

PETER WAHL

## Zwischen Hegemonialinteressen, Global Governance und Demokratie Zur Krise der WTO

Die WTO, bei ihrer Gründung 1995 noch als Speerspitze der Globalisierung gefeiert, ist seit ihrer Ministerkonferenz in Seattle in einer Krise, von der sie sich bis heute nicht erholt hat. Trotz allem demonstrativen Zweckoptimismus von Politikern und Diplomaten musste WTO-Generalsekretär Moore erst jüngst wieder zugeben, dass ein »Konsens über eine neue Runde nicht in Reichweite ist.«<sup>1</sup> Das Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle und die spektakulären Protestaktionen sind dabei nur die sichtbarsten Symptome der Krise. Die eigentlichen Ursachen liegen tiefer. Seattle war kein einmaliger Ausrutscher, sondern der Ausdruck struktureller und politischer Probleme, die sich für die Globalisierung im allgemeinen und die WTO im Besonderen ergeben. Hoffnungen, mit einer Denkpause und einigen kosmetischen Veränderungen wenigstens nach den US-Präsidentenwahlen wieder »business as usual« betreiben zu können, dürften sich daher kaum erfüllen.

Für eine Interpretation des Scheiterns von Seattle als Ausdruck tiefer liegender politischer und struktureller Probleme sind dabei folgende Faktoren zu berücksichtigen:

- ▶ der Trend zur unilateralen Dominanz der USA,
- ▶ die Verschärfung der Rivalitäten zwischen den großen Handelsblöcken, insbesondere zwischen den USA und der EU,
- ▶ die Probleme der WTO-internen Strukturen, u. a. das Demokratiedefizit der Organisation,
- ▶ die sinkende Akzeptanz der Globalisierung in ihrer derzeitigen Form.

### WTO und Global Governance

Neben der unmittelbar ökonomischen Argumentation wird die Notwendigkeit der WTO immer wieder mit der Bindewirkung des Multilateralismus begründet. Demnach sollen multilaterale

Abkommen und deren institutionelle Überwachung auch dazu dienen, die unilaterale Durchsetzung von Handelsinteressen nur auf der Grundlage ökonomischer Stärke zu verhindern. Auf eine Formel gebracht: statt des Gesetzes des Stärkeren die Stärke des Gesetzes. Der Multilateralismus hat so u. a. eine Schutzfunktion für die ökonomisch schwächeren Volkswirtschaften. In diesem Sinne wird der WTO eine tragende Funktion in einer zukünftigen Architektur globaler Governance-Strukturen<sup>2</sup> zugewiesen. Umgekehrt haben natürlich die stärksten Volkswirtschaften nur ein sehr bedingtes Interesse an multilateraler Einbindung. Konservative Politiker in den USA, wie der Senator Jesse Helms, haben dies auch offen ausgesprochen und den Global-Governance-Ansatz als »stillen Krieg gegen die amerikanische Unabhängigkeit« bezeichnet.<sup>3</sup>

Der Ausgangsthese des Global-Governance-Konzeptes zufolge ist ein Grundzug des gegenwärtigen Globalisierungsprozesses die »Entbettung« des Ökonomischen, sein Herauswachsen aus dem nationalstaatlichen Bezugsrahmen. Es findet eine Entkopplung von staatlichem und Wirtschafts-territorium statt. Damit einher geht ein Bedeutungsverlust des Nationalstaates und ein Rückgang seiner Problemlösungskompetenz. Dem gegenüber konstituiert der liberalisierte Weltmarkt ökonomische Sachzwänge, an die politisches Handeln

1. *Bridges*, Weekly Trade News Digest, Vol. 4, N° 15, April 2000.

2. Eine ausführlich Darstellung und Kritik des Global-Governance-Ansatzes findet sich in: Brand, Ulrich et al. (2000), *Global Governance – Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Möglichkeiten und Grenzen von Reformalternativen zur neoliberalen Globalisierung*, Münster.

3. Zitiert nach: Nuscheler, Franz (2000), »Kritik der Kritik am Global Governance-Konzept«, in: *Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, Nr. 118, März 2000, S. 152/153.

sich nur noch mehr oder weniger alternativlos anpassen kann.

Die Entbettung des Ökonomischen aus der nationalstaatlichen Einbettung wirft u. a. ein grundlegendes Demokratieproblem auf: Die parlamentarische Demokratie ist per definitionem an den Nationalstaat, als dessen Zwillingschwester sie auch historisch entstanden ist, gebunden. Das Wahlvolk ist identisch mit dem Staatsvolk und alle parlamentarisch-demokratischen Verfahren sind an diesen Bezugsrahmen geknüpft. Der Bedeutungsverlust des Nationalstaates zieht also auch eine Entwertung der parlamentarischen Demokratie nach sich. Zugespitzt formuliert: in dem Maße wie – tatsächliche oder vermeintliche – Sachzwänge politische Entscheidungsprozesse bestimmen, werden die Entscheidungen des eigentlichen Souveräns der Demokratie, des Wählers und der Wählerin, bedeutungslos.

Global Governance will eine Antwort auf diese Problematik geben,<sup>4</sup> indem internationale Strukturen gebildet werden,<sup>5</sup> die eine politische Regulierung der Wirtschaft ermöglichen sollen. Die Politik muss den globalisierten Märkten »nachwachsen«.<sup>6</sup> In dieser Perspektive ist die WTO und die von ihr regulierte Welthandelsordnung ein bedeutendes Strukturelement von Global Governance.

Auf den ersten Blick erscheint diese Argumentation bestechend. Allerdings ist die WTO – zumindest mit ihrer derzeitigen Struktur und Orientierung – nicht geeignet, einen Beitrag zur Etablierung demokratischer Global-Governance-Strukturen zu leisten. Dagegen sprechen:

- ▶ die Fähigkeit hegemonialer Mächte, sich der Bindewirkung des Multilateralismus zu entziehen, wenn dies ihren Interessen entspricht,
- ▶ die Verabsolutierung der Freihandelsdoktrin als zentrales Organisationsziel der WTO,
- ▶ die Aporien einer Demokratie auf Weltebene,
- ▶ die WTO-internen Strukturen.

### **Unilateralismus und Multilateralismus – zwei Seiten einer Hegemonialstrategie**

Das Ende des Kalten Krieges musste naturgemäß zu einer Neuordnung des internationalen Systems führen. An die Stelle der Bipolarität ist allerdings nicht, wie selbst US-Präsident Clinton noch zu

Beginn seiner Amtszeit erklärt hatte, ein »energetischer Multilateralismus« getreten. Das zentrale Strukturmerkmal der internationalen Ordnung ist vielmehr Unipolarität, d. h. die Dominanz der einzig verbleibenden Weltmacht USA auf militärischem, ökonomischem, technologischem und kulturellem Gebiet. Der Hegemonialanspruch der USA wurde in mehreren Direktiven zur Regierungsdoktrin auch *expressis verbis* formuliert.<sup>7</sup> »Kurz, Amerika steht in den vier entscheidenden Domänen globaler Macht unangefochten da: seine weltweite Militärpräsenz hat nicht ihresgleichen, wirtschaftlich gesehen bleibt es die Lokomotive weltweiten Wachstums, ... es hält seinen technologischen Vorsprung in den bahnbrechenden Innovationsbereichen, und seine Kultur findet trotz einiger Missgriffe nach wie vor weltweit, vor allem bei der Jugend, unübertroffen Anklang. All das verleiht den Vereinigten Staaten eine politische Schlagkraft, mit der es kein anderer Staat auch nur annähernd aufnehmen könnte.«<sup>8</sup>

Der Unilateralismus verfolgt die Absicht, den Status der USA als einziger Supermacht möglichst lange (Brzezinski spricht von ein bis zwei Gene-

4. Zumindest gilt dies für einen Teil des Global-Governance-Diskurses. Demgegenüber gibt es auch Ansätze, für die der Demokratisierungsaspekt keine oder eine nachgeordnete Rolle spielt. Hier geht es vor allem darum, technokratisch die Fähigkeit zum Management grenzüberschreitender Probleme zu verbessern.

