

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Der politische Einfluss von Entwicklungsländern in
internationalen Organisationen**

- Ausarbeitung -

RD Prof. Dr. Thomas von Winter / Praktikantin Karolina Merai

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: RD Prof. Dr. Thomas von Winter / Praktikantin Karolina Merai

Der politische Einfluss von Entwicklungsländern in internationalen Organisationen

Ausarbeitung WD 2 - 238/06

Abschluss der Arbeit: 19.1.2007

Fachbereich WD 2: Auswärtiges, Internationales Recht,
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung, Verteidigung,
Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Telefon: +49 (30) 227-31260

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Entwicklungsländer in den Vereinten Nationen	3
2.1.	Regionalgruppen	4
2.2.	Die politische Rolle der G 77 und China	5
2.3.	Der Interessengegensatz in den Vereinten Nationen zwischen Nord und Süd	7
3.	Entwicklungsländer in der WTO	10
3.1.	Typen der Organisierung von Entwicklungsländern	10
3.2.	Der Einfluss der Entwicklungsländer in der WTO	11
4.	Fazit	13
5.	Literatur	14

1. Einleitung

Multilaterale Verhandlungen werden zu einem immer wichtigeren Bestandteil des internationalen Systems. Seit der GATT-Gründung¹ im Jahr 1947, welche den Anfang der internationalen Verhandlungen zu Fragen des Welthandels markierte, wurden im Laufe der Zeit die Verhandlungen immer komplexer und gewannen vor allem für Entwicklungsländer an Bedeutung (Page 2003: 3). Allgemein wird davon ausgegangen, dass Entwicklungsländer bei internationalen Verhandlungen sich wenig Gehör für ihre Interessen verschaffen können. Wissenschaftliche Untersuchungen zur Partizipation von Entwicklungsländern in internationalen Verhandlungen zeichnen jedoch ein differenzierteres Bild: Entwicklungsländer haben bewiesen, dass sie Ergebnisse zu ihren Gunsten beeinflussen, Abkommen blockieren und ihre eigenen Anliegen initiieren können (Page 2003: 4/5). Im Folgenden wird es darum gehen, die politischen Einflusspotentiale der Entwicklungsländer sowohl auf der weltpolitischen Bühne der Vereinten Nationen als auch auf der globalen wirtschaftspolitischen Ebene der WTO darzustellen.

2. Entwicklungsländer in den Vereinten Nationen

Das Verhandlungssystem der Vereinten Nationen funktioniert im Wesentlichen über Verhandlungsblöcke. Diese bestehen aus Länder- bzw. Regionalgruppen (RG), die meist mit einer Stimme sprechen. Dabei kann es sich um vorübergehende oder schon seit langem institutionalisierte Bündnisse handeln. Die vorwiegend westlichen Industrieländer vertreten meist ähnliche Auffassungen zu Fragen wie der Unterstützung der Menschenrechte, einer freien Marktwirtschaft und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Demgegenüber schließen sich die Entwicklungsländer bei einigen Wirtschaftsfragen, wie der Frage der Lenkung der Weltwirtschaft und des Zugangs zu den Märkten, zusammen, tun sich jedoch schwer, ihre unterschiedlichen Ansichten in Bereichen wie dem Umweltschutz oder in sozialen und kulturellen Fragen, etwa bei den Frauenrechten, miteinander in Einklang zu bringen (Sidhu 2004: 21). In den multilateralen Verhandlungsprozessen agieren die Delegierten einzelner Länder nicht nur als einzelne oder im Rahmen einer formellen Gruppe, sondern gehen gelegentlich auch informelle, nicht öffentliche Allianzen ein, in denen Politikergebnisse oft schon im Vorfeld der formellen Verhandlungen festgelegt werden (Sidhu 2004: 23).

