierten Industrienationen und den neuen ökonomischen Machtzentren im Süden. Nachdem noch in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts die Vereinigten Staaten, Europa und Japan die Triebkräfte der globalen Wirtschaft waren, sind heute eine Reihe weiterer boomender Volkswirtschaften hinzu gekommen. Auf die führenden G20-Nationen China, Indien und Brasilien entfallen inzwischen 15 Prozent der globalen Handelsströme. Dies rechtfertigt es, mit dem früheren UNCTAD-Generalsekretär Rubens Ricuperio von einer »neuen Geographie im internationalen Handel« zu sprechen.

Auch wenn die konfrontative Politik der Südallianzen seit Cancún als eine Reaktion auf die Zumutungen einer dogmatisch verfolgten Handelsliberalisierung zu lesen ist, ist sie doch kein Rückfall in die alte Dritte

Welt-Rhetorik von einer neuen Weltwirtschaftsordnung (Falk 2006). Vielmehr ist sie zu verstehen als Ergebnis einer strategischen wie institutionellen Anpassung an den Kontext der Welthandelsrunden, in deren Verlauf die Länder des Südens an Kompetenz zu informierter Intervention sowie an Kompetenz in Koalitionsbildung und Verhandlungsstrategie gewonnen haben (Hurrell/Narlikar 2005).

Zu diesen Anpassungsprozessen gehört, dass sie aus früheren Ressourcenproblemen gelernt haben und Ressourcenengpässe durch systematischen Informationsaustausch und koordiniertes Vorgehen überwinden. Sie setzen in erheblichem Umfang Human- und Finanzressourcen ein, um die Vorteile, aber auch Risiken neuer Handelsvereinbarungen für ihre Wirtschaften besser abschätzen zu können. Dies erlaubt ihnen, in weit stärkerem Maße als früher mit Positionen in die Verhandlungen einzugreifen, die auf soliden Kenntnissen basieren. Auch wenden die Entwicklungsländer mehr Energie und politisches Kapital auf für eine verbesserte Koordinierung ihrer Interessen und ein untereinander abgestimmtes Vorgehen. Überlappende Mitgliedschaften zwischen den verschiedenen Gruppierungen sind dabei hilfreich. Die intensivere Koordination erlaubt wiederum eine Bündelung von humanen, technischen und finanziellen Ressourcen. Bei dieser Ressourcenmobilisierung spielen offenkundig Schwellenländer wie Brasilien und Indien mit ihrer größeren diplomatischen Kapazität und dem ausgeprägteren Vermögen, intellektuelle und fachliche Kompetenz zu mobilisieren, eine Schlüsselrolle. Zudem ziehen die Südkoalitionen Nutzen aus einem intensiven Informationsaustausch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. In großen Nichtregierungsorganisationen des Nordens haben sie einflussreiche Verbündete gefunden, die ihre eigenen Regierungen unter Legitimationsdruck setzen können (Bernal et al. 2004; Hurrell/Narlikar 2005). Diese institutionellen und strategischen Anpassungsprozesse haben die Verhandlungsarchitektur innerhalb der WTO grundsätzlich verändert. Ein einseitiges Diktat der entwickelten Länder oder ein Kompromiss zwischen diesen auf Kosten der Entwicklungsländer ist nicht mehr so einfach möglich.

Kennzeichnend für die neuen Interessenkoalitionen unter den Ländern des Südens ist weiter ein »Formwandel in der Allianzbildung« (Falk 2006). Prägend sind pragmatisch-thematische Interessenbündnisse, die sich von den früheren Frontbildungen der G77 und der Bewegung der Blockfreien deutlich abheben. Im Gegensatz zu den Nord-Süd-Auseinandersetzungen der 1960er und 1970er Jahre um eine Neue Weltwirt-

schaftsordnung bewegt sich die Interessenbestimmung der neuen Südallianzen innerhalb der Logik einer liberalen Handelsordnung. Es geht nicht – wie manche zivilgesellschaftliche Gruppierungen hoffen – um einen Gegenentwurf zur etablierten Weltwirtschaftsordnung, sondern darum, den Norden mit seinem Angebot einer »Entwicklungspartnerschaft« beim Wort zu nehmen und die Einhaltung der Regeln des Freihandels auch dort einzufordern, wo sie den Interessen der entwickelten Industrieländern zuwiderlaufen. In diesem Sinne wirkt die G20 eher als reformistische Kraft in der WTO. Sie benutzt dabei die Sprache des wirtschaftlichen Liberalismus, um protektionistische Verhaltensweisen der Industrieländer zu attackieren. Der von ihr vehement eingeklagte Abbau von Agrarsubventionen stellt die bisherigen Regelsetzer im Norden als skrupellose Regelverletzer der liberalen Handelsordnung bloß. Und das Zugeständnis der reichen Industrienationen, den Interessen der Entwicklungsländer stärker entgegen zu kommen, bleibt so lange hohle Rhetorik, wie eine merkantilistische Dynamik auf Seiten der großen Handelsmächte nach dem Motto »meinen Subventionsdollar für deinen Zoll« das entwicklungspolitische Potenzial der Doha-Runde zunichte macht (Melendez-Ortiz 2006).