5. Daher der Begriff internationale (oder globale) Strukturpolitik, der inzwischen bis in die Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung vorgezogen ist.

6. Habermas, Jürgen (1999), »Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 4/1999, S. 432.

7. In einem internen Entwurf des Pentagon für die »Defense Planning Guidance« (MC 400) für die Haushaltsjahre 1994–1999, später nach ihrem Verfasser Wolfowitz-Doktrin genannt, wird das Ziel formuliert, den Status der USA als einziger Supermacht durch ein konstruktives Verhalten und ausreichende militärische Macht zu behaupten und jegliche Nation oder Gruppe von Nationen davon abzuschrecken, die amerikanische Vormacht herauszufordern. Besonders die Interessen der fortgeschrittenen Industrienationen sollen entmutigt werden, die amerikanische Führungsrolle herauszufordern oder zu versuchen, die etablierte politische und wirtschaftliche Ordnung umzustürzen (*New York Times*, 8.3.1992).

8. Brzezinski, Zbigniew (1999): *Die einzige Weltmacht*, Berlin, S. 44.

rationen) zu behaupten. Neben dem kontinuierlichen »roll back« Russlands, der Eindämmung oder Einbindung von Aspiranten auf eine internationale Führungsrolle (z. B. China) gehört die Instrumentalisierung der internationalen Finanz- und Wirtschaftsorganisationen zum erklärten Ziel der US-Strategie.

Freilich bedeutet dies nicht, dass Washington seine Interessen grundsätzlich einseitig oder gar brachial durchzusetzen versucht. Vielmehr kommen in einer differenzierten Strategie durchaus auch Diplomatie, Konsensbildung und Kompromiss zum Zuge. Dahinter stehen aber immer die ökonomische Durchsetzungsfähigkeit und das militärische Potenzial. Je nach Intensität der zur Diskussion stehenden Interessenlage können die USA ihre Handlungsoptionen abgestuft und differenziert einsetzen. So kann es sein, dass die USA sich im Interesse ihrer Hegemonialposition auf Multilateralismus in internationalen Prozessen einlassen, solange dies nicht in Widerspruch zu vitalen Eigeninteressen steht: »Amerika steht im Mittelpunkt eines ineinander greifenden Universums, in dem Macht durch dauerndes Verhandeln, im Dialog, durch Diffusion und in dem Streben nach offiziellem Konsens ausgeübt wird, selbst wenn diese Macht letztlich von einer Quelle, nämlich Washington D.C., ausgeht. Das ist der Ort, wo sich der Machtpoker abspielt, und zwar nach amerikanischen Regeln.«<sup>9</sup> Als Resultat ihres Weltmachtstatus sind die USA hinsichtlich ihrer Handlungsoptionen gegenüber allen anderen Mitspielern demnach privilegiert.

Interpretiert man die Krise der WTO auf dem Hintergrund dieses Modells exklusiver strategischer Optionen, so ist Seattle an einem historischen Punkt verortet, wo wichtige ökonomische US-Interessen nicht mehr im multilateralen Kontext zu realisieren waren. Washington spielte in Seattle die Karte der »Exit-Option«, des Ausstiegs aus dem Multilateralismus. Das heißt noch nicht, dass der Ausstieg auch wirklich vollzogen wird. Bereits die Drohung damit kann bei den Mitspielern die Bereitschaft fördern, auf die Vorstellungen der USA einzuschwenken.

Tagespolitisch spiegelt sich ein Wechsel in den Optionen in der Intensivierung der innenpolitischen Kontroverse zwischen »Isolationisten« und »Multilateralisten«. Isolationismus und Multilateralismus sind dabei aber nur taktische Gegensätze.

Beide Positionen reflektieren die latent stets vorhandene Gesamtbandbreite der Handlungsoptionen der USA. Unilateralismus und Multilateralismus sind zwei Seiten der gleichen Medaille.

## Zunehmende transatlantische Rivalität

In dem Maße wie sich der Unilateralismus der USA profiliert, wird er aber auch von rivalisierenden Interessen – in diesem Falle vor allem der EU – in Frage gestellt. Der Welthandel ist ein Terrain, auf dem die EU ökonomisch den USA durchaus etwas entgegenzusetzen in der Lage ist.<sup>10</sup> Handelspolitische Konflikte zwischen den beiden Blöcken sind zwar nicht neu, aber im Kontext mit ähnlichen Tendenzen auf anderen Politikfeldern<sup>11</sup> bekommen sie ein anderes Gewicht. »Die Supermacht in Washington ist stärker geworden – aber auch die Europäer werden sich ihrer selbst bewusst.«<sup>12</sup>

Wie wenig diese Widersprüche von der Öffentlichkeit bislang bemerkt worden sind, wurde an der spektakulären Machtprobe deutlich, die sich im März 2000 um die Neubesetzung des Direktorenpostens beim IWF entspann. Erst als dieser vergleichsweise unbedeutende Konflikt Schlagzeilen machte, wurde über Expertenkreise hinaus sichtbar, wie sehr sich die neue unipolare Weltordnung und die daraus resultierenden neuen Konfliktlagen bereits verfestigt haben. Die Beziehungen zwischen Westeuropa und den USA sind, so Ernst-Otto Czempel, »viel schlechter als sie aussehen«.<sup>13</sup>

9. Brzezinski a.a.O. S. 49 f.

10. Der Anteil der USA am Welthandel beträgt ca. 18 %, der der EU 44 %, (*WTO Annual Report 1998*).

11. So z. B. die Etablierung des EURO als potenzielle internationale Reservewährung neben dem Dollar (vgl. hierzu Hans-Joachim Spanger: »Der Euro und die transatlantischen Beziehungen. Eine geo-ökonomische Perspektive« in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2/1999, S. 130 ff.), die Kontroverse um eine neue internationale Finanzarchitektur, die Probleme in den Klimaverhandlungen oder die Versuche der EU, in der Folge des Kosovo-Krieges ein eigenständiges Militärpotenzial neben der NATO aufzubauen.

12. So der Kanzlerberater Michael Steiner, zitiert in der *Zeit* Nr. 12/2000, 16.3. 2000.

13. Czempel, Ernst Otto »Transatlantische Zerreißenproben« in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 5/2000, S. 569 ff.