1 GATT: General Agreement on Trade and Tariffs. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen.

2.1. Regionalgruppen

Formelle und informelle Konsultationen und Interessenkoordinationen, wie sie regelmäßig in den Regionalgruppen erfolgen, sind wichtige Steuerungsinstrumente, ohne die ein geordneter Willensbildungsprozess in einer Organisation mit heute 191 Mitgliedstaaten kaum möglich wäre. Regionalgruppen dienen einerseits der Interessenaggregation und sind andererseits Ausdruck der Binnendifferenzierung der VN-Gremien. Dabei lassen sich zwei Kategorien von Regionalgruppen unterscheiden (v. Schorlemer 2005: 26): 1. In der wissenschaftlichen Diskussion werden Regionalgruppen als themen- und sachorientierte politische Zusammenschlüsse von Staaten bezeichnet, z.B. die Gruppe der 77 und China (G 77/China). 2. In der VN-internen Terminologie handelt es sich bei Regionalgruppen hingegen um vorübergehende Zweckbündnisse, die vorwiegend der Organisation der Sitz- und Ämterverteilung dienen (v. Schorlemer 2005: 27). Als wichtigste Funktionen der Regionalgruppen werden politische Einflussnahme, Koordination bei Abstimmungen sowie die Organisation der Sitz- und Ämterverteilung bezeichnet. Vor allem bei Wahlen für Sitze in VN-Gremien und bei der Ämterverteilung spielt das Regionalgruppensystem der Vereinten Nationen eine bedeutsame Rolle (v. Schorlemer 2005: 36).

Die wichtigsten Bündnisse werden im Folgenden aufgeführt und näher charakterisiert (Sidhu 2004:21-23). Ihrer Bedeutung entsprechend steht dabei die Gruppe der 77 und China im Vordergrund:

Die **Gruppe der 77 und China (G 77/China)**, die 1964 auf der Genfer Handels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD)² gegründet wurde, ist zum Sprachrohr der Mehrzahl der Entwicklungsländer geworden und vertritt die Position von über 133 Mitgliedern vor allem in Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung. Der Gruppe steht im jährlichen Wechsel ein Koordinator vor. Als Lenkungsausschuss fungiert die „Gruppe der 27“, daneben gibt es weitere Unterausschüsse.

Die **Bewegung der nichtgebundenen Länder (Blockfreie, NAM)**, die im Jahr 1961 auf dem Höhepunkt des Ost-West-Konfliktes ins Leben gerufen wurde, bildet ein unabhängiges Forum, dessen Mitglieder sich vorwiegend aus Entwicklungsländern rekrutieren.

ren. Der Bewegung gehören 116 Mitglieder aus Afrika, Asien, Lateinamerika und der Karibik an. Anders als die G77/China setzt sich die aus 116 Staaten bestehende NAM eher für die politisch-institutionellen Anliegen der Dritten Welt ein. Die Mitgliedschaften von G77/China und NAM überschneiden sich in erheblichem Maße. Mehr als 100 Entwicklungsländer gehören beiden Gruppen an (Deen 2000: 6).

Die **Rio-Gruppe** bildet einen ständigen Mechanismus für Konsultation und politische Abstimmung der lateinamerikanischen und zentralamerikanischen Länder sowie einiger Länder der Karibik. Die Gruppe entwickelt unter anderem Positionen zu Fragen der Menschenrechte, der Regierungs- und Verwaltungsführung sowie des Handels und vertritt dabei Standpunkte, die sich von denen der G 77/China unterscheiden.

Die **Länder des südlichen Afrika**, die alle auch der G77/China angehören, haben zwar keine formelle Verhandlungsgruppe gebildet, arbeiten jedoch gelegentlich zusammen und äußern sich zu Fragen, zu denen es keine Position der G 77/China gibt, wie beispielsweise soziale Fragen und Frauenrechte.

