

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG
PROFESSUR FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN UND
DEUTSCHE AUßENPOLITIK



Hallenser IB-Papier 1/2004

Reinhard Rode

Macht und Zusammenarbeit in internationalen Institutionen

e-mail: rode@politik.uni-halle.de
website: <http://www.politik.uni-halle.de/rode>

Machtfragen stehen im Zentrum politikwissenschaftlicher Analysen. Die Rechtswissenschaften fragen vornehmlich nach den rechtlichen Regeln. Die Wirtschaftswissenschaften erforschen den Nutzen, fragen nach den Ressourcen und gehen dabei von Knappheiten aus. Alle drei Disziplinen weisen dabei große Schnittmengen auf, der Grundakzent sollte dabei aber nicht aus den Augen verloren werden. Besonders wenn es um internationale Institutionen geht, hat sich in der deutschen Debatte ein Hang zur Idealisierung entwickelt, der Macht- und Einflussfragen unter- und Legitimitätsfragen übergewichtet hat. Normative Orientierungen werden häufig weltfremd mit Realitäten gleichgesetzt. Nach der einfachen Regelannahme, dass internationale Institutionen fast immer gut, aber grundsätzlich besser seien als Nationalstaaten, werden die Leistungen der internationalen Institutionen überhöht und ihre Grenzen übersehen.

Dieser deutsche Weg in Wissenschaft und Politik lässt sich mit historischen Erfahrungen gut erklären. Er ist ein internationalistischer Sonderweg, dem ein ultranationalistischer Sonderweg vorausging. Da Letzterer so fundamental gescheitert war, wurde die Alternative quasi zum Weltgesetz erhoben. Der deutsche Idealismus in der Tradition Kants wurde in der Bonner und dann der Berliner Republik zum kategorischen Imperativ der Politik. Dieser Lernprozess war weder unvernünftig noch unklug. Beiden Republiken bot sich auch keine wirklich vernünftige Alternative. Unklug vermag die kooperative Option aber zu werden, wenn das Maß verloren geht und die bessere Wahl zur einzig denkbaren und politisch korrekten Wahlmöglichkeit erhoben wird. Internationale Kooperation ist in der Tat in der Regel besser als die Verweigerung der Kooperation. Zusammenarbeit ist aber nicht heilig, sie hat auch einen Ertrag zu liefern, muss also für die Beteiligten auch nützlich sein. Die Nutzenverteilung braucht nicht egalitär zu sein, sie kann asymmetrisch sein, aber sie darf keinen Nullsummencharakter annehmen.

Ein grundsätzliches Kooperationshindernis bietet eine asymmetrische Nutzenverteilung keineswegs. Grieco¹ unterliegt einem neorealistisch inspirierten Irrtum, indem er annimmt, Staaten müssten in anarchischen internationalen Strukturen stets als kurzsichtige Egoisten handeln. Nach seiner begrenzten Logik müssten Staaten einander sowohl absolute als auch relative Gewinne immer neiden. Damit werden die Chancen von Paketarrangements, in denen sektoral durchaus ungleich getauscht werden kann, aber in der Summe dennoch ausgewogene Ergebnisse erzielt werden können, völlig verkannt. Auch die Anarchieannahme ist mittlerweile zumindest in der OECD-Welt kaum mehr zutreffend. Wenn überhaupt noch anarchische Bedingungen vorherrschen, dann handelt es sich zumindest schon um eine durch vielfältige Regelsysteme gemäßigte Anarchie.

¹ Joseph M. *Grieco*, *Cooperation Among Nations. Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca 1990

Internationale Kooperation ist aber auf keinen Fall machtfrei, schon gar nicht interessenfrei. Sie ist kein idealistischer Selbstzweck, sondern meist schlicht die bessere Option bei der Wahrung wohlverstandener, legitimer Interessen. Wer dieser Logik folgt, wird nach einer Präzisierung des Machtbegriffs verlangen. Da Macht sowohl Ziel als auch Mittel sein kann, sind Unbestimmtheiten üblich. Es gibt deshalb auch keine allgemein akzeptierte Machtdefinition. Das erfordert eine Klärung und die Entscheidung für den eigenen in der Analyse verwandten Machtbegriff.

Mein Lehrer Czempief hat mit seinem Begriff der „klugen Macht“ eine analytische Klärung mit normativem Gehalt angeboten. Ausgehend von drei Formen der Macht – Beziehungsmacht, Konsensmacht (Governance) und Meta-Macht (strukturelle Macht)³ – greift er über die einfachen altrealistischen Machtbegriffe im Sinne Max Webers hinaus. Realistische und neorealistische Machtbegriffe sind letztlich alle Variationen der Weberschen Machtformel „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“.⁴ Weber hat mit Widerstreben ausdrücklich gerechnet. Da er aus der Unterscheidung in große Machtstaaten und kleine Kulturstaaten für das Deutsche Reich unter Wilhelm II. eine Pflicht zur Macht oder Realpolitik ableitete, gehörte er auch zu den Befürwortern eines deutschen Expansionismus, die Bismarcks Politik der „territorialen Saturiertheit“ kritisierten. Nach dieser Logik dürfte Czempiefs Auslegung⁵ Webers, „seinen Willen gegen Widerstand durchzusetzen“ mit einem „Unterton, der Gewalt, des Aggressiven“, zutreffend sein.