So reflektieren die Auseinandersetzungen um die Vorbereitung der neuen Welthandelsrunde als auch der Verlauf der Verhandlungen in Seattle selbst keineswegs geringfügige und vorübergehende Differenzen sondern tief gehende Interessenskonflikte, die die speziellen ökonomischen aber auch die generellen machtpolitischen Interessenskonstellationen der »neuen Weltordnung« empfindlich berühren.

### Die »umfassende Agenda«

Die EU strebte eine umfassende Tagesordnung mit Themen an, die über die sog. »built-in« Agenda, über die unerledigten Themen früherer Verhandlungen, weit hinausgingen, darunter Fragen einer internationalen Investitionsordnung, einer internationalen Wettbewerbsordnung sowie »systemische« Fragen der WTO, wie Transparenz und Partizipation. Darin sollten sich auch Interessen der Entwicklungsländer finden, die man auf diese Weise für eine neue Verhandlungsrunde gewinnen wollte. Außerdem vergrößert eine Vielzahl von Verhandlungsthemen die verhandlungstaktischen Spielräume für spätere Kompromisse. Themen wie Umweltstandards wurden von der EU von Anfang an als »bargaining chip« eingesetzt, die man zu geeignetem Zeitpunkt im Tausch für Zugeständnisse von der anderen Seite aufzugeben bereit war.

Die USA dagegen waren für die Beschränkung der Tagesordnung auf die beiden Themen Liberalisierung im Agrarbereich und bei Dienstleistungen. Damit sind auch die derzeit wichtigsten handelspolitischen Interessen der USA benannt. Zum einen geht es darum, angesichts der eigenen Agrarüberschüsse Zugang zum attraktiven Agrarmarkt der EU zu gewinnen. Zum zweiten liegt ein liberalisierter Dienstleistungssektor – vor allem die zukunftssträchtigen Märkte für Telekommunikation, audiovisuelle und Kulturindustrie,<sup>14</sup> Banken und Versicherungen – im Interesse Washingtons, da hier die USA weltweit bereits führende Wettbewerbspositionen einnehmen.

### Dienstleistungen

Charlene Barshefsky hatte bereits im Juni 1999 deutlich gemacht, dass die Liberalisierung im

Dienstleistungssektor für die USA absolute Priorität besitzt.<sup>15</sup> Sie unterstreicht die sehr weit reichenden US-Interessen auf diesem Gebiet mit einem Vorschlag, die Liberalisierung im »top-down approach« vorzunehmen. »Top-down« – ein Begriff aus dem internationalen Verhandlungsjargon – bedeutet, dass zunächst alle Dienstleistungen generell liberalisiert werden. Will ein Land dies nicht, bzw. für einzelne Branchen nicht, muss es Ausnahmeregelungen vertraglich absichern. Bisher gilt in den Dienstleistungsabkommen der WTO (GATS) das umgekehrte Verfahren (»bottom-up«), d.h. es wird eine spezielle Branche herausgegriffen, deren Liberalisierung dann vertraglich geregelt wird. Alle anderen Branchen werden dadurch nicht tangiert.

Längerfristig zielt die Liberalisierung der Dienstleistungen auch darauf, Sektoren wie Bildung und Gesundheit, die in Europa traditionell in öffentlicher Hand sind – aus liberaler Sicht handelt es sich um wettbewerbsfeindliche Staatsmonopole –, für Private und damit auch für entsprechende US-Unternehmen zu öffnen. Auf dem Hintergrund der revolutionären Umbrüche, die der elektronische Handel über das Internet mit sich bringt, haben die USA auch hier einen großen Wettbewerbsvorsprung. Mit einer weiter gehenden Liberalisierung könnte dieser noch ausgebaut werden.

Ähnliches gilt für die Liberalisierung im audiovisuellen Bereich. Sobald die Hardware-Voraussetzungen vorhanden sind, was in wenigen Jahren der Fall ist, werden Entwicklungen wie »TV on demand«, d. h. Fernsehen über das Internet, auch die Medienlandschaft grundlegend verändern. Insbesondere die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten, denen aus neoliberaler Sicht ohnehin der Ruch quasi-staatlicher Einrichtungen anhängt, werden unter enormen Anpassungs- und Privatisierungsdruck geraten.

14. Der größte Sektor der US-Exporte sind heute audiovisuelle Erzeugnisse Hollywoods und der Popmusik.

15. Barshefsky reveals U.S. push to broaden WTO service talks; in: *Inside US Trade*, June 4, 1999.

## USA gegen Regulierung von Investitionen und Wettbewerb

Auf klare Ablehnung Washingtons stießen dagegen EU-Themen wie eine internationale Wettbewerbsordnung und eine internationale Investitionsordnung. Das Investitionsthema war bereits bei der ersten WTO-Ministerkonferenz in Singapur vorgeschlagen worden. Da die USA – wohl nicht zu Unrecht – erwarteten, dass Verhandlungen in der WTO langwierig sein würden, kam das Thema – mit Effizienzargumenten begründet – unter dem Titel »Multilaterales Investitionsabkommen« (MAI) schließlich auf die Tagesordnung der OECD. Schon damals zeichnete sich ab, dass die USA dem Multilateralismus der WTO nicht allzu viel Vertrauen schenkten. Zwar ist auch die OECD eine multilaterale Institution, aber als Zusammenschluss der Industrieländer hätte sie eher Aussichten auf ein Ergebnis geboten. Dass das MAI auch in der OECD scheiterte, ist zum großen Teil bereits Ausdruck der wachsenden Interessengegensätze zwischen der EU und den USA gewesen.<sup>16</sup>

Der Vorstoß der EU für eine internationale Wettbewerbsordnung schließlich erweckte bei den USA die Befürchtung, die WTO könnte zu einer vom europäischen Sozialstaatsdenken geprägten neo-keynesianischen Regulierung der Weltwirtschaft führen. Angesichts der Welle von strategischen Megafusionen, wie der zwischen AOL und Warner, besteht auch hier keinerlei Interesse, das freie Spiel des Marktes, das immer den ökonomisch Stärkeren begünstigt, durch Regulierungen einzuschränken. Wenn zu diesen Themen vorerst also keine Verhandlungen stattfinden, dann gehört dies aus US-Sicht zu den Aktiva ihrer Bilanz von Seattle.

