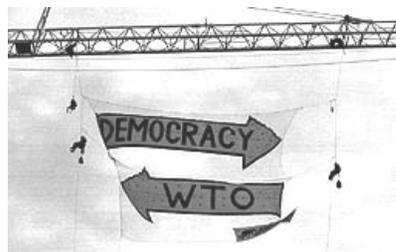


Globalisierung light

Sind die Institutionen und Regeln der WTO Wegbereiter einer weltweiten Zählung kapitaler und imperialer Interessen?

Die Schiedsgerichtsverfahren der Welthandelsorganisation (WTO) gelten als effizienteste internationale Gerichtsbarkeit. Aber sind sie auch als Vorbild für eine notwendige Reform der UNO geeignet? Verhilft die WTO dem Recht tatsächlich dazu, das Profitstreben der global operierenden Konzerne in transparente, geregelte und allgemeinverträgliche Bahnen zu zwingen? Ein Blick auf Faktizität und Geltung internationalen Rechts.



Wie wir bei *Marx* gelernt haben, tendiert das Kapital in seinem Streben nach Profit dazu, alle gesellschaftlichen Bereiche, Konventionen und Werte für sich zu vereinnahmen und damit seinen Rentabilitäts- und Gewinnprinzipien zu unterwerfen. Das heißt vor allem, dass unnötige Kostenfaktoren wie Arbeitslohn, Maßnahmen zum Arbeits- und Unfallschutz, Sozialversicherungsbeiträge etc. minimiert werden, um unter dem Druck der Konkurrenz einen möglichst hohen Gewinn zu erwirtschaften. Trifft es dabei nicht auf Gegenwehr z.B. in Gestalt starker Gewerkschaften, werden überlange Arbeitszeiten, gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen und Hungerlöhne durchgesetzt, die dazu führen, dass sich die Arbeitskräfte auf Dauer nicht reproduzieren können. Diesem latenten Hang des Kapitals zur Zerstörung der Arbeitskraft und Schädigung des gesellschaftlichen Friedens, muss nun der Staat als "ideeller Gesamtkapitalist"¹ durch sein Zwangsgesetz vorbeugen (Mindestlöhne, Arbeitszeitregelungen etc.).

Nicht erst die Streiks bei Daimler-Chrysler oder VW haben jedoch gezeigt, dass die Möglichkeiten zur Zählung des Kapitals in Zeiten des ungehinderten Finanzabflusses und

der Verschiebung von Produktionsstätten ins "repressionsfreie" Ausland für den einzelnen Staat außerordentlich begrenzt sind.

Befreiung durch Recht?

Angesichts der Beschränktheit der Staaten, sich im Konflikt zwischen nationalstaatlicher Souveränität und weltweit operierender Wirtschaft zu behaupten, ist die fortschreitende Verrechtlichung internationaler Wirtschaftsbeziehungen auf hohem rechtlichen Niveau dringend geboten. Dabei geht es gar nicht isoliert um die Wirtschaft, sondern um die rechtlich geregelte Koordination ökonomischer, technologischer, ökologischer, politischer, kultureller und anderer Aspekte der Globalisierung.

Dass solche Unternehmungen mitunter auch auf globaler Ebene zur Zählung des ungehinderten Konzernstrebens geführt haben, beweist die Tatsache, dass unter dem freiwilligen Kodex der WTO in letzter Zeit immer wieder auch schwächere AkteurInnen in den Streitschlichtungsverfahren der Organisation obsiegt haben. So kam es unlängst zu einer Entscheidung, die Südafrika die preiswerte Produktion bzw. den Import von Medikamenten gegen HIV/Aids

ermöglichte, bei denen es sich um Nachbildungen lizenzierter US-amerikanischer Patentprodukte handelt. Auch zeigt das Beispiel der USA, die bei Schlichtungsverfahren im Zusammenhang mit der Zulassung ihrer Produkte in anderen Ländern immer öfter von ihrer Rolle als Kläger in die Rolle des Beklagten gedrängt werden, dass die geregelte Durchsetzung der Interessen eines Landes über dessen Grenzen hinweg immer auch zulasten der eigenen Souveränität geht. Denn indem der einzelne Staat, der als mehr oder weniger neutraler Dritter zur Durchsetzung des kapitalistischen Gesamtinteresses seiner unterschiedlichen AkteurInnen berufen ist, die Durchsetzung dieser Interessen auf wiederum neutrale Dritte (z.B. die WTO) überträgt, überwindet er die Beschränkungen der eigenen nationalstaatlichen Souveränität, indem er diese teilweise aufgibt. Dadurch wird er jedoch selbst zum Akteur, zu einem Teilinteresse, das zur Durchsetzung des nun globalen kapitalistischen Gesamtinteresses u.U. geopfert werden kann.