Viele Mitgliedstaaten der VN beteiligen sich an **Regionalgruppen** im Sinne der VN-internen Terminologie, um für die zwischenstaatlichen VN-Organen Kandidaten aus der jeweiligen Region zu bestimmen. Die afrikanische und die lateinamerikanische Gruppe beraten auch über ihre Positionen in Sachfragen.³

2.2. Die politische Rolle der G 77 und China

Die Mitgliedschaft der Gruppe besteht aus Ländern mit stark unterschiedlicher territorialer Größe, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft, die vielfach wenig mehr gemeinsam haben als eine kritische Haltung gegenüber den Positionen der entwickelten Welt des Nordens (v. Schorlemer 2005: 28). Zumindest gibt es aber einen gemeinsamen Themenfokus, der fünf Politikfelder umfasst: Armutsbekämpfung, wachsende Verschuldung, Rückgang der Entwicklungshilfe, Umweltschutz und Neustrukturierung der

2 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Die Organisation ist ein ständiges Organ der VN-Generalversammlung. Ihr Ziel besteht darin, Impulse für die Zusammenarbeit der Industrieländer mit Entwicklungs- und Schwellenländern zu geben (www.unctad.org).

3 Derzeit existieren fünf RG: die Gruppe der afrikanischen, asiatischen, lateinamerikanischen, osteuropäischen und der westeuropäischen und anderen Staaten. Diese Gruppen unterscheiden sich erheblich in ihrer Größe, daher steht eine Reform des RG-Systems an (v. Schorlemer 2005: 27; 38f.).

Weltwirtschaftsordnung (Deen 2000: 6). Die zentralen Anliegen der G77/China bestehen darin, das Welthandelssystem grundlegend zu erneuern und Fortschritte bei der Armutsbekämpfung zu erzielen (v. Schorlemer 2005: 28).

In den siebziger Jahren schien es, als würde sich die G 77/China sich zu einer schlagkräftigen, auf Entwicklungsfragen spezialisierten „pressure group“ entwickeln. Aus heutiger Sicht fällt die politische Erfolgsbilanz der G 77/China jedoch wenig beeindruckend aus – und das, obwohl sie mehr als zwei Drittel aller Staaten repräsentiert (v. Schorlemer 2005: 29). Ein wichtiger Grund dafür ist, dass die G 77/China keinen monolithischen Block, sondern ein ausdifferenziertes System unterschiedlicher Interessen darstellt. So gehören ihr sowohl die verhältnismäßig wohlhabenden OPEC-Staaten als auch die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs) an. Die Unterschiede im Grad der wirtschaftlichen Entwicklung spiegeln sich auch in Interessengegensätzen wider, die insbesondere zwischen der lateinamerikanischen und afrikanischen Gruppe zum Tragen kommen. Von Bedeutung sind darüber hinaus aber auch kulturelle, ideologische und politische Differenzen. Schließlich kommt es häufig zu Führungsrivalitäten, insbesondere zwischen der asiatischen und afrikanischen Gruppe (v. Schorlemer 2005: 29).

Als ein weiteres Zeichen der politischen Schwäche mag man es ansehen, dass die Mitglieder der G 77/China sich in der Regel nicht mehr, wie früher üblich, im Rahmen einer allgemeinen G77-Konferenz treffen, um ihre Positionen vor einem wichtigen VN-Ereignis zu koordinieren, sondern nur mehr im Rahmen ihrer eigenen Regionalgruppe. Auf diese Weise differenzieren sich die Interessen und Positionen der G 77/China weiter aus. Im Zeitverlauf betrachtet hat die Interessenkohärenz der G 77/China und damit auch die Geschlossenheit ihres Auftretens abgenommen (v. Schorlemer 2005: 30).

In ihren zentralen Themenbereichen hat die G 77/China daher auch nur bescheidene Fortschritte erzielen können. Ihrer Durchsetzungsfähigkeit in der politischen Willensbildung der Vereinten Nationen sind hier durch die Machtposition der USA und anderer westlicher Geberländer häufig enge Grenzen gesetzt (Deen 2000: 6). Bei Verhandlungsprozessen in den Vereinten Nationen ist die G-77/China zwar immer noch ein wichtiger Akteur, tendenziell hat sie jedoch an politischem Einfluss verloren (v. Schorlemer 2005: 30). Erfolge hat die Gruppe in neuerer Zeit allenfalls bei der Gestaltung der

politischen Agenda der Vereinten Nationen aufzuweisen. So gelang es der G 77/China, parallel zu entsprechenden Bestrebungen der Entwicklungskonferenz UNCTAD, der Weltöffentlichkeit einige der drängendsten Probleme der Entwicklungsländer nahe zu bringen. Die Agenda 21, das Abschlussdokument des Weltgipfels in Rio 1992, entsprang vor allem den Vorstellungen der G77/China. Auch bei etlichen anderen bedeutenden VN-Konferenzen der letzten Jahre, die zentralen sozio-ökonomischen Themen gewidmet waren, hatte die G77/China die Rolle des Architekten inne (Deen 2000: 7).