Sollte es in der nächsten Zeit doch noch zu Verhandlungen in der WTO kommen, dann am ehesten bei den beiden Themen der »built-in« Agenda, Agrarbereich und Dienstleistungen, Themen also, wo die USA nur gewinnen können. Aber selbst wenn auch in diesen Fragen die Stagnation anhält, ist dies für Washington zu verschmerzen. Denn bei den Dienstleistungen wird der Vorsprung der USA im elektronischen Handel mit der normativen Kraft des Faktischen ohne Regulierung vorerst wahrscheinlich besser fahren als durch multilaterale Spielregeln. Dies gilt umso mehr, als bisher keine Vorstellungen darüber bestehen, wie der elektronische Handel mit

Dienstleistungen überhaupt wirksam reguliert werden könnte.<sup>17</sup>

## Multilateralismus und Demokratie

Selbst wenn man von den durch hegemoniale und rivalisierende Interessen großer Handelsmächte bedingten Blockaden der WTO absehen könnte, wären die Demokratieprobleme eines multilateralen Systems noch nicht gelöst. So besteht Demokratie nicht nur aus Strukturen und Verfahren (obwohl diese ihre Voraussetzung sind), sondern auch aus grundlegenden Normen und Wertorientierungen, die in Verfassungen unverrückbar verankert sind. Im Grundgesetz der Bundesrepublik sind dies z. B. der Grundrechtekatalog und das Rechtsstaatsprinzip, die durch kein Verfassungsgericht, durch kein Parlament, durch keine Verfassungsänderung und durch keine Mehrheitsentscheidung verändert werden können. Der Sinn solcher unveränderbaren Verfassungsgrundsätze besteht darin, zu verhindern, dass durch formal demokratisch zustande gekommene Mehrheitsentscheidungen undemokratische Ziele verwirklicht werden.

## Freihandelsdoktrin – Fesselung des Staats, freie Bahn der Wirtschaft

Auch die WTO hat eine Art Grundgesetz, das »Agreement Establishing the World Trade Organization«.<sup>18</sup> In dessen Präambel ist die Liberalisierung des internationalen Handels als Organisationsziel verankert. Auch faktisch verfolgt die WTO

16. So bestanden z. B. bei der Liberalisierung der Investitionen bei den audio-visuellen Industrien unüberbrückbare Gegensätze.

17. Welche Schwierigkeiten sich dabei ergeben, wird beispielhaft sichtbar an den Versuchen, Kinderpornografie oder neofaschistische Propaganda im Netz zu unterbinden. Obwohl hier ein internationaler Konsens von Regierungen und Öffentlichkeit besteht, war eine wirksame Kontrolle bisher nicht möglich. Die Unmöglichkeit, das Internet zu kontrollieren, wird ja auch umgekehrt immer als eines seiner Vorteile hervorgehoben, in dem der grundlegend demokratische Charakter des Netzes zum Ausdruck käme.

18. [www.wto.org/wto/legal/04-wto.pdf](http://www.wto.org/wto/legal/04-wto.pdf)

bisher einen Kurs, bei dem Liberalisierung das alles dominierende Leitbild ist.

Die materielle Realisierung der Freihandelsdoktrin bedeutet aber, dass die Unternehmensseite keiner ökonomischen Regulierung mehr unterliegen soll. Die Bindewirkung des Multilateralismus konzentriert sich also nur auf Regierungen und deren regulatorische Handlungsmöglichkeiten. Unter diesen Bedingungen wird Multilateralismus selektiv, er läuft tatsächlich auf die Fesselung von Regierungen gegenüber der Wirtschaft hinaus. Freie Bahn dagegen für die Global Players – so ließe sich die grundlegende Ratio der WTO auf den Begriff bringen.

Multilateralismus wird so zugleich zum Instrument der Umverteilung ökonomischer Macht zu Gunsten der Privatwirtschaft. Was dem öffentlichen Zugriff entzogen wird, wird dem privaten überantwortet. Das Private ist aber seinem Wesen nach gerade dem Öffentlichen, dem Politischen, dem Zugriff der polis, der Politik, dem Gemeinwesen entzogen. Im Gegensatz zum Management der Unternehmen sind Regierungen und ihre Entscheidungen in der Regel dagegen demokratisch legitimiert. Angesichts der ökonomischen Stärke Transnationaler Unternehmen<sup>19</sup> und deren immer weiter wachsenden Einfluss durch Megafusionen verstärkt eine WTO, die sich nur als Motor der Liberalisierung versteht, die ohnehin starken Entdemokratisierungstendenzen der Globalisierung.<sup>20</sup> In Zeiten, in denen Unternehmensentscheidungen immer häufiger Auswirkungen haben, die selbst weit über einzelne Volkswirtschaften hinausgehen können, wäre aber eher eine demokratische Kontrolle der Wirtschaft auf der Tagesordnung als die Erweiterung ihrer Spielräume. Wie eine solche demokratische Kontrolle ausgestaltet werden könnte, ist die zentrale Herausforderung für eine innovative demokratische Politik angesichts der Globalisierung.

### **Diskriminierung und Externalisierung von »non-trade concerns«**

Die Verabsolutierung der Freihandelsdoktrin zum entscheidenden Imperativ der WTO enthält noch in anderer Hinsicht ein undemokratisches Moment: Im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen ist die Durchgriffsfähigkeit der WTO in

nationale Gesetzgebung und nationale Politik außerordentlich stark. Sie wirkt tendenziell wie eine »unsichtbare Regierung«.<sup>21</sup> Die WTO ist die einzige internationale Wirtschaftsorganisation, deren Entscheidungen völkerrechtlich bindende Wirkung haben und zugleich sanktionsbewehrt sind.

Im Vergleich dazu sind vor allem die UN-Einrichtungen (Ausnahme ist der UN-Sicherheitsrat) völkerrechtliche Papiertiger. Versuche, diejenigen internationalen Organisationen und Abkommen, die sich mit Umweltfragen, Verbraucherschutz, Arbeit und Sozialem, Menschenrechten etc. befassen, mit ähnlicher Bindewirkung zu versehen, sind entweder gescheitert oder befinden sich im Vergleich zur WTO in hoffnungslosem Rückstand. So ist es der ILO in all den Jahrzehnten ihres Bestehens nicht gelungen, Sozialstandards mit einer der WTO auch nur entfernt vergleichbaren völkerrechtlichen Verbindlichkeit zu versehen. Ähnliches gilt für die Umweltabkommen oder den Menschenrechtsausschuss der UNO.

Angesichts dessen ist es nachvollziehbar, wenn viele NGOs und Gewerkschaften fordern, die sog. »non-trade concerns« wie sie im WTO-Jargon genannt werden, in die Organisation zu integrieren, weil sie hoffen, diesen Interessen nur so völkerrechtlichen »Biss« verleihen zu können. Das Gegenargument, man könne dem Handel nicht die Lösung »fachfremder« Probleme aufbürden – was abstrakt durchaus richtig ist –, wirkt auf dem Hintergrund der völkerrechtlichen Vorrangstellung der WTO allerdings zynisch. Dies umso mehr, als die Entscheidungen der WTO in der Realität sehr wohl Implikationen für Soziales, Umwelt,

19. Unter den weltweit 100 größten ökonomischen Einheiten befinden sich heute 50 TNCs. Der Umsatz von General Motors liegt über dem BIP Dänemarks. Toyota, Exxon und Shell setzen mehr um, als Norwegen, Polen und Portugal erwirtschaften.

20. Dies ist kein Argument gegen Liberalisierung als solche. Unter bestimmten Umständen, in bestimmten Entwicklungsphasen und für bestimmte Länder kann Liberalisierung sehr sinnvoll sein. Die Liberalisierung des EU-Agrarmarktes gegenüber den Entwicklungsländern wäre ein aktuelles Beispiel. Doch das Problem beginnt dort, wo Liberalisierung zum immer und überall gleichermaßen gültigen Patentrezept verabsolutiert wird, dem sich alles andere unterzuordnen hat.