Wenn die Schlichtungsverfahren der WTO dennoch als "die wohl effizienteste internationale Gerichtsbarkeit"² angesehen werden, darf dies nicht unterschätzt werden. Schließlich ist die Effizienz von Gerichtsent-

scheidungen, insbesondere wenn deren Umsetzung ohne Zwangsmittel erfolgt, ein Indiz für die Effektivität des – den Entscheidungen zugrundeliegenden – Rechts. Das effektive Recht zeichnet sich dadurch aus, dass es nicht nur formal korrekt erlassen zur Geltung kommt, sondern auch faktisch wirksam ist, also angewendet, befolgt und vollzogen wird. Wendet mensch diese Unterscheidung auf die Beschlüsse und Konventionen der UNO an, so stellt sich bei so mancher ihrer geltenden Normen die Frage, ob es sich dabei wirklich noch um Recht handelt, weil sie faktisch nicht angewendet oder durchgesetzt werden.³

Die Tatsache, dass über 80% der Streitbeilegungsentscheidungen der WTO von den betroffenen Ländern freiwillig umgesetzt wurden, wirft die Frage auf, ob ihre Regelungen und Institutionen Vorbildcharakter für eine notwendige Reform der Vereinten Nationen auf dem Weg zu einer friedlichen Staatengemeinschaft haben können.

Ein Vergleich

Die hohe Akzeptanz der WTO-Beschlüsse in den Mitgliedsstaaten erinnert an das Verhältnis von Verfassungen und ihrer Gerichtsbarkeit gegenüber der Legislative bzw. Exekutive eines Landes. Zwar kann das Bundesverfassungsgericht die Bundesregierung im konkreten Fall in ihren Rechten und Pflichten begrenzen, zugleich aber ist es darauf angewiesen, dass die Regierung seinem Urteil folgt. Auch die WTO ist auf die Mitwirkung ihrer Mitgliedsstaaten angewiesen. Zum einen, weil sie nur handlungsfähig wird, wenn nationalstaatliche Machtpositionen zu ihren Gunsten aufgegeben werden, zum anderen, weil sie selbst kaum Möglichkeiten zur effektiven Machtdurchsetzung hat. Der Vergleich ist um so

interessanter, als die WTO über ihre Vertragswerke ja selbst Einfluss auf die Verfassungen und Gesetze ihrer Mitgliedsstaaten nimmt.

Ebenso wie die Wirksamkeit einer Verfassung von ihrer Fähigkeit abhängt, die teilweise gegeneinander stehenden Interessen in der Gesellschaft zu bündeln und zu jeweils größt möglicher Freiheit voneinander und gegenüber dem Staat zu verhelfen, ist die Wirksamkeit transnationaler Rechtsordnungen davon abhängig, ob sie den jeweiligen Interessen der Mitgliedsstaaten im Prozess der Globalisierung dienen und dadurch die Rechtsbeziehung zwischen den Staaten effektivieren bzw. ob sie in der Lage sind, friedliche Konfliktlösungspotentiale zur Verfügung zu stellen.

Die WTO-Verfahren

Transnationale Institutionen bestehen in der westlich dominierten Weltwirtschaft seit langem. Zwar erwecken sie den Anschein, als seien sie speziell für die Anforderungen der Globalisierung geschaffen worden, tatsächlich aber existieren Organisationen wie Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IMF) seit Mitte der 40er Jahre. In ihren Gründungsverträgen wurden Funktionen festgeschrieben, die noch nichts mit dem

Globalisierungsdruck unserer Tage zu tun haben. Dennoch kann nicht davon gesprochen werden, dass Weltbank und IMF lediglich auf die Globalisierung reagieren. Sie haben diesen Prozess vielmehr selber aktiv befördert und auch zu gestalten versucht.