Dies verweist darauf, dass die gegenwärtigen Fragmentierungstendenzen in der Welthandelsorganisation nicht zuletzt vor dem Hintergrund eines weltweit nachlassenden Interesses an Handelsliberalisierung zu sehen sind. Dazu hat in nicht unerheblichem Maße die Einsicht beigetragen, dass Weltmarktintegration durch Handelspolitik deutlichen Limitationen unterliegt. Viele Entwicklungsländer sind an weiterer Liberalisierung nur noch insoweit interessiert, als sie ihnen politische Entscheidungsfähigkeit und Revisionsmöglichkeiten erhält. Auf der anderen Seite stellen die reichen Handelsnationen zunehmend die Durchsetzung kurzfristiger Interessen über die multilaterale Kooperation. Bei ihnen ist in dem Maße eine nachlassende Identifizierung mit den Zielen der WTO zu beobachten, wie der alte Abstand zu den Entwicklungsländern zu schrumpfen beginnt. In den durch eine globale Verschiebung der wirtschaftlichen Macht bei Schlüsselakteuren wie den USA und der EU ausgelösten protektionistischen Reflexen ist eine zentrale Ursache für die derzeitige Krise des multilateralen Handelssystems zu sehen.

Diese Fragmentierungstendenzen reflektieren letztlich die gewachsene Komplexität des Verhandlungsprozesses durch die gestiegene Zahl der »Spieler«. Mit der Ausweitung der WTO auf 150 Mitgliedsstaaten, die mehrheitlich Entwicklungsökonomien sind, ist eine neue und sehr kom-

plexe Verhandlungssituation entstanden. Angesichts der Heterogenität der ökonomischen Strukturen und Interessenlagen der Mitgliedsländer und der Komplexität der Verhandlungsthemen kommt eine Handelsvereinbarung der »Quadratur des Kreises« nahe (Adam 2006: 124).

Nicht zu übersehen sind auch Interessendivergenzen unter den Ländern des Südens. Zweifel daran, dass unter ihnen auf Dauer ein Interessenausgleich möglich ist, werden durch Prognosen genährt, dass im Falle eines Abschlusses in der Doha-Runde die Gewinner unter den Südländern Staaten wie China, Indien und Brasilien wären, während sich für die ärmeren Länder tendenziell eher Verluste abzeichnen. Vor diesem Hintergrund sind Befürchtungen zu sehen, die Einbindung Indiens und Brasiliens in die Eliteverhandlungsgruppe der »Five Interested Parts« (FIPs)³, der außerdem die USA, die EU und Australien angehören, komme einer »Kooptation« der führenden G20-Länder gleich, um ihren Einfluss als Stimme der Entwicklungsländer zu neutralisieren (Clapp 2006).

Weltwirtschaftliche Steuerungsgremien – von »exklusiven Clubs« zu »inkluisiven« Foren

Ein Blick auf die Entwicklung der Kooperation im internationalen Wirtschafts- und Finanzsystem der Nachkriegsära zeigt, dass Prozesse zur Bildung von Diskussionsforen und informellen Abstimmungsgruppen schon sehr früh einsetzten und vor allem von den wirtschaftlich mächtigen Nationen ausgingen. Immer neue Gruppierungen bildeten sich, um den Herausforderungen an die Steuerung der Weltwirtschaft zu begegnen. Kernmitglieder der sich so entwickelnden Schar von »Gs« waren die Vereinigten Staaten, Japan und die Europäische Union (Culpeper 2000). Die Begrenzung des Teilnehmerkreises auf die Welt der führenden Industrienationen hat diesen Gruppen den Charakter »exklusiver Clubs« verliehen. Ungeachtet ihres vorwiegend informellen und deliberativen Charakters und des weitgehenden Verzichts auf operative oder Implementierungs-

3. Diese informelle Verhandlungsgruppe – eigentlich eine »non-group«, weil nicht »like minded« – war maßgeblich für das Zustandekommen des »July Package«, mit dem im Sommer 2004 die Doha-Runde nach dem Scheitern der Ministerkonferenz in Cancún wieder in Gang gebracht werden konnte. Eine wichtige Rolle spielte sie später wieder bei den – vorerst erfolglosen – Bemühungen, ein Festfahren der Runde nach Hongkong zu vermeiden.

kapazitäten üben sie einen bestimmenden Einfluss in den Governance-Strukturen des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems aus.

Der einflussreichste dieser »Clubs« ist die G7 bzw. seit 1998 mit der Einbeziehung Russlands die G8 – ein informelles Diskussionsforum, das Mitte der 1970er Jahre auf Regierungschef-Ebene ins Leben gerufen wurde, um den Folgen des Zusammenbruchs des Systems fester Wechselkurse und der Ölkrise für die globale Wirtschaft zu begegnen. Schon beim ersten Treffen im November 1975 auf Schloss Rambouillet wurde mit der Selbstbezeichnung als »Weltwirtschaftsgipfel« der Anspruch einer globalen Führungsrolle deutlich gemacht. Die Gründung der G7 war eine Reaktion auf die relative wirtschaftliche Schwächung der USA, die die Verantwortung für das Management der Weltwirtschaft auf mehrere Schultern verteilen musste (Gudisch 2006).