21. Barker, Debi/Mander, Jerry (1999), The International Forum on Globalization (eds.), *Invisible Government, The World Trade Organization: Global Government For The New Millennium*, San Francisco.

Gesundheit, Menschenrechte etc. haben – häufig sogar äußerst schwerwiegende. Nur durch die Externalisierung dieser Dimensionen des Handels ist es möglich, die Fiktion aufrechtzuerhalten, Liberalisierung sei eine »rein handelspolitische« Angelegenheit.

Die Externalisierung beginnt bereits wissenschaftstheoretisch bei der am neoliberalen Paradigma orientierten Wirtschaftswissenschaft, die z. B. das Interesse, kein hormonbehandeltes Rindfleisch auf den Markt zu lassen, als Handelshemmnis definieren muss, weil Gesundheitspolitik und Verbraucherschutz in ihrem Kategoriensystem nicht vorkommen. Diese sind eben »non-trade«. Dieses Verfahren endet folgerichtig bei der Externalisierung der Kosten und Schäden, die ein unregulierter Handel an Umwelt, Sozialem, Menschenrechten und Kultur anrichtet.

Das wirkungsvollste Instrument zur Durchsetzung des Freihandelsprimats gegenüber anderen Interessen ist das Streitschlichtungsverfahren der WTO. Es ist eine für multilaterale Institutionen völkerrechtlich neue Qualität, in den Worten des ersten WTO-Generalsekretärs Ruggiero die »zentrale Säule des multilateralen Handelssystems und der originellste Beitrag der WTO zur Stabilität der Weltwirtschaft.«<sup>22</sup>

Die Urteile des Streitschlichtungspanels haben nicht nur völkerrechtlich verbindlichen Charakter, sondern die siegreiche Partei kann Schadensersatz fordern und ggf. legal Sanktionen gegen den Verlierer verhängen. So z. B. geschehen in einem spektakulären Streitfall zwischen der EU und den USA: die Weigerung der EU, aus gesundheitlichen und Verbraucherschutzgründen hormonbehandeltem Rindfleisch aus den USA Marktzugang zu gewähren, führte zu einer erfolgreichen Klage Washingtons im Interesse seiner Fleischexporteure. Das Verhalten der EU wurde als Handelshemmnis eingestuft, das im Widerspruch zu den WTO-Regeln steht.<sup>23</sup>

Die Logik der Externalisierung und Diskriminierung von »non-trade concerns« und der Verabsolutierung der Freihandelsdoktrin wird bis in die Details des Schiedsgerichtsverfahrens sichtbar. So müssen z. B. die Experten, die das Schiedsgerichtspanel bilden, Handelsexperten sein. Damit wird von vorneherein ausgeschlossen, dass Expertise aus anderen Fachgebieten in die Sprüche des Panels eingehen könnte.

## Die Aporien globaler Demokratie

Auch wenn die WTO so weit reformfähig wäre, dass die Dominanz des Freihandelsprinzips gebrochen und die internationale Handelsordnung in einem System gleichberechtigter Institutionen und Verträge zum Schutz von Umwelt, sozialen Interessen, Menschenrechten etc. eingebettet werden könnte, wird das grundsätzliche Problem des Hinauswachsens von Entscheidungsprozessen über den Rahmen der nationalen Demokratie nicht gelöst. Denn durch die Einbindung in multilaterale Verpflichtungen findet ein Transfer von Souveränität statt.

In der Handelspolitik hat ein solcher Transfer staatlicher Souveränität im Rahmen der EU schon weitgehend stattgefunden. Die Mitgliedsländer machen keine eigenständige Handelspolitik mehr. Diese liegt stattdessen in der Kompetenz der Europäischen Kommission. Am Charakter des Europaparlaments, das nur dem Namen nach das parlamentarische Pendant zur Kommission ist, wird das demokratische Dilemma deutlich. Denn mit dem Souveränitätstransfer werden nicht einfach nur einige Regierungskompetenzen aufgegeben, sondern, wenn der Begriff Souveränität in seiner ganzen demokratiethoretischen Bedeutung genommen wird, ist er auch eine Einschränkung des eigentlichen demokratischen Souveräns, der Wahlbürgerin und des Wahlbürgers. Die Abtretung von Souveränitätsrechten geht einher mit dem Verlust an Autonomie und Selbstbestimmung über die eigenen Lebensumstände und bedeutet insofern weniger Demokratie.

Die Vorstellung, dies durch den Aufbau einer globalen Legislative, eines »Weltparlaments«, das das Territorium demokratischer Willensbildung mit dem der Entscheidungsfindung – in diesem Falle der gesamte Globus – wieder in Übereinstimmung bringt, gehört wohl in das Reich der Utopien.

Für diese Problematik gibt es noch keine befriedigende Lösung. Vage Hoffnungen auf »die Zivilgesellschaft« dürften auf einer Überschätzung

22. Ruggiero, Renato (1997), [www.wto.org/wto/about/dispute/O.htm](http://www.wto.org/wto/about/dispute/O.htm)

23. WWF/OXFAM/CIEL/CNI, (1998), »Dispute Settlement in the WTO: A Crisis for Sustainable Development«, Discussion Paper.

von deren Möglichkeiten beruhen (s. unten). Möglicherweise ist der Ansatz, auf jeden Fall eine institutionelle und verfahrensmäßige Lösung auf globaler Ebene zu suchen, von Anfang eine Sackgasse. Vielleicht sind Konzepte, die bei der Dezentralisierung und Regionalisierung von Politik und Ökonomie ansetzen, eine vernünftige Perspektive. Sie wären auf jeden Fall in der weiteren Diskussion als ernsthafte Alternativen einzubeziehen.

In der Zwischenzeit ist die WTO, wie andere internationale Organisationen, zunächst einmal nur der Zusammenschluss nationalstaatlicher Exekutiven, deren demokratische Legitimität ein ungelöstes Problem ist.

### **Das interne Demokratiedefizit der WTO**

Zu den bisher dargestellten Problemen gesellen sich organisationsinterne Demokratiedefizite, die mehrere Dimensionen haben. Am meisten Aufsehen erregte in Seattle die Behandlung der Entwicklungsländer in spektakulären Vorfällen, z. B. die entwürdigende Verweigerung des Zutritts zu sog. Green-Room-Verhandlungen<sup>24</sup> für einige Vertreter von Entwicklungsländern.

### **Vordemokratischer Umgang mit Entwicklungsländern**

Bei den Green-Room-Verhandlungen handelt es sich um informelle Gespräche, an denen von der Konferenzleitung handverlesene Partner teilnehmen. Immer dabei sind die großen handelspolitischen »Player« USA, EU, Japan und Kanada, je nach Verhandlungsgegenstand auch andere Länder. In den Green-Room-Verhandlungen werden Entscheidungen ausgehandelt, die dann später in den offiziellen Gremien nur noch abgesegnet wurden. D. h. bis Seattle war das so. Begründet werden diese Green-Room-Gespräche mit Effizienzargumenten.