Direkt in Webers Tradition steht Hans Morgenthau, der Begründer der realistischen Schule. Wie intensiv Morgenthau Weberianer war, hat Christoph Frei⁶ nachgewiesen. Das wird oft übersehen, weil Morgenthau in seinen in den USA geschriebenen Werken den Bezug auf den Deutschen Weber vermieden hat, auch wenn dessen Gedankengänge sich bei ihm fast im Originalton wiederfinden lassen. Die amerikanischen Realisten sind also in Wahrheit Weberianer und die Neorealisten Neuweberianer, auch wenn diese sich dessen nicht bewusst sein mögen.

² Ernst-Otto Czempief, *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München 1999.

³ Ebd., S. 93 ff.

⁴ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Köln 1964, S. 38

⁵ Czempief a.a.O. (Anm. 2), S. 91

⁶ Christoph Frei, Hans J. Morgenthau. *Eine intellektuelle Biographie*, 2. Aufl., Bern 1994

Karl Deutschs Machtdefinition als „Fähigkeit sich nicht anpassen zu müssen“⁷ gehört nicht zwingend in diese realistische Ahnenreihe, wenn man den Aspekt der Unabhängigkeit in seinem Machtbegriff entsprechend gewichtet. Erst recht trifft dies auf Robert Dahl zu, der die Überlegenheit eines Akteurs beim Machteinsatz und der Beeinflussung des Handelns hervorhebt ohne den Mitteleinsatz im altrealistischen Sinne zu verengen.

Damit war die Grundlage für einen modernen, adäquat aufgeklärten Machtbegriff gelegt. „Macht bleibt das Medium aller Politik. Wer sie besitzt kann seine Ziele erreichen.“⁸ Wenn diese Einsicht für die alte Staatenwelt wie für die neue Gesellschaftswelt gleichermaßen gilt, ist ein adäquater Machtbegriff von zentraler Bedeutung. Nicht die von deutschen Realisten diagnostizierte nachkriegsdeutsche Machtvergessenheit nach der vorhergehenden Machtbesessenheit⁹ ist das dann das eigentliche Problem, sondern unpräzise, ungeeignete, falsche Vorstellungen von Macht.

Moderne kluge Macht ist also nicht Macht im Sinne der Realisten, die im Sinne Webers sich Machtausübung als Anordnung vor dem Hintergrund von Befehl und Gehorsam vorstellen, sondern Konsensmacht durch gemeinsame Governance. Moderne internationale Macht wird durch gemeinsame Kontrolle und Steuerung gewünschter Ergebnisse ausgeübt.¹⁰ Nye¹¹ hat diesen neuen Typus von Macht als „soft power“, d. h. weiche oder sanfte Macht bezeichnet. Sanft und weich ist diese Macht allerdings nur insofern als sie keine militärische Gewalt enthält. In der Wirkung ist sie durchaus hart und zwingend, sie erscheint nur sanft. Ihr Kern sind wirtschaftliche und kulturelle Machtmittel.

Nyes Begriff der weichen Macht ist allerdings auch nicht ohne diffuse widersprüchliche Züge. Die Unterscheidung zwischen harter und weicher Macht ist lediglich graduell. Kern ist die Fähigkeit Ziele zu erreichen, indem das Verhalten anderer beeinflusst wird. Sie ist nicht Befehlsmacht, sondern kooperative Macht, die formt, was andere sich auch wünschen. Die Attraktivität einer Kultur oder Ideologie ist für diese Fähigkeit von zentraler Bedeutung. Sie ist aber definitiv mehr als nur kulturelle Macht. Das amerikanische Bei-

⁷ Karl *Deutsch*, Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven, Freiburg 1970

⁸ *Czempiel* a.a.O. (Anm. 2), S. 91

⁹ Hans-Peter *Schwarz*, Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit, Stuttgart 1985

¹⁰ *Czempiel* a.a.O. (Anm. 2), S. 94

¹¹ Joseph *Nye*, Das Paradox der amerikanischen Macht. Warum die einziger Supermacht der Welt Verbündete braucht, Hamburg 2003; engl. Ausgabe, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, New York 2002; der soft power-Begriff wurde entwickelt in: Joseph *Nye*, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York 1990

spiel wirkt anziehend und verlockt zur Nachahmung und zur Zusammenarbeit mit dem Stärkeren.¹²