Demgegenüber kann die WTO vielleicht wirklich als ein Kind der Globalisierung angesehen werden. Sie entstand 1994 – nach acht Jahre währenden Verhandlungen – durch das Übereinkommen von Marrakesch und stützt sich auf drei Säulen: das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT (*General Agreements of Tariffs and Trade*) von 1947, das allgemeine Übereinkommen über Handel mit Dienstleistungen GATS (*General Agreement on Trade in Services*) und das Übereinkommen über handelsbezogene Rechte des geistigen Eigentums TRIPS (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Der WTO gehören 136 Mitgliedsstaaten an, davon zählen über 100 zu den sogn. Entwicklungsländern.⁴

Der Gründungsvertrag der WTO sieht weltweite Regeln zur Liberalisierung des Welthandels sowie ein globales Streitbeilegungssystem vor, dem sich alle Unterzeichnerstaaten unterwerfen müssen. Dieses System



lässt sich in vier Phasen unterscheiden: Zunächst bemühen sich die am Streit beteiligten WTO-Mitglieder mittels politischer Konsultationen und eventueller Vergleichs- bzw. Vermittlungsverfahren um eine einvernehmliche Konfliktlösung. Führt dies nicht zum Erfolg, kann nach Ablauf von 60 Tagen die Einsetzung eines regelmäßig aus drei SchiedsrichterInnen bestehenden "Panels" verlangt werden, das nach einem bis zu neun Monate dauernden schiedsgerichtsähnlichen Verfahren seine rechtlichen Schlussfolgerungen dem Streitbeilegungsorgan der WTO, dem DSB, zur Annahme vorlegt. Das Urteil des Panels kann in einem zwei- bis dreimonatigen Berufungsverfahren überprüft werden. Wird das Votum des Panels zusammen mit einem eventuellen Berufungsbericht vom DSB in einem quasi-automatischen Verfahren angenommen, erlangt es damit für die Streitparteien Rechtsverbindlichkeit. Die Beachtung der Entscheidungen des DSB unterliegt einem multilateralen Überwachungsverfahren, das auch gewisse Möglichkeiten multilateral kontrollierter Sanktionen kennt.

Allerdings liegt in diesen Sanktionsmöglichkeiten keinesfalls die Effektivität des Umsetzungserfolges von Schiedssprüchen begründet. Der Genfer Völkerrechtler und WTO-Berater *Ernst-Ulrich Petersmann* führt die hohe Akzeptanz der obligatorischen Streitbeilegung vielmehr darauf zurück, "dass die Einhaltung der WTO-Regeln für alle Staaten offensichtlich vorteilhaft ist."⁵ Und zwar durchaus auch für die StreitverliererInnen, weil "den zwischenstaatlich ausgetragenen Interessenkonflikten regelmäßig Interessenkonflikte innerhalb der Staaten zugrundeliegen. Bei vielen WTO-Streitbeilegungsverfahren sind die unterlegenen Regierungen froh, sich mit Hilfe der WTO vom protektionistischen Druck inner-

staatlicher Interessengruppen (z.B. Agrar, Textil- und Stahlindustrie) befreien zu können."

Wem es nützt

An dieser Stelle lohnt ein Blick auf die AkteurInnen in der WTO. Sind es in einem Staat regelmäßig soziale AkteurInnen, die im Streit um BürgerInnenrechte vor deren Einschränkung durch die Exekutive auf den Schutz der Verfassungsgerichtsbarkeit angewiesen sind, weil sie dem Staat gegenüber untergeordnet sind (Subordinationsverhältnis), stehen sich in der WTO formal gleichberechtigte, aber in ihrer ökonomischen, politischen und militärischen Stärke völlig verschiedene Staaten gegenüber, die sich zur Effektivierung ihrer wirtschaftspolitischen Interessen einem Regelwerk unterworfen haben, von dem sie sich gegenseitigen Nutzen versprechen.