Als exklusiver Club verhalten sich die G8 nicht alleine dadurch, dass die Zugehörigkeit auf wirtschaftlich potente Nationen beschränkt ist. Sie verstehen sich darüber hinaus als eine Wertegemeinschaft, die sich demokratischen Grundwerten verpflichtet sieht, insofern auch als »Club der Demokratien«, genauer: als »group of democracies ... fully committed to free market principles, free trade, rule of law« (Condoleezza Rice zit. nach Desai 2006: 6). Gerade die Betonung eines liberalen Wirtschaftsverständnisses schafft Abgrenzung und provoziert Kritik. Mit Beginn der 1980er Jahre entwickelte sich die G8 in den Augen kritischer Beobachter zum »Vorreiter des neoliberalen Modells« und zum Instrument zu dessen weltweiter Durchsetzung (Wahl 2006); die Gipfeltreffen wurden zum Katalysator für globale Protestbewegungen.

Standen in den Anfangsjahren Fragen der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen im Vordergrund, übertrug sich der globale Anspruch schnell auf eine zunehmend globaler werdende Agenda der Gipfeltreffen, in der auch verstärkt außen- und sicherheitspolitische Themen ihren Platz fanden. Ab den 1990er Jahren traten zunehmend Themen aus dem Globalisierungskontext in den Vordergrund und der Fokus der Gipfelagenden verlagerte sich vollends auf globale Wirtschafts- und Politikanliegen. Mit welcher immensen politischen und wirtschaftlichen Durchsetzungskraft die G8 ihren globalen Steuerungsanspruch verfolgen kann, wird daran deutlich, dass sie etwa zwei Drittel des Weltsozialprodukts erwirtschaftet, knapp die Hälfte des Welthandels bestreitet, drei Viertel der weltweiten Entwicklungshilfe stellt und größter Beitragszahler in den internationalen Organisationen ist. Zudem gehören ihr mit den USA, Russland, Großbritannien und Frankreich vier der fünf ständigen Mitglieder

des UN-Sicherheitsrates an. Bei all dieser wirtschaftlichen und politischen Potenz repräsentiert sie mit 13 Prozent jedoch nur einen kleinen Teil der Weltbevölkerung. Gerade an diesem Punkt macht sich die Kritik fest, die G8 maße sich die Rolle eines globalen Führungsausschusses an, ohne über globale Legitimität zu verfügen (Wahl 2006).

Ausgesprochen schwach nimmt sich gegenüber der Machtkonzentration der G8 der Versuch einer Gruppe afrikanischer, asiatischer und lateinamerikanischer Länder – darunter Südafrika, Indien und Brasilien – aus, ein organisiertes Gegengewicht in den Governance-Strukturen des internationalen Währungs- und Finanzsystems zu schaffen. Die G24 wurde 1971 in der Absicht gegründet, die Positionen der Entwicklungsländer zu monetären Themen und Fragen der Entwicklungsfinanzierung abzustimmen. Sie trifft sich zweimal jährlich vor den Frühjahrs- und Herbsttagungen von IWF und Weltbank und veröffentlicht dabei Stellungnahmen, die die Sicht der Entwicklungsländer zu Fragen der internationalen Finanz- und Währungspolitik wiedergeben.⁴ Zwar hat die G24 eine gewisse Kapazität zur Entwicklung fundierter Politikempfehlungen entwickelt, doch ist ihr Einfluss auf die aktuelle Politik marginal geblieben (South Centre 2006).

Angesichts des fehlenden Gegengewichts wird die Exklusion der Schwellen- und Entwicklungsländer aus den Beratungen und Abstimmungsprozessen der Weltwirtschaftsführer der G8 umso mehr zu einem Legitimationsproblem. Auch »outreach«-Aktionen, bei denen Entwicklungs- und Schwellenländer zu den Weltwirtschaftsgipfeln dazu geladen werden, konnten die sich zwischen exklusiver Mitgliedschaft und selbst zugesprochener globaler Verantwortung auftuende Legitimitätslücke nicht überbrücken. Nach Ansicht vieler Beobachter ist die G8 ein überlebtes Gipfelforum der dominanten Mächte des 20. Jahrhunderts, das sich durch den Ausschluss der neuen Mächte des 21. Jahrhunderts – gemeint sind vor allem China, Indien und Brasilien – als unrepräsentativ und zu globaler Führung nicht legitimiert erweist. Sie sei ein »aging hero«, der immer weniger eine wirkliche Führungsrolle bei der Abstimmung und Einleitung der notwendigen Reformprozesse des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems zu übernehmen in der Lage sei (Bergsten 2005).

4. Die Treffen der G24 finden auf der Ebene der Finanzminister bzw. Zentralbankgouverneure sowie auf der Ebene entsandter Funktionäre statt. Die G77 sind als Beobachter, China als »spezieller Gast« zugelassen.