2.3. Der Interessengegensatz in den Vereinten Nationen zwischen Nord und Süd

Bis zum Ende der achtziger Jahre war die Struktur der politischen Willensbildung bei den Vereinten Nationen stark vom Ost-West-Gegensatz geprägt. Mit dem Ende des Kalten Krieges entfiel dann aber für die G77/China die Unterstützung des sowjetischen Machtblocks. Russland als wichtigster Nachfolgestaat der Sowjetunion kann und will sich angesichts seiner Abhängigkeit vom Wohlwollen des IWF und der Weltbank (und auch damit der USA) kaum gegen die Interessen der westlichen Länder stellen und zugunsten der G77/China oder der NAM intervenieren. Mittlerweile hat sich die Rolle Russlands eher auf die eines Zuschauers in den laufenden Auseinandersetzungen zwischen Nord und Süd reduziert. Hinzu kommt, dass die osteuropäischen Staaten mit zunehmender Integration in die Europäische Union und die NATO ebenfalls immer weiter von den Entwicklungsländern abrücken (Deen 2000: 6). Die politische Willensbildung bei den Vereinten Nationen wird heute in hohem Maße von den USA als einzig verbliebener Supermacht und von der EU und Japan als den neben den USA größten Geldgebern bestimmt. Sofern die Entwicklungsländer – in Gestalt der G 77/ China oder NAM – überhaupt über kollektiven politischen Einfluss bei den VN verfügen, hat dieser kontinuierlich abgenommen (Deen 2000: 6).

Politische Willensbildungsprozesse bei den Vereinten Nationen sind heute vielfach geprägt von Nord-Süd-Konflikten. So vertritt Deen (2000: 10) die Auffassung, dass zentrale Anliegen etwa der Blockfreien von den USA und anderen westlichen Ländern häufig einfach übergangen würden. Ein Beispiel dafür sei, wie die NATO mit dem Zielkonflikt zwischen humanitärer Intervention und Staatssouveränität im Falle der Intervention im Kosovo umgegangen sei. Die USA und die EU übten immer stärkeren Druck auf die Entwicklungsländer aus, um Unterstützung für vom Westen initiierte UN-Beschlüsse zu

erwirken. Sie drohten dabei auch mit Kürzungen der ODA oder setzten sogar Regierungschefs von Entwicklungsländern unter Druck (Deen 2000: 10).

Angesichts dieser Situation sieht sich der Westen bzw. der Norden massiver Kritik von Seiten der Entwicklungsländer ausgesetzt. So beklagt die G 77/China, dass die westlichen Geberländer parallel zur Verminderung der ODA-Leistungen auch noch ihre multilaterale Hilfe zugunsten bilateraler Unterstützung beschnitten hätten, um so eine wirksamere politische Kontrolle über die Empfängerländer ausüben zu können (Deen 2000: 8).

Große Enttäuschung hat bei der G 77/China auch das Bestreben der USA und der EU ausgelöst, nach der Welle der VN-Großveranstaltungen nunmehr eine Pause bei der Abhaltung großer Konferenzen einzulegen. In Zukunft sollen alle aus dem Haushalt der VN finanzierten Konferenzen, auch der Millenniums-Gipfel, am Hauptsitz in New York in Form von Sondertagungen stattfinden. Daher hat die G 77/China in eigener Regie eine Konferenz der Entwicklungsländer, den so genannten Südgipfel, in Angriff genommen (Deen 2000: 7). Diese Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs hat zum Ziel, die Süd-Süd-Kooperation zu beleben und eine einheitliche Strategie der G 77/China zu wirtschafts- und entwicklungspolitischen Fragen zu entwickeln. Auf dem mittlerweile zweiten Südgipfel in Doha (2005) haben Kuba und Katar zwei verschiedene Strategien zur Armutsbekämpfung präsentiert. Auch hier sind also noch einmal die unterschiedlichen Interessen und Konzepte innerhalb der G 77/China deutlich geworden.