Die Wirtschaft spielt bei der Ausübung unbestreitbar eine führende Rolle. Weiche Wirtschaftsmacht stellt zuerst einmal die Beispielhaftigkeit der amerikanischen Wirtschaftsordnung dar, die als erfolgreich und nachahmenswert angesehen wird. Aber auch die konkrete Marktmacht ist weich, aber nicht ohne harte Wirkungen. Weiche Macht ist sie schon deshalb, weil sie nicht von der amerikanischen Regierung bzw. vom öffentlichen Sektor kontrolliert wird, sondern vom Privatsektor, den wirtschaftlichen Akteuren wie Unternehmen, Banken und Händlern. Sie wirkt aber direkt und indirekt auf komplexe Art und Weise im Sinne der Regierung. Entscheidend ist dafür allerdings, ob diese Wirkungsweisen auch klug eingesetzt werden. Man kann das mit gutem Recht wirtschaftspolitische Staatskunst¹³ nennen. Allerdings ist die Begrenzung auf die unilaterale, nationalstaatliche Anwendung längst zu eng geworden.

Eine Hauptquelle der weichen Macht liegt zweifellos in den von den USA geprägten internationalen Institutionen. In den von den USA gegründeten und geprägten Bretton Woods Zwillingen Währungsfonds und Weltbank sowie im GATT spiegelt sich die Bandbreite der internationalen amerikanischen Wirtschaftsmacht. Alle drei Formen der Macht sind auffindbar. Sie enthalten zum einen Beziehungsmacht durch wirtschaftliche Interaktionen und daraus entstehende Interdependenzen. Zweitens verfügen die USA damit über Konsensmacht definiert als Steuerungsmacht durch Governance oder Weltregieren.¹⁴ Drittens sind mit diesen Regimen Strukturen entstanden, die amerikanische Meta- oder strukturelle Macht beinhalten, die große Chancen für dauerhafte Wirkungen besitzen. Die Internationalisierung der amerikanischen Wirtschaftskultur drückt sich darin machtvoll aus. Wer die Erklärungsmuster, Regeln und Standards gesetzt hat, ist die unbestrittene Nummer eins. Er muss keineswegs alle Einzelheiten kontrollieren, es reicht aus, wenn die Rahmenordnung die eigene reflektiert.

Diese Machtfülle ist den USA in der Nachkriegsordnung praktisch durch ihre unangefochtene Hegemonialrolle zugewachsen. Sie waren im Unterschied zu vorhergehenden Hegemonien die Meister kluger Machtausübung durch Internationalisierung und Multilateralismus. Sie gewannen damit soviel Verbündete und Freunde, dass ein System der Pax Americana entstand, das weitgehend auf den Einsatz harter Macht verzichten konnte. Nur an der Systemgrenze spielte harte Militärmacht eine Rolle im Abschrek-

¹² Ebd., S. 29 ff. u. ders., U.S. Power and Strategy After Iraq, in: *Foreign Affairs* 82, 2003, 4, S. 65 ff.

¹³ David Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton 1985

¹⁴ Reinhard Rode, *Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen*, Münster 2002

kungssystem des Ost-West-Konflikts. Auch der wurde letztlich durch die wirtschaftliche und politische Überlegenheit des westlichen Systems entschieden. Im Systemwettbewerb wirkte freilich die kluge Kombination harter und weicher Macht, nicht die Begrenzung auf eine Seite der Medaille. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nahm die Strahlkraft amerikanischer Macht noch zu, weil die früheren Gegner als Verbündete und Kooperationspartner gewonnen wurden. Aber auch die Verweigerer des westlichen Modells erhielten Auftrieb.

Dazu zählten degenerierte kommunistische Systeme wie Nord-Korea und Kuba, aber vor allem neue entschlossene Feinde des westlich-demokratisch-marktwirtschaftlichen Systems wie der radikale Islamismus. In seiner Sicht stellt das amerikanisch geprägte westliche Modell eine Bedrohung dar, weil es die eigene vormoderne Identität offen legt und ihre alternativen Entwicklungschancen zu verbauen schien. Für ein radikalislamisch geprägtes Gegenmodell fehlt die attraktive Grundlage. Als intolerante Perspektive entstand folglich das Ziel der missionarischen Islamisierung der ganzen Welt. Das westliche Vorbild lässt hingegen nur den Weg einer islamischen Aufklärung zu, die weg vom religiösen Radikalismus hin zu einem moderaten Islam nach dem Muster des Euro-Islam führt. Theokratien nach dem Beispiel des Iran oder der Taliban haben dementsprechend neben dem westlichen Erfolgsmodell keine wirkliche Zukunft. Konsequenterweise erscheint dann das westliche System mit seiner verführerischen Vorbildwirkung als „teuflich“ und mit allen Mitteln bekämpfungswert. Seine weiche Macht erscheint als die eigentliche Gefahr, weil diese nur schwer zu bekämpfen ist, was die Wut der Ohnmächtigen mit ihren vormodernen konkurrenzunfähigen Weltbildern anstachelt.