Ob auf diese Legitimations- und Effizienzdefizite mit einer Öffnung des exklusiven Clubs reagiert werden soll, ist intern gleichwohl umstritten. Auf der einen Seite stehen Kräfte, die die G8 in der derzeitigen Zusammensetzung als Wertegemeinschaft erhalten wollen. Dazu gehört auch Angela Merkel, die sich als diesjährige G8-Vorsitzende für den Erhalt der Wertegemeinschaft in der derzeitigen Zusammensetzung ausgesprochen hat. Vor allem der Glaubwürdigkeitsverlust als Gruppe liberal geprägter Demokratien, den die G8 durch die Mitgliedschaft Russlands in den Augen vieler erfahren hat, bremst die Bereitschaft zur weiteren Öffnung des Clubs. Auf der anderen Seite mehren sich aber Stimmen, die für eine Erweiterung zumindest um »systemisch« wichtige Schwellenländer plädieren. Insbesondere Tony Blair macht sich für die Metamorphose der G8 zur G8+5 oder G13 stark, in der dann die bisherigen »outreach«-Kandidaten China, Indien, Brasilien, Südafrika und Mexiko Platz finden sollen. Für die G8 tut sich ein regelrechtes Erweiterungs-Dilemma auf, das besonders mit Blick auf China deutlich wird. Einerseits sind ohne die Einbindung der inzwischen viertgrößten Wirtschaftsnation der Welt die globalen wirtschaftlichen Ungleichgewichte nicht mehr in den Griff zu bekommen. Andererseits gibt es Vorbehalte aufgrund des fortbestehenden autoritären Charakters des politischen Systems und der Menschenrechtssituation in China. Unsicherheit besteht zudem, ob zwischen den G8 und China bestehende Meinungsverschiedenheiten und Differenzen in den Konzepten zur Gestaltung der Globalisierung⁵ die Handlungsfähigkeit der Gruppe beeinträchtigen würden oder sich die durchaus reale Gefahr von Protektionismus und Handelskriegen durch eine den verstärkten Interdependenzen Rechnung tragende Inklusion Chinas eher bannen ließe (Desai 2006). Kurzfristig scheint eine Erweiterung unwahrscheinlich; auf der Agenda der deutschen G8-Präsidentschaft steht unter der Chiffre »Heiligendamm-Prozess« lediglich der Einstieg in noch im Vagen liegende »neue Formen des Dialogs« mit den großen Schwellenländern.

Ohne die Koordinierung im kleinen Kreise aufzugeben, ist auf der Ebene der G7-Finanzminister bereits vor einigen Jahren eine Öffnung hin zu wichtigen Schwellenländern vollzogen worden. Unter dem Eindruck des Schocks der Finanzkrisen Ende der 1990er Jahre wurde 1999

5. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf die dem sog. »Beijing Consensus« unterliegenden politischen Prinzipien wie gelenkte Wirtschaft, autoritäre Herrschaft und Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten (Messner 2006).

mit der G20 ein neues informelles Dialogforum der Finanzminister und Notenbankgouverneure aus Industrie- *und* wichtigen Schwellenländern aus der Taufe gehoben. Reagiert wurde damit auf die wirtschaftliche Erstarbung einiger Schwellenländer ebenso wie auf die Erfolglosigkeit der bestehenden institutionellen Strukturen, angemessene Antworten zur Abwendung zukünftiger finanzieller und wirtschaftlicher Krisen zu geben. Die Zusammensetzung der Gruppe wurde sorgfältig austariert: Neben den G7-Ländern gehören dem neuen Forum die für die internationale Finanzarchitektur als »systemisch« wichtig angesehenen Länder Argentinien, Australien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Mexiko, Russland, Saudi Arabien, Südafrika und die Türkei an sowie die Europäische Union und die Bretton Woods-Institutionen. Diese Ländergruppe repräsentiert etwa 90 Prozent des Welt-Sozialprodukts, 75 Prozent des globalen Handels und 67 Prozent der Weltbevölkerung. Damit ist die G20 im Vergleich zu anderen informellen Gruppierungen wesentlich repräsentativer, zumal sie Länder mit unterschiedlichem wirtschaftlichen Entwicklungsstand und unterschiedlichen Kulturen einschließt (Linn/Bradford 2006).⁶

Besondere Bedeutung wird der G20 als Forum zur Konsensbildung zwischen Industrie- und Schwellenländern sowie zur Einbindung der Schwellenländer in die Verantwortung für die Stabilität der Weltwirtschaft beigemessen. Gleichwohl bleibt umstritten, inwieweit dieses neue inklusivere Forum tatsächlich einen Schritt zu mehr Pluralität in den internationalen Entscheidungsprozessen bedeutet. Bislang lassen sich kaum Indizien dafür finden, dass von der G20 Initiativen ausgegangen sind, die die unter den G7 abgestimmten Positionen und Wertevorstellungen verändert hätten oder diesen gar entgegenlaufen würden. Auch hat sie sich bislang nicht als das Forum erwiesen, das entscheidende Durchbrüche bei den Problemen erzielen konnte, zu deren Lösung die G8 alleine unfähig war (Kirton 2005).

Intensivierter »Multilateralismus des Südens«

In deutlichem Kontrast zu den ideologisch geprägten Südallianzen der 1960er und 1970er Jahre haben in den letzten Jahren wichtige Länder des

6. Unter Repräsentativitätsgesichtspunkten bleibt aber das Manko, dass Südafrika das einzige in diesem Forum vertretene afrikanische Land ist.