Doch wie in dem Zitat von *Petersmann* bereits angedeutet, stehen hinter den für die einzelnen Staaten agierenden Regierungen, die jeweiligen (wirtschaftspolitischen) Interessenverbände der Länder,⁶ deren Zielsetzung entsprechend ihrer Rolle im internationalen Handel und ihrer Abhängigkeit von außerstaatlichen Rohstoffen variiert. Ihre Durchsetzungskraft hängt entscheidend von ihrer Fähigkeit ab, auf die richtigen Regierungen einwirken zu können, schließlich handelt es sich bei der WTO – ebenso wie bei der Weltbank oder dem IWF – um eine zwischenstaatliche Organisation besonderen Machttyps des akkumulierten Finanzkapitals, der sich auf die Wirtschaftskraft seiner stärksten Mitgliedsstaaten stützen kann.

Die Abhängigkeit einer Regierung von der Wirtschaft ihres Landes begründet sich zum einen aus ihrer Stellung als ideeller Gesamtkapi-

talist, der das Wohl der Nation (als Gesamtheit von Kapital und Arbeit) durch seine Politik nach innen und nach außen durch die Vertretung "nationaler Interessen" verwirklicht. Zum anderen hängt die Höhe der staatlichen Einnahmen vom Erfolg des Akkumulationsprozesses ab und macht die Zunahme der Staatsverschuldung das Regierungshandeln in vielen Staaten auch von den Interessen der (privaten) Kreditgeber abhängig.

Interessengrenzen

Die Zweckhaftigkeit einer Organisation, die zur Optimierung der globalen Kapitalakkumulation berufen ist, findet ihre Grenzen dort, wo ihre Strukturen selbst zum Hindernis werden und diese die Interessen der Mitgliedsstaaten nicht mehr zu integrieren vermögen. Denn solange ihr Funktionieren auf Eigeninteresse basiert, ist das Funktionieren der WTO von den wirtschaftlichen Erfolgen bei der Interessendurchsetzung der Mitgliedsstaaten abhängig, was angesichts der Krise in der Weltwirtschaft auch zur Krise der Welthandelsorganisation führen kann.

Dafür gibt es durchaus Anzeichen: Bisher dienten die Konventionen der WTO in erster Linie dem Export und der Ressourcensicherung der Industriestaaten, was angesichts der mangelnden Berücksichtigung von Interessen der sog. Entwicklungsländer und unter dem Protest von tausenden GlobalisierungsgegnerInnen in Seattle 1999 zu einer Blockade des von den Industriestaaten forcierten Versuchs führte, die Liberalisierung des Welthandels, also die ungehinderte Erschließung der Weltmärkte, zügig voranzutreiben.

An zwei Punkten wird besonders deutlich, wie das regelgebundene multilaterale Handelssystem der WTO, das den schwächeren Teilneh-

Innen am Welthandel Vorteile verschaffen könnte, durch seine derzeitige konkrete Ausgestaltung die Benachteiligung festschreibt: Das im Rahmen der WTO geschlossene Agrarabkommen setzt zwar erstmals Obergrenzen für die Subventionierung der Landwirtschaft fest und eröffnet damit den Entwicklungsländern theoretisch die Chance, auf dem Weltmarkt mit Europa und den USA zu konkurrieren. Die Obergrenzen liegen aber nur wenig unter dem bisherigen Subventionierungsniveau. Gleichzeitig müssen die Entwicklungsländer ihrerseits ihre Agrarmärkte für die Produkte der Industriestaaten öffnen, wodurch im Ergebnis einheimische Produkte weder auf dem Weltmarkt noch auf dem heimischen Markt absatzfähig sind.⁷

Auch das viel gelobte Schiedsgerichtsverfahren erweist sich als zweifelhaft. Zum einen, "weil das Verfahren eher auf Ausgleich bilateraler Interessen als auf Regelkonformität und Rechtmäßigkeit aufgebaut ist und die WTO bei Regelverletzungen nicht selbständig tätig werden

kann."⁸ Zum anderen ist die Prozedur kompliziert und begünstigt so Handelsmächte, die über ausreichend qualifiziertes Personal für eine wirkungsvolle Interessenvertretung verfügen. Wo es aber wirtschaftlich bedeutsame sog. Entwicklungsländer dennoch geschafft haben, Handelsstreitigkeiten für sich zu entscheiden, stellen die im Streit unterlegenen Industriestaaten die Nutzhaftigkeit der WTO bereits in Zweifel. So will der Volkswirt *Andrew K. Rose* von der University of California nachgewiesen haben, dass sich trotz aufwendiger Untersuchungen der Handelsströme der vergangenen 50 Jahre zwischen insgesamt 175 Ländern eine "signifikant positive Auswirkung der WTO-Mitgliedschaft für den Handel" nicht feststellen lasse.⁹