Zwar ist es praktisch tatsächlich unmöglich, komplizierte Verhandlungen mit allen WTO-Mitgliedern zugleich zu bearbeiten. Dafür gibt es aber in der UNO und anderen internationalen Organisationen seit langem formalisierte Delegationsverfahren entlang regionaler Gruppen oder thematischer Interessenlinien und transparente Abstimmungsprozesse.

Dergleichen war bei der WTO bisher nicht üblich. So kam es, dass der Handelsminister Guyanas vergeblich versucht hatte, an einer solchen Verhandlungsgruppe teilzunehmen. Er wurde vom Wachpersonal an der Tür mit dem Argument abgewiesen, dass für den Zutritt eine Einladung notwendig sei. Erst als der Skandal öffentlich wurde, erhielt der Minister nachträglich eine Einladung auf sein Hotelzimmer.

Auch die Verhandlungsführung der US-Handelsministerin Barshefsky war äußerst autoritär und manipulativ. Die Verhandlungen wurden zwar formell in mehreren thematischen Arbeitsgruppen geführt, es stellte sich aber heraus, dass dies reine Schauveranstaltungen ohne politische Bedeutung waren. So erfuhren Teilnehmer an den Arbeitsgruppen, nachdem sie sich auf ein Verfahren zur Erarbeitung eines Papiers geeinigt hatten, dass die Konferenzleitung bereits eigenmächtig einen Text vorbereitet hatte. Zudem war dieser noch vor den Regierungsvertretern NGOs bekannt geworden.

Die Empörung der Entwicklungsländer über diese Praktiken war einer der Hauptauslöser für das Platzen der Konferenz. Es ist zu erwarten, dass derartig exzessiv undemokratische Praktiken in Zukunft verschwinden. Es wird, wie bei der UNO, ein geregeltes und transparentes System geben, das an die international gängigen Standards von Transparenz und Partizipation in internationalen Konferenzen angeglichen wird.

### **Ressourcenprobleme der Entwicklungsländer**

Es wäre aber zu kurz gegriffen, wenn man meint, damit die Probleme der Entwicklungsländer in der WTO im Griff zu haben. Bereits vor Seattle war in der WTO erkannt worden, dass vor allem die ärmeren Entwicklungsländer weder die finanziellen noch personellen Ressourcen haben, um gleichberechtigt in der WTO mitzuarbeiten. Viele Entwicklungsländer können sich nur eine kleine diplomatische Vertretung in Genf leisten. Da aber oft drei Verhandlungsprozesse gleichzeitig laufen und zudem in Genf noch andere internationale Organisationen ansässig sind, ist für viele Entwicklungs-

24. So genannt nach der Farbe der Tapete in den Genfer Verhandlungsräumen der WTO.

länder eine adäquate Beteiligung an der WTO de facto illusorisch.

Symptomatisch für dieses Handikap ist auch die Tatsache, dass in Seattle die EU, Japan und die USA mit Delegationen von hundert und mehr Beamten präsent waren, während viele Entwicklungsländer mit Delegationen von drei bis zehn Personen auftraten. Auch die Lobby der Wirtschaft war in ähnlicher Stärke wie die großen Player aufgelaufen.

Angesichts des Ressourcenproblems startete die WTO bereits vor Seattle ein Programm, mit dem private Consulting-Unternehmen zur Beratung und Unterstützung von Entwicklungsländern finanziert werden sollen. Auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterstützt mit einem finanziellen Beitrag dieses Programm. Aber dies kommt dem sprichwörtlichen Tropfen auf den heißen Stein gleich.

### Tempo und Komplexität versus Demokratie

Demokratische Entscheidungen haben etwas mit »miteinander Sprechen« zu tun, mit öffentlicher Debatte, mit Überzeugungsarbeit, mit der Suche nach Konsens, Interessenausgleich und Kompromiss. Naturgemäß braucht es dazu ein gewisses Maß an Zeit und Ressourcen. Demokratie ist strukturell langsam. Gleichzeitig beschleunigen sich die technologischen Umbrüche und ökonomischen Prozesse im Zuge der Globalisierung ganz dramatisch. Die Global Players geben mit ihren finanziellen, personellen und technologischen Möglichkeiten das Tempo vor. Zudem haben sie den »Vorteil«, ihre Unternehmensstrategien ohne zeitraubende demokratische Verfahren in die Praxis umsetzen zu können.

Noch bis Seattle war es der Ehrgeiz der EU, die neue Verhandlungsrunde der WTO zur weiteren Beschleunigung des Liberalisierungsprozesses zu nutzen und überdies zusätzliche Themen auf die Tagesordnung zu bringen.

Das politische System und erst recht die Öffentlichkeit hinken demgegenüber hoffnungslos hinterher, und zwar nicht nur in Entwicklungsländern, sondern inzwischen auch in den Industrieländern. Dies gilt in erster Linie für die nationalen Parlamente. Im Wirtschaftsausschuss des

Bundestages beispielsweise war das MAI praktisch unbekannt, bis NGOs darüber informierten. Auch die Probleme der WTO waren bis vor kurzem nur einer Hand voll Parlamentarier geläufig. Die Gründung der WTO und ihre Bedeutung sind in Parlament und Öffentlichkeit der Bundesrepublik so gut wie nicht zur Kenntnis genommen worden.

Dabei geht es nicht um subjektives Desinteresse, Unfähigkeit oder darum, dass die Exekutive aus Böswilligkeit nicht ausreichend informierte und für Transparenz sorgte. Im Gegenteil. Das Problem liegt darin, dass die Überfülle, die Komplexität und das Tempo objektiv nicht mehr demokratisch beherrschbar sind. Auch die Exekutivapparate sind inzwischen nur noch bedingt in der Lage, die komplexen Verhandlungsprozesse zu steuern.<sup>25</sup> Das multilaterale System tendiert dazu, strukturell mit demokratischen Verfahren inkompatibel zu werden.

Die Konsequenz daraus kann natürlich nicht darin liegen, die Apparate zu vergrößern, sondern Tempo und Komplexität aus dem Prozess herauszunehmen. Internationale Entscheidungsprozesse müssen in Tempo und Komplexität an das Maß der Demokratie angepasst werden, nicht umgekehrt.

### Demokratisierung durch die Zivilgesellschaft?

In der Diskussion um die politische Regulierung der Globalisierung wird der Zivilgesellschaft eine große Rolle zugewiesen. Insbesondere NGOs sollen in einer zukünftigen Architektur von Global Governance helfen, Problemlösungsdefizite der Nationalstaaten zu kompensieren und zur Demokratisierung internationaler Entscheidungsprozesse beizutragen. Dabei wird angenommen, dass »internationale Zivilgesellschaft« ein eigenständiger, kollektiver Akteur im internationalen System ist. Wer im Einzelnen Teil dieses kollektiven Akteurs ist oder sein soll, wird allerdings selten präzisiert. Am konkretesten ist hier noch die Agenda 21, die von »major groups« – synonym für Zivilgesellschaft – spricht. Zu den »major groups« gehören Frauen,

25. Wobei die liberal orientierten unter ihnen ohnehin ihre vornehmste Aufgabe darin sehen, die staatliche Steuerung zurückzunehmen, um sie der angeblich überlegenen Selbststeuerung des Marktes zu überlassen.