Südens intensiver die Bildung von Partnerschaften und Koalitionen mit »like-minded« Staaten zum strategischen Angelpunkt ihrer Außenpolitik gemacht. Ziel dieses neuen Multilateralismus des Südens ist eine Neuverteilung der Macht in globalen Angelegenheiten zu Gunsten des sich entwickelnden Südens. Ein herausragendes Beispiel einer solchen Südallianz ist die noch junge trilaterale Partnerschaft zwischen Indien, Brasilien und Südafrika, die als »IBSA-Dialogforum« – oder auch G3 der führenden Entwicklungsländer – bekannt geworden ist.

Dieses Dialogforum wurde auf einem Außenministertreffen im Juni 2003 in Brasilia ins Leben gerufen.⁷ Die drei darin vertretenen Südmächte berufen sich in einer gemeinsamen Erklärung – der »Deklaration von Brasilia« – auf ein Fundament gemeinsamer Werte, zu denen Demokratie, Frieden und Menschenrechte gehören. Die Berufung auf diesen gemeinsamen Wertekanon dient der Abgrenzung von anderen Mächten des Südens wie der Volksrepublik China. Konstitutiv für das IBSA-Forum waren die Absicht, Armutsbekämpfung mit Entwicklungspolitik zu verbinden, sowie die Überzeugung, dass multilaterale Institutionen und Verfahren gestärkt werden sollten (Soares/Hirst 2006). Neben der Reklamierung einer »Wertegemeinschaft des Südens« ist das Neue am IBSA-Trilateralismus die formalisierte Kooperation zwischen Ländern, die in ihren Regionen Führungsmächte sind und durch die Bündelung ihrer materiellen Ressourcen über die Kapazität zu realer Gegenmachtbildung in multilateralen Verhandlungsforen wie der WTO verfügen. Das Einsetzen ihrer realen Gegenmacht ist Bestandteil einer breiter angelegten Strategie, mit der diese interregionale Allianz mehr Einfluss auf die globalen Entscheidungsstrukturen und -prozesse zu gewinnen bestrebt ist (Landsberg 2006).

Die G3 teilen die Sorge um den Zustand der etablierten Global Governance-Institutionen und sehen in einer Stärkung der regionalen Repräsentativität in diesen Institutionen ein probates Mittel zu deren Re-Legitimierung – wobei sie sich selbst in der Verantwortung und Lage sehen, die regionale Vertretung zu übernehmen. Ebenso eint sie das Bestreben, auf einen entwicklungsfreundlicheren Rahmen für das multilaterale Handelssystem und die internationale Finanzarchitektur hin-

7. Institutionelle Form hat die Partnerschaft der drei Südmächte in einer Trilateralen Kommission auf Ebene der Außenminister gefunden. Daneben gibt es regelmäßige Konsultationen der Verteidigungs- und Handelsminister sowie verschiedener Expertengruppen.

zuwirken. In gewissem Maße sehen sie sich als »watchdogs« der Entwicklungsländer bei der Implementierung der Doha-Entwicklungsagenda, aber auch generell im Hinblick auf die Berücksichtigung von Entwicklungsinteressen bei der politischen Gestaltung der Globalisierung.

Verbindend für das Südmächte-Trio ist neben einer – wenn auch keineswegs unumstrittenen – regionalen Führungsrolle ein erst seit kurzem prononciert vertretenes Bekenntnis zur liberalen Marktwirtschaft; in allen drei Ländern wurden in den letzten Jahren marktorientierte Reformen auf den Weg gebracht. Die IBSA-Mächte stehen also nicht für eine Herausforderung der liberalen Weltwirtschaftsordnung, sondern für das Interesse an gleichberechtigter Integration in die globalen Governance-Strukturen. Dieser Anspruch findet durchaus in der breiten internationalen Anerkennung als regionale Ordnungsmächte (vor allem seitens der USA) bzw. als »Sachverwalter« der Südinteressen seine Entsprechung. Repräsentieren die Länder der G₃ auch ein Sechstel der Weltbevölkerung, so ist ihr wirtschaftliches Gewicht mit drei Prozent des globalen Bruttosozialproduktes und 2,5 Prozent des Welthandels sehr begrenzt. (Alden/Viera 2005).

Der Fokus der Kooperation liegt neben der engen Abstimmung in der WTO bislang im wirtschaftlichen und technologischen Bereich. Daneben stehen Gesundheits- und Umweltthemen sowie Sicherheitsfragen und die Kooperation in den Vereinten Nationen auf der Agenda. Von besonderer Bedeutung war dabei die gemeinsame – wenn auch gescheiterte – Initiative zur Reform des UN-Sicherheitsrates⁸. Abgesehen vom Machtgewinn in der WTO fällt die Bilanz des IBSA-Bündnisses bislang allerdings bescheiden aus.