Zu guter Letzt spricht auch der seit einige Jahren wieder erstarkende Trend zu bilateralen Handelsvereinbarungen dafür, dass die WTO bei weitem nicht so effizient und vorbildlich ist, wie dies allgemein angenommen wird. So versuchen einzelne Handelsmächte aus z.T. sehr unter-

schiedlichen Motiven ihre wirtschaftlichen Beziehungen zu (auch geostategisch) wichtigen Handelspartnern an der WTO vorbei auf bilaterale Grundlage zu stellen, wodurch sie sich einen größeren gestalterischen Spielraum bei den Inhalten des Vertragstextes erhoffen können, denn hier gilt das Gesetz des Stärkeren. Auch wenn die Notwendigkeit solcher Abkommen mit einem der größten Defizite der WTO-Verfahren begründet werden, nämlich der Ausklammerung ökologischer, sozial- und menschenrechtspolitischer Aspekte, legt der Umgang insbesondere der USA mit ihnen den Verdacht nahe, dass diese (z.B. Maßnahmen zum Schutz der Meeresschildkröte) lediglich für importbezogene Zwecke instrumentalisiert werden.

Kampf um's Recht!

Dass die WTO als Interessenverband keine Vorbildfunktion für die Vereinten Nationen haben kann, beweist sich auch darin, dass sie keine weiterreichenden politischen (Gesamt-)

Anzeige:

Die Bundesregierung

Warum?
machen wir die agenda 2010

DARUM!

Exportweltmeister Deutschland --
der Konjunkturmotor läuft an

Ziele entwirft, die – orientiert am Ideal einer auf Frieden und Gleichberechtigung setzenden Weltgesellschaft – Initiativen vorantreibt, die über mittel- oder langfristige Produktivitätssteigerungen hinausgehen (bspw. für den Umweltschutz oder bessere Arbeitsbedingungen). Im Gegenteil, es gehört zur Erfolgsgeschichte der WTO, dass sie sich auf Marktliberalisierung beschränkt hat. Eben das macht ihre Bedeutung gegenüber der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) aus. Während die UNCTAD und das Sekretariat der UNO in den achtziger Jahren bemüht waren, durch die Aufstellung von Verhaltenskodexen für transnationale Unternehmen, Konventionen über Arbeitsrechte und Umweltstandards oder die Besteuerung staatsfreier Gebiete (z.B. den Bergbau auf dem Meeresboden) auf die Weltwirtschaft Einfluss zu nehmen, ist die WTO letztlich ein Wirtschaftsverband, der nur seinen eigenen Interessen dient. Ja, vielleicht ist in der WTO gerade ein Gegenentwurf zur UNO zu sehen, deren Regulationsvorstöße gegenüber der Wirtschaft u.a. dazu beigetragen haben, dass die USA die Zahlung ihrer Beiträge weiterhin zurückhalten, weil “der Krieg gegen wirtschaftliche Freiheit, das freie Unternehmertum und gegen multinationale Unternehmen die UN-Strukturen” durchdringe und “diese Ideologie den US-Interessen entgegenläuft.”¹⁰

Wie aber sollen sozialpolitische Ziele gegen das Finanzkapital durchgesetzt werden? Dazu sei noch einmal an den Vergleich mit der Verfassung erinnert. Die Bedeutung der Verfassung beruht schließlich auch darauf, dass sie auch Idealzustände als Staatsziele festschreibt, deren schrittweise Verfolgung und Umsetzung das Regierungshandeln legitimiert. Ob diese Ziele auch erreicht werden und

die Verfassung mehr als nur eine bloße ideologische Lyrik darstellt, hängt davon ab, ob sie den gesellschaftlichen AkteurInnen prozessuale Möglichkeiten an die Hand gibt, diese Ziele einzuklagen und das Regierungshandeln der richterlichen Kontrolle zu unterwerfen.