Einen weiteren Rückschlag für die G 77/China stellte das Vorhaben der USA und der übrigen westlichen Staaten dar, die jährliche Beitragsankündigungskonferenz der VN zu streichen. Auf diesem Treffen können die Geberstaaten jeweils im November ihre Zusagen über Unterstützungsleistungen für die mit Fragen der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung befassten Spezialorgane und Programme (UNDP, UNICEF etc.) abgeben. Der neue Administrator von UNDP befürchtet, dass das Unbehagen an der Beitragsankündigungskonferenz lediglich Symptom eines viel tieferen Problems sei, nämlich der Abkehr von der finanziellen Unterstützung der UN-Entwicklungszusammenarbeit generell (Deen 2000: 9).

Unterschiedliche Themenprioritäten entlang der Nord-Süd-Achse gab es auch im Vorfeld der Monterrey-Konferenz 2002 für Entwicklungsfinanzierung. Während die Entwicklungsländer Themen wie Schuldenerlass und direkte Auslandsinvestitionen betonten, ging es dem Norden vor allem um Good Governance und Menschenrechtsstandards. Hier gelang es den USA und der EU, durch Verpflichtungserklärungen zur ODA-Erhöhung, dass der UN-Richtwert für ODA von 0,7% nicht in die Abschlusserklärung aufgenommen wurde (Malone & Hagman 2002: 408).

Ein aktuelles Beispiel für einen Dissens zwischen den USA und NAM liefert die Nahostpolitik. Als im März 2001 7 NAM-Mitglieder des Sicherheitsrates einen Resolutionsentwurf einbrachten, der eine Schutztruppe für die Palästinenser vorsah, legten die USA dagegen ihr Veto ein. Da keiner der NAM-Staaten über ein Vetorecht verfügt, ist die Macht des Zusammenschlusses insgesamt deutlich beschränkt. China hat zwar in der NAM Beobachterstatus, zeigte in dieser Frage aber keinerlei Bereitschaft, von seinem Vetorecht zugunsten von NAM-Interessen Gebrauch zu machen. Gelegentlich hat die NAM-Fraktion im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen jedoch durchaus eine wichtige Rolle gespielt, und zwar insbesondere bei Themen, die den Mittleren Osten oder Bosnien betrafen. Während sie im Falle von Bosnien mit den USA kooperierte (1992-1995), agierte sie im Falle des Mittleren Ostens gegen sie (Malone & Hagman 2002: 403/404).

Restriktionen für den politischen Einfluss der Entwicklungsländer bei den Vereinten Nationen ergeben sich nicht allein aus der Machtposition ihrer Kontrahenten aus den Ländern des Nordens, sondern auch aus interner Uneinigkeit. Dies zeigt sich etwa am Beispiel des Brahimi-Reports von 2000 (Reform von UN-Friedenseinsätzen). Während einige asiatische Länder einwandten, dass die Zahl der humanitären Interventionen überhand nehmen könnte, sahen einige afrikanische Länder eher die Gefahr, dass die Möglichkeiten zur Intervention zu stark eingeschränkt werden könnten und verwiesen dabei auf die Erfahrungen im Falle des Völkermordes in Ruanda. Die hier exemplarisch sichtbar werdenden Koordinationsprobleme zwischen den Ländern des Südens werden durch die zunehmenden ökonomischen und sozialen Unterschiede innerhalb des Südens weiter verschärft (Malone & Hagman 2002: 404/405).

Ungeachtet aller Konfrontation gibt es aber auch – wenngleich wenige – Beispiele für ein produktives Zusammenwirken von Nord und Süd. Historisch gesehen bildet der Kampf gegen das Apartheidsregime in Südafrika, der von afrikanischen Staaten auf die UN-Agenda gesetzt worden war, das erfolgreichste Beispiel der Nord-Süd-Kooperation (Malone & Hagman 2002: 410/411). Insgesamt kann jedoch festgehalten werden, dass die Nord-Süd-Polemik die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen beeinträchtigt. Dies verlangt nach pragmatischeren Ansätzen in der Politik der VN, die geeignet sind, die eingespielten Konfliktmuster zu überbrücken.