Ein weiteres prominentes Beispiel für neue Formen multilateraler Kooperation unter Entwicklungs- und Schwellenländern ist die Shanghai Cooperation Organization (SCO). Sie wurde im Juni 2001 zunächst als sicherheitspolitisches Kooperationsforum zwischen der Volksrepublik China, Russland, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan gegründet. Mittlerweile spielen auch Wirtschafts- und Handelsfragen so-

8. Mit dem Vorschlag der Erweiterung des Sicherheitsrates um die in IBSA zusammengeschlossenen regionalen Führungsmächte des Südens ist letzten Endes die Anerkennung und Institutionalisierung der Heterogenität und internen Hierarchie des Südens verbunden (Soares/Hirst 2006), was das widersprüchliche Echo erklärt, dass die Ambitionen der G₃ bei anderen Schwellen- und Entwicklungsländern gefunden hat.

wie zunehmend Fragen der Energiesicherheit eine gewichtige Rolle. Dieses neue Bündnis repräsentiert nicht nur fast die Hälfte der Weltbevölkerung; es verfügt auch über einen bedeutenden Anteil der globalen Energiereserven. Im Jahr 2004 wurden die Mongolei, 2005 Pakistan, Indien und der Iran als Beobachter aufgenommen. Die größte Bedeutung der SCO liegt sicherlich im sicherheitspolitischen Bereich. In der chinesischen und russischen Außenpolitik zur Neutralisierung des US-Einflusses in Zentralasien spielt sie eine wichtige Rolle. Sie enthält darüber hinaus aber auch Elemente, die auf ein spezifisches Global Governance-Verständnis hinweisen. Zum gemeinsamen »Wertekanon« gehört neben dem Bekenntnis zum Prinzip der Nichteinmischung auch die Affinität zu einem Modell »autoritärer Modernisierung«.

Die Ausfächerung der »G-Welt« – Ursachen und Wirkungen

Die institutionelle Weiterentwicklung der Global Governance-Architektur hat mit den Verschiebungen in der globalen wirtschaftlichen und politischen Machtkonstellation nicht Schritt gehalten. Die zunehmenden Interdependenzen unter den internationalen Akteuren haben die in der Nachkriegsordnung angelegte Machtkonzentration untergraben und zu einer stärkeren Machtdiffusion geführt. Der Aufstieg von Ländern wie China, Indien oder Brasilien hat die »Topographie der Macht« grundlegend verändert und das Projekt eines »transatlantisch gesteuerten Multilateralismus« ausgehöhlt (Messner 2006). Für die Lösung globaler Probleme erweisen sich exklusive Wertegemeinschaften wie die G8 inzwischen als zu klein. Gleichwohl haben die Machtverschiebungen hin zu den neuen globalen Mächten noch keinen adäquaten Niederschlag im institutionellen Gefüge der Global Governance gefunden. Die neugebildeten Gruppen- und Koalitionen der Entwicklungs- und Schwellenländer stellen aber nicht nur eine Reaktion auf offenkundige Ungleichgewichte dar, die neuen Südkoalitionen wirken als »Agenten des Fortschritts« (Sidiropoulos 2006) bei der Reform der universellen Global Governance-Strukturen.

Die verstärkte Allianz- und Gruppenbildung im Süden bringt in Erinnerung, dass das von den Industriestaaten verfolgte und bislang durchgesetzte Globalisierungsmodell keineswegs auf ungeteilte Zustimmung trifft. Auch wenn es gegenwärtig weniger – als in der Debatte der 1960er und 1970er Jahre um die Neue Weltwirtschaftsordnung – um grundsätz-

liche Alternativen zur liberalen Weltwirtschaftsordnung geht⁹, konterkarieren die neuen Südallianzen jene Ansätze einer globalen Politik, die die politische Entscheidungsfähigkeit der Nationalstaaten hinsichtlich des Integrationsgrades und -tempos einschränken und den Spielraum für eigene Entwicklungswege beschneiden wollen. Die neuen globalen Mächte haben ihre defensive Haltung gegenüber den Global Governance-Konzepten des industrialisierten Westens aufgegeben und verfolgen nunmehr eine von eigenständigen Prioritätensetzungen und Wertebetonungen (wie Verteilungsgerechtigkeit, Fairness) geprägte aktivere Politik bei der Lösung globaler Probleme (Hurrell 2006). Fördernd auf die Allianzbildung im Süden wirkt nicht zuletzt der Glaubwürdigkeitsverlust der »Wertegemeinschaft« der reichen Industriestaaten. Denn trotz der Rhetorik von freier Marktwirtschaft reagieren die Vereinigten Staaten und Europa auf die Veränderungen in den wirtschaftlichen Kräfteverhältnissen durch die aufstrebenden neuen globalen Mächte mit protektionistischen Reflexen und Anzeichen eines erneuerten wirtschaftlichen Nationalismus (Ahearne et al. 2006).

Die intensivierete Gruppen- und Allianzbildung führt zu einer Zunahme der Komplexität multilateraler Aushandlungsprozesse. War Global Governance in der Phase der Formierung des internationalen Ordnungssystems nach dem Zweiten Weltkrieg noch ein relativ einfaches Spiel mit den Vereinigten Staaten als dominantem Akteur, so hat nunmehr die Anzahl, aber auch die Diversität der Spieler zugenommen. Sich akzentuierende Interessen- und Präferenzunterschiede unter den Akteuren haben die Anforderungen an die Erarbeitung gemeinsamer Antworten auf globale Probleme und das Zustandebringen von Kompromissen in erheblichem Maße erschwert. Unter Ländern mit ungleichem Entwicklungsniveau enthält die Lösung globaler Probleme zudem oft eine internationale Umverteilungsdimension, die das Problem, Vereinbarungen zu erreichen, noch verschärft. Die zunehmende Schwierigkeit, zu zufriedenstellenden Lösungen für alle beteiligten Akteure zu kommen, ist selbst wieder antreibendes Moment für die Fragmentierungstendenzen in den multilateralen Foren. Die Proliferation von informellen, sich teilweise überlappenden und in ihrer Zusammensetzung variierenden Interessengruppen unter Entwicklungs- und Schwellenländern zeigt,