Dieser Kampf um’s Recht ist – soweit mensch angesichts der bestehenden Gesellschaftsordnung nicht in Argonie verfallen oder geduldig auf die Weltrevolution vertrauen will – die einzige Antwort auf die Entfesselung der kapitalistischen Gewalten. Das heißt übertragen auf die WTO: Selbstkontrolle der Wirtschaft durch die Wirtschaft taugt nichts, es bedarf des politischen Korrektivs durch die Weltgesellschaft (UNO, NGOs), durchgesetzt von einer allgemeinen (globalen) Gerichtsbarkeit.

Je mehr Transparenz und innere Demokratisierung die Rechtsordnungen der WTO zulässt und je mehr sie sich für soziale und ökologische Fragen und AkteurInnen öffnet, umso leichter lassen sich auch Modalitäten einer frühzeitigen und qualifizierten Partizipation aushandeln. Gleichzeitig muss sie sich einem Rechtssystem unterwerfen, das nicht nur den Interessen ihrer Mitglieder dient und in Konkurrenz zu den Rechtsnormen der Vereinten Nationen tritt, sondern an der Utopie von einer friedlichen Weltordnung festhält, die die Lebensgrundlagen der Menschen sichert und deren originäre Rechte anerkennt. Ein solches Rechtssystem kann nur dann effektiv sein, wenn es den wirtschaftlichen, politischen und sozialen AkteurInnen Möglichkeiten zur Interessendurchsetzung bzw. Utopieverwirklichung einräumt.

Freilich sind auch die Rechte der BürgerInnen im freiheitlichen Verfassungsstaat begrenzt, solange unter kapitalistischen Verhältnissen kein anderes Gemeinwohl existiert als das

kapitalistische Gesamtinteresse.

Letztlich sollte die WTO jedoch aus ihrer eigenen Ideologie heraus ein Interesse an Reformen haben, denn nur wenn alle AkteurInnen im Gesamtinteresse des Regelwerks der WTO kooperieren und verlässliche Verhaltensweisen im gegenseitigen Ordnungsrahmen zeigen, kann “das wohlstandsmehrende Potential des multilateralen Handelssystems” erhalten bleiben.

Tonina Rebell & Severus Snape

-
- 1 Engels, MEW 20, S.260; zum Weiterlesen: Michael Heinrich: Kritik der politischen Ökonomie, Eine Einführung, Stuttgart (Schmetterling Verlag) 2003.
 - 2 Oliver Tolmein: Welt Macht Recht, Konflikte im internationalen System nach dem Kosovo-Krieg, Hamburg (Konkret Literatur Verlag) 2000, S. 9; 118 ff.
 - 3 Vgl. Hasso Hofmann: Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie, S. 46 ff.
 - 4 20 dieser Staaten verfügen nicht einmal über eine eigene Vertretung am Sitz der WTO in Genf.
 - 5 Interview mit Ernst-Ulrich Petersmann in: Oliver Tolmein, a.a.O. S. 119 f.
 - 6 Ein eindrucksvolles Beispiel für die Willfährigkeit von Regierungen, die Interessen ihrer Wirtschaftsverbände zu vertreten, gab die Bundesregierung in ihrem erfolgreichen Bemühen, ein europaweites Verbot öffentlicher Tabakwerbung zu verhindern.
 - 7 Die systematische Benachteiligung der sog. Entwicklungsländer beweist sich auch in der Verteilung der Stimmrechte in Weltbank und IWF, wonach die EU-Länder und die USA fast immer die Hälfte der Stimmen auf sich vereinen.
 - 8 Uwe Schmidt: Welthandel und Handelsordnung, in: Stiftung Entwicklung und Frieden, Globale Trends 2004/2005, S.173.
 - 9 National Bureau of Economic Research, Oktober 2003.
 - 10 Heritage Foundation, 1984 [die größte neokonservative Denkfabrik Washingtons], zitiert in: James A. Paulder, Der Weg zum Global Compact, Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen, in: Tanja Brühl u.a., Die Privatisierung der Weltpolitik, Bonn 2001, S. 105.