3. Entwicklungsländer in der WTO

Die Betrachtung der politischen Willensbildungsprozesse in der WTO ist insofern aufschlussreich, als sich hier im Vergleich zu den VN-Gremien z. T. gegenläufige Entwicklungen abzeichnen. Den Ländern des Südens ist es hier in weit stärkerem Maße gelungen, eine Gegenmacht zum Norden aufzubauen.

3.1. Typen der Organisierung von Entwicklungsländern

In der WTO gibt es ähnlich wie im Rahmen der Vereinten Nationen verschiedene Subgruppen, in denen sich Länder mit gemeinsamen Interessen zusammen finden. Die Süd-Interessen sind innerhalb der WTO in drei solchen Gruppen organisiert (Wahl 2005: 23):

Der erste Typus umfasst Ländergruppen wie die LDC (Least Developed Countries), die Afrikanische Union (AU) und die AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik). Formell bestehen diese Ländergruppen schon seit längerem, sie haben aber erst seit Ende der neunziger Jahre ihre politische Handlungsfähigkeit innerhalb der WTO entwickelt. Diese äußert sich unter anderem in regelmäßigen Treffen und Absprachen, gemeinsamer Organisierung und Nutzung von technischem Know-How und Expertise, Poolbildung bei materiellen Ressourcen sowie Etablierung fester Strukturen (z. B. Gruppensprecher) und interner Entscheidungsverfahren. Auf dieser Basis sind die Gruppen in der Lage, gemeinsame Verhandlungsposition zu entwickeln und auch wirkungsvoll in die WTO-Verhandlungsprozesse zu intervenieren.

Beim zweiten Organisationstyp handelt es sich um informelle Gruppen wie z.B. die G 20, die sich bilden, um gemeinsame Interessen zu verfolgen.⁴ Zur G 20 gehören große und wirtschaftlich erfolgreiche Schwellenländer wie China, Indien, Brasilien, Argentinien und Südafrika, denen insgesamt auch ein großes politisches Gewicht zukommt. Da es sich bei den G 20 um einen informellen Zusammenschluss handelt, kann sich die Zusammensetzung allerdings rasch ändern. Denkbar ist auch, dass sich die gesamte Gruppe auflöst, sobald sie ihre wichtigsten Verhandlungsziele erreicht hat.

Der dritte Organisationstyp bezeichnet den Zusammenschluss dieser unterschiedlichen formellen und informellen Gruppierungen zu übergreifenden Allianzen, die bei einzelnen Verhandlungsthemen den Industrieländern als Block gegenüber treten.

3.2. Der Einfluss der Entwicklungsländer in der WTO

Die Entscheidungsstrukturen in der WTO sind sehr komplex. Sie setzen sich aus formellen und informellen Verfahren der Willens- und Entscheidungsfindung zusammen, an denen jeweils eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist (Tietje 2005: 18). Für die Länder des Südens beinhalten diese Strukturen eine doppelte Restriktion. Zum einen sind über 20 WTO-Mitgliedsländer am Sitz der Organisation in Genf gar nicht vertreten und damit generell von den Entscheidungsprozessen zum Welthandelsrecht ausgeschlossen. Zum anderen sind manche Länder durch das komplexe Entscheidungssystem, das sich etwa auch in parallelen Sitzungen äußert, in ihren personellen und Arbeitskapazitäten überfordert. Praktischen Erfahrungen zufolge sind nur diejenigen WTO-Mitglieder in der Lage, aktiv am Entscheidungsprozess in Genf teilzunehmen, in deren VN-Delegationen sich mindestens vier Personen mit WTO-Fragen befassen. Angesichts dessen wird davon ausgegangen, dass nur ca. 50-60 der heute 148 WTO-Mitglieder aktiv am Geschehen der Organisation mitwirken (Tietje 2005: 22/23). Insgesamt sind die informellen Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren in der WTO somit gekennzeichnet durch ein Spannungsverhältnis zwischen einer formal verstandenen souveränen Gleichheit der Staaten auf der einen Seite und der Notwendigkeit einer effektiven und effizienten Entscheidungsbildung auf der anderen Seite (Tietje 2005: 22).