9. Die Attraktivität, die der Beijing Konsensus auf manche Entwicklungs- und Transformationsländer ausübt, deutet jedoch auch auf grundsätzlichere Differenzen bezüglich der Normen und Regeln des globalen Wirtschaftssystems hin.

dass sie sich ein erfolgreiches Verfolgen ihrer je spezifischen und mitunter auch gegensätzlichen Interessen nicht mehr über eine konturlose »all-inclusive«-Allianz »des« Südens versprechen, sondern stattdessen auf themenspezifische Koalitionen setzen, die, soweit möglich und nötig, sich gegenseitig unterstützen und in bestimmten Momenten »Allianzen der Allianzen« bilden (Keet 2006: 26f.).

Welche Konsequenzen haben die gegenwärtig zu beobachtenden Gruppen- und Allianzbildungsprozesse für den universellen Charakter des multilateralen Ordnungssystems? Werden damit Tendenzen zur partikularen Interessenverfolgung verstärkt? Ist die Befürchtung, die Universalität von Regeln und Verfahren, der Sinn für Fairness und Legitimität und damit das normative Fundament des multilateralen Systems würden untergraben (Forman/Segaar 2006), begründet? Mit Blick auf die neuen Südallianzen in der Welthandelsorganisation und die Entstehung neuer informeller Foren zur Steuerung der Weltwirtschaft lassen sich Befürchtungen bezüglich einer Erosion des universellen Multilateralismus kaum bestätigen. Geschwächt wird der universelle Charakter des Multilateralismus derzeit mehr dadurch, dass die arrivierten Mächte sich schwer tun, den aufstrebenden neuen Mächten Platz zu machen. Allerdings darf auch nicht übersehen werden, dass mit dem Aufstieg neuer Mächte durchaus auch zum bisher dominierenden Global Governance-Verständnis konkurrierende Konzepte ins Spiel gebracht werden, die Konsensfindung im multilateralen System zukünftig erschweren können (Humphrey/Messner 2006).

Die sich im Windschatten des Aufstiegs neuer Mächte aus dem Kreise der Schwellen- und Entwicklungsländer herausbildenden Netzwerke und Koalitionen sind im Vergleich zu früheren Südallianzen effektiver, weil sie gestützt auf die Kapazitäten und Kompetenzen der neuen Mächte mit informierten und fachlich abgesicherten Positionen mehr Einfluss in den multilateralen Foren erringen konnten. Dies hat – zumindest im Welthandelssystem – dazu beigetragen, die Artikulationsfähigkeit des Südens zu stärken und vorhandene Machtasymmetrien zu reduzieren. Die neuen Interessengruppen und Koalitionen haben die Einflussmöglichkeiten der bis dato weitgehend auf die Rolle von Regelnehmern reduzierten Entwicklungsländer erkennbar erweitert. In diesem Sinne sind sie weniger ein Beitrag zu mehr Partikularität sondern im Gegenteil zu mehr Universalität im multilateralen System.

Als ein Schritt zur Institutionalisierung von mehr Universalität kann auch – zumindest vorerst – die Integration von Indien und Brasilien als

zwei wichtigen Vertretern des Südens in die Elitoverhandlungsrunde der »Five Interested Parts« (FIPs), eine Art neues »Steering Committee« der WTO, angesehen werden. Dies ist ein klares Zeichen der Anerkennung der neuen Machtverhältnisse im multilateralen Handelssystem. Auch lässt sich darin eine Reaktion auf Forderungen nach prozeduralen Verbesserungen im WTO-Entscheidungsprozess sehen. Die argwöhnische Beobachtung des Verhaltens der beiden Südmächte durch die übrigen nunmehr besser organisierten Entwicklungsländer wird vorerst verhindern, dass die unter den FIPs getroffenen Entscheidungen nicht deshalb schon »in trockenen Tüchern« sein werden, weil die Hauptantagonisten am Verhandlungstisch gesessen haben. Das stillschweigende Anerkennen von Indien und Brasilien als Sachverwalter der Südinteressen ist nicht gleich zu setzen mit der Übertragung eines Verhandlungsmandates. Mit Blick auf die unterschiedlichen Interessenlagen unter den Entwicklungs-ländergruppierungen gibt es zudem Bestrebungen, das Verhandlungsforum der FIPs für andere Gruppen wie die G33 und die G90 zu öffnen (Wolfe 2005).

Es spricht weiter vieles dafür, dass der Formwandel in der Allianzbildung eine Reifung der Politik des »Südens« widerspiegelt. An die Stelle der früheren Opfer-Rhetorik und des Rückzugs auf ideologische Deklarationen ist eine von klaren Interessen und realistischen Politikoptionen getragene aktive Rolle bei der Gestaltung der Weltordnung getreten. Die damit verbundene Zunahme der Komplexität multilateraler Entscheidungsfindungsprozesse und die Infragestellung der lange Zeit dominierenden Uniformität in den Leitvorstellungen für die Gestaltung des internationalen Ordnungssystems unterstreicht, dass die bisherige Form der »Komplexitätsreduktion« die Grenzen der Inklusivität der Global Governance-Arenen und darin strukturell verankerte Einseitigkeiten verdeckte.