Kinder und Jugendliche, indigene Völker, NGOs, lokale Behörden, Gewerkschaften, Wirtschaft und Industrie, Wissenschaft und Technologie sowie die Bauern. Jeder Gruppe ist ein eigenes Kapitel der Agenda 21 gewidmet. Mit dieser Aufzählung wird auf den ersten Blick deutlich, dass die Interessenunterschiede und Widersprüche in einer so definierten Zivilgesellschaft so groß sind, dass gemeinsame Handlungsfähigkeit unmöglich ist. Auch wenn man sich statt auf Zivilgesellschaft auf NGOs beschränkt, so ist die Heterogenität kaum geringer.

Um kollektiver Akteur zu werden, ist es jedoch notwendig, dass die einzelnen »Sub-Akteure« sich untereinander zu einem handlungsfähigen Subjekt verbinden. Die formale Kategorisierung und die bloße Summe der Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure konstituiert noch keinen kollektiven Akteur. Mindestvoraussetzung dafür ist die Fähigkeit, gemeinsam politisch relevante Ziele definieren zu können. Dazu fehlt aber die gemeinsame Interessengrundlage. Daher kann bis heute in diesem Sinne nicht von einem kollektiven Akteur gesprochen werden. Praktische Versuche zur Konstitution eines solchen Akteurs wurden in Rio versucht. Das Internationale Nichtregierungsforum (INGOF) versuchte damals, alle (oder zumindest die meisten) der in Rio anwesenden NGOs in einer globalen Struktur zusammenzufassen. Das Projekt scheiterte noch während der Rio-Konferenz.<sup>26</sup> Neue Versuche wurden seither nicht mehr unternommen.

Gleichwohl haben die Präsenz, die Kritik und seit Seattle die Proteste von NGOs zu einem höheren Maß an Transparenz und Öffentlichkeit im internationalen System geführt und eine Plattform zur Einspeisung alternativer Expertise in öffentliche Debatten geschaffen. Dies sind Voraussetzungen von Demokratisierung. Für eine tatsächliche Demokratisierung des hochgradig vermachten Globalisierungsprozesses reichen sie allerdings bei weitem nicht aus.

Zudem ist damit zu rechnen, dass NGOs sich zukünftig verstärkt Kooptionsversuchen von Regierungsseite ausgesetzt sehen werden. Die Weltbank verfolgt bereits seit den achtziger Jahren ein solche Strategie – nicht ganz ohne Erfolg. Aus einer korporatistischen Perspektive erlaubt eine partizipatorische Herangehensweise (in diesem Fall an NGOs im Entwicklungsbereich) den Regie-

- ▶ »genauere und repräsentativere Informationen über die Bedürfnisse, Prioritäten und Fähigkeiten lokaler Bevölkerungen und über die Auswirkungen von Regierungsinitiativen zu sammeln«,
- ▶ Programme an lokale Bedingungen anzupassen, damit die knappen Ressourcen effektiver genutzt werden können,
- ▶ qualitativ bessere und bedarfsorientierte Dienstleistungen anzubieten,
- ▶ lokale Ressourcen zu mobilisieren, um knappe Regierungsmittel zu erhöhen oder sogar zu ersetzen,
- ▶ die Nutzung und Erhaltung von Regierungseinrichtungen und Dienstleistungen zu verbessern,
- ▶ die öffentliche Anerkennung und Legitimität von Regierungsleistungen zu erhöhen.«<sup>27</sup>

Diese Form von Partizipation kommt dem neoliberalen Anti-Etatismus sehr entgegen, dem die Übertragung staatlicher Aufgaben im Bereich Soziales, Umwelt und Entwicklung an private Träger ein prinzipielles Anliegen ist. Zumal NGOs meist kostengünstiger als Beamtenapparate oder kommerzielle Unternehmen arbeiten und den neoliberalen Vorstellungen von »lean management«, »Kundenorientierung« (in der Entwicklungspolitik ist von Zielgruppenorientierung die Rede) und »lean production« sehr nahe kommen. Dies erklärt, warum auch in Großbritannien und den USA schon unter konservativen Regierungen NGOs eine große Akzeptanz fanden. Eine Einflussnahme auf die politische Ebene der Entscheidungen ist in diesem Verständnis von Partizipation dagegen nicht vorgesehen.

Bereits nach dem Scheitern des MAI erkannte man auch in der WTO, die bis dahin weitgehend NGO-resistent gewesen war, dass NGOs ein ernst zu nehmender Faktor bei internationalen Verhandlungen sein können. Die Organisation begann, sich für NGOs zu öffnen. Schon bei der Minister-tagung in Genf hatten NGOs weitgehend ungehinderten Zugang. Im Vorfeld von Seattle wurden zwei Symposien zu den Themen Handel und

26. Padbury, Peter (1997): »International Cooperation Among NGO Networks, Experiences, Reflections and a Survey on Next Steps«. Statement for a WEED Workshop »Beyond Rio«, Ottawa.

27. World Bank (1992): Report of the Workshop on Participation of NGOs; Washington, 1992.

Umwelt und Handel und Entwicklung mit großer NGO-Beteiligung durchgeführt. In Seattle selbst war den NGOs eine großzügige Büro- und Tagungsinfrastruktur mit Computerzentrum kostenlos zur Verfügung gestellt worden. Inzwischen wird auch ein spezielles Informationsbulletin<sup>28</sup> herausgegeben und im Sekretariat der WTO werden Überlegungen angestellt, die Partizipation von NGOs in Form eines Beirates o. Ä. zu institutionalisieren.

Bei der OECD gibt es bereits einschlägige Erfahrungen mit solchen korporatistischen Strukturen. Zwei zivilgesellschaftliche Beiräte (für Gewerkschaften und für Unternehmerverbände)<sup>29</sup> sind schon lange institutionalisiert. Trotz der Präsenz der Gewerkschaften in der OECD konnten die Verhandlungen zum Multilateralen Investitionsabkommen (MAI) zwei Jahre lang unbemerkt von der Öffentlichkeit geführt werden. Es waren NGOs, die die Verhandlungen erstmals publik machten. Aber auch dann beharrten die meisten TUAC-Mitgliedsverbände, darunter der DGB, bis zum Scheitern des Abkommens darauf, dass man den vorliegenden Vertragsentwurf »konstruktiv verbessern müsse« und nicht, wie die Mehrheit der NGOs, ihn »fundamentalistisch« ablehnen könne. Die korporatistische Einbindung hatte offensichtlich dazu geführt, dass eine nüchterne Einschätzung der Kräfteverhältnisse verloren gegangen und Alternativen zum bloßen Mitspielen in den Institutionen aus dem Blickfeld geraten waren.