4 Die G 20 sind eine informelle Gruppe von Entwicklungs- und Schwellenländern, die sich im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz in Cancun 2003 gegründet hat.

Der politische Einfluss der Entwicklungsländer in der WTO lässt am ehesten an den Entscheidungsprozessen bei den Ministerkonferenzen ablesen. Die oben dargestellten Organisationsstrukturen der Länder des Südens kristallisierten sich zwischen den Ministerkonferenzen in Seattle (1999) und Cancun (2003) heraus. In Seattle kam es aufgrund des Widerstandes der Entwicklungsländer gegen die Verhandlungsziele der Länder des Nordens zu einem Scheitern der Konferenz. Im weiteren Verlauf der WTO-Verhandlungsrunde traten die Länder des Südens zunehmend selbstbewusst auf (Wahl 2005: 286/287). Auf der Konferenz in Doha im Jahre 2001 schlug sich ihr wachsender Einfluss erstmals in deutlichen Verhandlungserfolgen nieder. Dies betraf zum einen den Agrarsektor und die Frage der geistigen Eigentumsrechte. Zum anderen setzten die Länder des Südens gegen den massiven Widerstand von Industrieländern schließlich das Recht durch, in begründeten Notfällen günstige Generika von Medikamenten gegen AIDS herstellen zu dürfen (Page 2003: 4/5; Wahl 2005: 23). Die Doha-Konferenz zeigt auch, dass die Länder des Südens neue Themen auf die Agenda setzen können, wie z.B. die Bedeutung der Infrastruktur für den Handel, die Wechselwirkung zwischen Verschuldung und Welthandel und die Struktur der Rohstoffmärkte. Außerdem erreichten die Entwicklungsländer, die Definition von „development issues“ über das von den Industrieländern vertretene Begriffsverständnis hinaus um neue Dimensionen zu erweitern (Page 2003: 5). Bei der WTO-Ministerkonferenz in Cancun 2003, die aus westlicher Perspektive als gescheitert gilt, konnten die Länder des Südens neben einigen weiteren Zugeständnissen in Sachfragen, etwa in der Agrarpolitik, vor allem Erfolge in Verfahrensfragen erzielen. Nach Einschätzung von Wahl (2005: 23) wurden Regelungen erzielt, die die Verhandlungsmacht des Südens deutlich stärken und die die Dominanz des Nordens, insbesondere der USA und der Europäischen Union, einschränken.

Auch wenn die grundlegenden Machtkonstellationen in der WTO grundsätzlich erhalten geblieben sind, lässt sich in den vergangenen Jahren in der Tendenz doch eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses zu Gunsten des Südens beobachten. Diese Gruppe hat es verstanden, ihre Verhandlungsposition von Verhandlungsrunde zu Verhandlungsrunde schrittweise zu verbessern. Dabei hat der ökonomische und politische Aufstieg von China und Indien in die Gruppe der Großmächte eine entscheidende Rolle gespielt. Zwar ist die Verhandlungsmacht selbst der einflussreichsten Nationen bei multilateralen Verhandlungen eingeschränkt durch die Notwendigkeit, Konsens zumindest im eigenen Lager herzustellen. Aber der demokratische Multilateralismus (ein Land, eine Stimme)

der WTO ist in der Praxis durch informelle Machtmechanismen geprägt, die auch die Länder des Südens durch verbesserte Selbstorganisation für sich nutzen konnten (Page 2003: 5; Wahl 2005: 24).