Literaturhinweise

Adam, Erfried (2006):

»Suspendierung der Welthandelsrunde – Multilateralismus, Global Governance und Entwicklungspolitik in der Krise«, in: *IPG* 4/2006, 120–137.

Ahearne, Alan et al. (2006):

Global Governance: An Agenda for Europe, in: Bruegel Policy Brief 2006/07, Brüssel.

Bergsten, Fred (2005):

A New Steering Committee for the World Economy? Vortrag zur »Conference on IMF Reform« des Institute for International Economics. Washington, September 2005. www.iie.com/publications/papers/bergsten0905imf.pdf.

Bernal, Luisa et al. (2004):

South-South Cooperation in the Multilateral Trading System: Cancun and Beyond. South Centre TRADE Working Paper No. 21, Mai 2004.

Clapp, Jennifer (2006):

»WTO Agriculture Negotiations: implications for the Global South«, in: *Third World Quarterly* 27(2006)4, 563–577.

Culpeper, Roy (2000):

Systemic Reform at a Standstill: A Flock of »Gs« in Search of Global Financial Stability. Toronto 2000. www.g8.utoronto.ca/scholar/culpeper2000/index.html.

Desai, Seema (2006):

Expanding the G8: should China join? The Foreign Policy Centre. Januar 2006. <http://fpc.org.uk/fsblob/749.pdf>.

Falk, Rainer (2006):

Der neue Süden. Triebkräfte und Merkmale der Allianzbildung unter Entwicklungsländern nach Cancún. Thesen zum SEF-Sommerdialog »Multilateralism in Transition«, Dresden/Luxemburg 2006.

Forman, Shepard / Segaar, Derk (2006):

New Coalitions for Global Governance: The changing dynamics of multilateralism. www.cic.nyu.edu/global/multilateral.html.

Gudisch, David (2006):

Die G8-Wirtschaftsgipfel – veralteter Polit-Zirkus oder zukunftsweisendes Forum der »Global Governance«? www.weltpolitik.net/print/3137.html.

Higgott, Richard (2005):

»Multilateralism and the limits of global governance«, in: English, John /Thakur, Ramesh & Cooper, Andrew (ed.): *Reforming from the Top. A Leaders' 20 Summit*. United Nations University Press. Tokyo/New York/Paris 2005, 72–96.

Hugueny, Clodoaldo (2004):

The G-20: Passing phenomenon or here to stay? Dialogue on Globalization Briefing Papers. Berlin 2004.

Humphrey, John / Messner, Dirk (2006):

Instabile Multipolarität: Indien und China verändern die Weltpolitik, in: *DIE – Analysen und Stellungnahmen* 1/2006.

Hurrell, Andrew (2006):

»Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?«, in: *International Affairs* 82(2006)1, 1–19.

Hurrell, Andrew / Narlikar, Amrita (2006):

A New Politics of Confrontation? Developing Countries at Cancún and Beyond. Oxford/Cambridge 2006. www.law.nyu.edu/kingsburyb/fallos/globalization.

Kirton, John (2005):

»Toward multilateral reform: The G20's contribution«, in: English, John / Thakur, Ramesh & Cooper, Andrew (ed.): *Reforming from the Top. A Leaders' 20 Summit*. United Nations University Press. Tokio/New York/Paris 2005, 142–168.

Landsberg, Chris (2006):

South Africa's Global Strategy and Status. FES Dialogue on Globalization Briefing Papers. Johannesburg 2006.

Linn, Johannes / Bradford, Colin (2006):

Pragmatic Reform of Global Governance: Creating an L20 Summit Forum, in: The Brookings Institution Policy Brief 152, April 2006.

Messner, Dirk (2006):

Machtverschiebungen im internationalen System: Global Governance im Schatten des Aufstieges von China und Indien, in: Stiftung Entwicklung und Frieden/ Institut für Entwicklung und Frieden (Hrsg.); *Globale Trends 2007*, Frankfurt/M. 2006, 45–60.

Meléndez-Ortiz, Ricardo (2006):

»Die Handelsrunde der Ungläubigen«, in: *E+Z* (2006)8.

Sidiropoulos, Elizabeth (2006):

»What Role for South Coalitions in Global Governance? A South African View«, in: *Foreign Voices* No. 3, August 2006.

Soares de Lima, Maria Regina / Hirst, Monica (2006):

»Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities«, in: *International Affairs* 82, 1 (2006), 21–40.

South Centre (2006):

Comparative Assessment of Developing Country Participation in the Governance of Global Economic Institutions. Paper presented to the XXIII Technical Group Meeting of the Intergovernmental Group of Twenty-Four (G-24), 13–14 September 2006, Singapore.

Wahl, Peter (2006):

G8: PR-Show oder Weltregierung? Weltwirtschaftsgipfel und Globalisierung. ATTAC Basis Texte 21, Hamburg 2006.

Wolfe, Robert (2005):

»Decision-Making and Transparency in the ›Medieval‹ WTO: Does the Sutherland Report have the Right Prescription?«, in: *Journal of International Economic Law* 8(2005)3, 631–645.