Auch bei der WTO ist zu vermuten, dass die »wilde«, d. h. kaum geregelte Partizipation von NGOs in »geordnete« Bahnen gelenkt und damit bis zu einem gewissen Maße neutralisiert werden soll. Die Einbindung von NGOs in solche Mechanismen kann dazu führen, dass:

- ▶ sie beträchtliche Energie in Verfahrensfragen unter sich selbst stecken müssten (Koordination, Abstimmungen etc.);
- ▶ durch den Zwang zu Kompromissen untereinander ein Abschleifen der politischen Positionen auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner entstünde; wenn auch die Unternehmerlobby in einem solchen Gremium vertreten wäre, käme es voraussichtlich sogar zur gegenseitigen Neutralisierung;
- ▶ der Kreis der NGOs, die derzeit noch direkten Zugang zu den Konferenzen haben, schrumpfen würde;

- ▶ informelle Hegemonialstrukturen unter den NGOs sich verfestigten (da der Zugang zu Informationen und Personen in den Apparaten auch eine Machtressource ist) und damit wieder Tendenzen zur Entdemokratisierung entstünden.

Viele NGOs werden deshalb schon aus eigenem Interesse nicht oder nur partiell auf Angebote einer institutionellen Partizipation eingehen. Erfolgversprechender ist es für sie, in Kenntnis ihrer eigenen Grenzen strategische Allianzen mit sozialen Bewegungen, Gewerkschaften aber auch parlamentarischen Kräften einzugehen. Überhaupt muss an dieser Stelle auf das Problem aufmerksam gemacht werden, dass die modische Fixierung auf NGOs für Demokratisierungsversuche internationaler Institutionen dazu führt, dass andere Optionen, z. B. die Stärkung parlamentarischer Kontrolle, vernachlässigt werden.

Als Fazit ist daher vor einer Überbewertung der Rolle von NGOs in der Globalisierung im allgemeinen und für die Demokratisierung der WTO im besonderen zu warnen.<sup>30</sup>

## Akzeptanzkrise der Globalisierung

Die Globalisierung unter neoliberalem Leitbild ist in eine Akzeptanzkrise geraten. Seattle war dafür nur ein Symptom unter anderem. Das Scheitern des Multilateralen Investitionsabkommen in der OECD 1998 und die Reaktionen auf den Crash in Südostasien hatten ebenfalls signalisiert, dass eine Gegenbewegung einsetzt.

Aber auch jenseits spektakulärer Ereignisse hat sich gezeigt, dass das Versprechen, mit dem die WTO antrat: »Liberalisierung bringt Wachstum, Wachstum bringt Wohlstand für alle«, sich empirisch nicht bestätigt hat. Vor allem für die Entwicklungsländer ist dies deutlich geworden. Neben den undemokratischen Verfahren in Seattle

28. WTO Monthly Bulletin For NGOs (s. <http://www.wto.org>)

29. TUAC – Trade Union Advisory Committee und BIAC – Business and Industrie Advisory Committee.

30. Vgl. dazu auch Wahl, Peter (1996), »NGOs – der am meisten überschätzte Akteur der 90er Jahre«, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik?* Bonn.

war diese Einsicht das entscheidende Motiv, einer neuen Welthandelsrunde die Zustimmung zu versagen.

Schon der Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Wachstum ist so einfach nicht, wie die Freihandelsprotagonisten in der WTO immer behaupten. So zeigen differenzierte Studien, dass eine generelle Liberalisierung des Außenhandels nur bei jenen Entwicklungsländern stabile Exportsteigerungen ermöglichte, die ihre Exporte gezielt zu fördern in der Lage waren. Arme Länder, die sich eine gezielte Exportförderung nicht leisten können, fallen dagegen sogar zurück.<sup>31</sup> So ist der Anteil des subsaharischen Afrika am Welthandel trotz freiwilliger oder durch Strukturanpassungsprogramme erzwungener Liberalisierung und Deregulierung seit 1980 um die Hälfte zurückgegangen.<sup>32</sup>

Erst recht hat sich die Prognose, die Liberalisierung bringe Wohlstand für alle, nicht bewahrt. Im Gegenteil, die soziale Polarisierung wächst, die Reichen werden reicher, die Armen werden ärmer. Einer Weltbank-Studie zufolge drückt »der Wechsel zu einem offeneren Außenhandelsregime das Einkommen der 40 Prozent ärmsten Bevölkerungsmitglieder... Die Kosten des Anpassungsprozesses werden demnach von den Armen getragen, und zwar unabhängig davon, wie lange der Prozess dauert.«<sup>33</sup> Andere Weltbank-Studien kommen zu dem Ergebnis, dass der weltweite GINI-Koeffizient,<sup>34</sup> d.h. die Schere zwischen Arm und Reich, sich immer weiter öffnet.<sup>35</sup> Der jüngste Bericht des UN-Entwicklungsprogramms, UNDP, bestätigt diesen Befund: während der globale GINI-Koeffizient für 1960 bei 1:30 lag, betrug er 1990 1:60, d.h. der Abstand hat sich in diesem Zeitraum glatt verdoppelt. Von 1990 bis 1997, als die Globalisierung sich beschleunigte, stieg er noch einmal von 1:60 auf 1:74.<sup>36</sup>

Auch in den Industrieländern hat sich die Schere zwischen Arm und Reich weiter geöffnet<sup>37</sup>. Auch dort, wo die physische Existenz nicht unmittelbar bedroht ist, bedeutet Armut eine beträchtliche Minderung an individuellen Lebens- und Verwirklichungschancen. Sie geht mit einem zunehmenden Ausschluss von sozialen Diensten, wie Gesundheit, Bildung, Kultur und Alterssicherung einher. Sie erschwert oder macht die Teilhabe am öffentlichen Leben unmöglich und ist damit auch eine Einschränkung demokratischer Rechte. Die

Prekarisierung der Lebensverhältnisse nimmt zu. Sozialsysteme geraten immer mehr unter den Druck des Standortwettbewerbs. Anpassung an niedrigere Standards ist die Folge.

Auch wenn nicht alle diese Probleme unmittelbar der WTO anzulasten sind, so ist sie bisher wichtiger Bestandteil des neoliberalen Projektes gewesen. Selbst bei vielen Protagonisten der Globalisierung wächst das Unbehagen gegenüber der ungebremsten Entfesselung der Märkte. Bekennende Liberale wie George Soros warnen mittlerweile vor der »wildem und erbarmungslosen Globalisierung«, die nur den Gesetzen der Konkurrenz folge und zur Gefährdung des sozialen Zusammenhalts führe.<sup>38</sup>

Die neue historische Konstellation könnte sich als wichtigster Krisenfaktor für die Zukunft der WTO erweisen. ◀

31. Helleiner, G.K. (1995), »Trade, Trade Policy and Industrialization Reconsidered«, in: *World Development Studies* 6, Helsinki.

32. WTO (1998), *Annual Report 1998*, Geneva.

33. *Financial Times*, dt. Ausgabe, 25.2.2000.

34. Der GINI-Koeffizient misst Einkommensunterschiede sowohl innerhalb von Volkswirtschaften als auch zwischen ihnen. Er erfasst die Diskrepanz zwischen dem oberen und dem unteren Bereich der Einkommensverteilung.

35. *Financial Times*, a.a.O.

36. UNDP (1999): *Human Development Report 1999*, New York; Bonn, S. 3.

37. Ebenda S. 46.

38. Soros, George (1999): *Die Krise des globalen Kapitalismus. Offene Gesellschaft in Gefahr*, Berlin.