4. Fazit

Bis heute haben die Länder des Südens allenfalls erste Schritte auf dem Weg zu einer effektiveren Interessenvertretung in internationalen Organisationen unternommen. Weitere Fortschritte hängen zunächst von der Fähigkeit und der Bereitschaft einzelner Länder zur Partizipation in deren Gremien ab. So sehen viele Entwicklungsländer noch nicht die Notwendigkeit, an internationalen Verhandlungsrunden teilzunehmen. Dies liegt auch an den überkommenen Strukturen der entsprechenden Organisationen, die wenig geeignet sind, die Partizipationschancen von immer mehr Ländern mit komplexen Interessen zu verbessern (Page 2003: 12). Bei internationalen Verhandlungen sind viele Entwicklungsländern dadurch benachteiligt, dass sie nur über kleine Delegationen verfügen, deren Mitglieder zudem oft unerfahren in der Verhandlungsführung sind, und dass es ihnen an wissenschaftlicher Unterstützung mangelt (Page 2003: 7). Wenn dann noch Unsicherheiten im Hinblick auf Ziele und Strategien hinzukommen, laufen Entwicklungsländern leicht Gefahr, von anderen Ländern für deren Zwecke instrumentalisiert zu werden. Der Einfluss des einzelnen Landes hängt daher davon ab, inwieweit es in der Lage ist, in die jeweiligen Verhandlungen mit ausgearbeiteten Programmen und qualifiziertem Personal einzutreten (Page 2003: 9).

Die Durchsetzungsfähigkeit der Länder des Südens in den internationalen Organisationen wird in Zukunft auch davon abhängen, inwieweit es ihnen gelingt, ihre unterschiedlichen Interessen stärker in Einklang zu bringen. Bis heute bilden die Länder des Südens trotz zunehmender Selbstorganisationsprozesse noch keinen einheitlichen Block (Wahl 2005: 24). Partielle Süd-Süd-Bündnissen reichen als Grundlage für die Gewinnung von politischem Einfluss mit strategischer Perspektive nicht aus (Wahl 2005: 24). Allerdings sind einzelne Formationen des Südens wie die G 77/China oder regionale Gruppen mittlerweile in der Lage, in einzelnen Verhandlungsrunden ein durchaus effektives Gegengewicht zu den Ländern des Nordens zu bilden. In einigen Organisationen geht das strategische Potential der Länder des Südens aber auch schon über punktuelle Interessenbündnisse hinaus. So erscheint es durchaus möglich, dass die relativ erfolgreichen

Selbstorganisierungsprozesse innerhalb der WTO als Katalysator dafür wirken, dass der Süden sich auch in anderen Institutionen und auf anderen Politikfeldern stärker organisiert (Wahl 2005: 24).

(v. Winter)

(Merai)

5. Literatur

Deen, Thalif (2000): Globalisierung 2000 (II): Dritte Welt auf dem Rückzug. Die neue Machtverteilung in den Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen 48 (2000), 1. S. 6-11.

Malone, David & Hagman, Lotta (2002): The North-South Divide at the United Nations: Fading at Last? In: Security Dialogue 33 (2002), 4. S. 399-414.

Page, Sheila (2003): Developing Countries: Victims or Participants. Their Changing Role in International Negotiations.
www.odi.org.uk/iedg/publications/dev_countries_web.pdf, Stand 03.01.2007.

Schorlemer von, Sabine (2005): Gemeinsam stärker?: Regionalgruppen in der UNO. In: Dicke/ Fröhlich (Hrsg.): Wege multilateraler Diplomatie. Politik, Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen im UN-System. Nomos: Baden-Baden. S. 26-40.

Sidhu, Gretchen (2004): Zwischenstaatliche Verhandlungen. Entscheidungsfindung und Beschlussfassung in den Vereinten Nationen: ein Leitfaden. Berlin.

Tietje, Christian (2005): Willensbildung und Entscheidungsfindung in internationalen Wirtschaftsorganisationen. In: Dicke/ Fröhlich (Hrsg.): Wege multilateraler Diplomatie. Politik, Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen im UN-System. Nomos: Baden-Baden. S.12-25.

Wahl, Peter (2005): Verschobene Kräfteverhältnisse. Selbstorganisationsversuche der Dritten Welt in der WTO. In: Informationszentrum Dritte Welt (iz3w) 287 (2005). S. 22-24.