Eine direkte Einzelhegemonialstellung in der Weltwirtschaft hatten die USA nur für eine kurze Zeit im und nach dem Zweiten Weltkrieg inne. Diese Phase wurde aber klug genutzt, indem die immer noch bestimmenden wirtschaftlichen Nachkriegsregime begründet wurden. Ab der zweiten Hälfte der sechziger Jahre mündete die Einzelhegemonie der USA sukzessive in eine westliche Gruppenhegemonie.¹⁵ Aus der weitgehend unilateralen direkten Hegemonie war eine sanfte Hegemonie geworden, in der Multilateralismus vorherrschte. Damit wurde die Kooperation zum Regelfall. Da internationale Wirtschaftsregime wie das GATT eine Weiterentwicklung erfuhren, entstand tendenziell eine institutionalistische Illusion. Die Fehleinschätzung sich von den Mitgliedsstaaten emanzipierender Institutionen wurde von institutionalistischen Idealisten in der Politikwissenschaft und von sich herausbildenden internationalen Bürokratien gleichermaßen befördert.

¹⁵ Ebd., S. 22 ff.

Für die institutionalistische Illusion gab es durchaus Anhaltspunkte, die allerdings vorschnell überinterpretiert wurden. Die Aushöhlung des harten Kerns der Nationalstaaten führte zu einem Prozess der Denationalisierung und Entstaatlichung und einem Bedeutungszuwachs gesellschaftlicher Akteure. Czempiel hat dafür den Begriff der Gesellschaftswelt geprägt, die die Staatenwelt abgelöst habe.¹⁶ Tatsächlich hat aber noch keine Ablösung stattgefunden, sondern nur eine Schwächung der Staatenwelt und ein Aufstieg der Gesellschaftswelt, die sich gegenseitig durchdringen. Der Stand dieser Entwicklung sollte vor allem eine empirische Frage sein und zu konkreter Forschung anregen. Eine normative Wunschwelt, in der den Staaten nur noch der Stellenwert kleiner Restkategorien zugeschrieben wird, hat aber der Realität vorausgehend erheblichen Einfluss im wissenschaftlichen Diskurs gewonnen. Der NGO-Boom und die Globalisierungsdebatte haben Meinungsbilder von handlungsschwachen Staaten befördert.

Tatsächlich wirft der Stellenwert internationaler Organisationen (IO) und ihr Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten komplizierte Fragen auf, die motorisch unterforscht sind. Staaten können zwar IOs gründen, können sie die IOs aber dann auch wirklich wirksam kontrollieren und ihnen gegenüber Machtworte sprechen und durchsetzen? Neorealisten gehen davon aus, dass die ungeliebten IOs an der kurzen Leine der Staaten hängen und von den mächtigsten Staaten beliebig manipuliert werden können und dass sie, falls sie nicht parieren, wieder verschwinden. IOs wird nur ein rein instrumenteller Charakter zugebilligt. Entsprechende Prognosen lagen aber daneben. Mearsheimer irrte z. B. spektakulär, als er 1990 den Kollaps von NATO und EU vorhersagte. Gilpin und Krasner¹⁷ prophezeiten voreilig den Niedergang des GATT, das sich aber zur WTO weiterentwickelte.

Neoliberale Institutionisten sehen in IOs vor allem Arenen bzw. eine Art Dienstleister für Informationen und Kooperation. Sie sollen Transaktionskosten reduzieren, Informationsasymmetrien ausgleichen und quasi-legale Rahmenbedingungen für Zusammenarbeit bereitstellen. Damit optimieren sie die Bedingungen für die Kooperation von Staaten, bleiben aber gouvernementalistische Vehikel. Die Staaten, vertreten durch die Regierungen, bleiben die Herren der IOs. Eine eingeständige Akteursqualität oder gar der Stellenwert autonomer Akteure wird IOs meist nicht wirklich zugebilligt.¹⁸ Damit fehlt eine theoretische Erklärung ihrer Funktionsweisen, vor allem ihrer Governance, ihres Verhaltens und erst recht des Wandels von IOs.

¹⁶ Ernst-Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, München 1991, S. 86 ff.

¹⁷ Daniel Nielson/Michael Tierney, *Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform*, in: *International Organization* 57, 2003, 2. S. 243

¹⁸ Ebd., S. 244

Die Autonomiefrage mag einstweilen wirklich noch zu spekulativ sein, das Zusammenspiel der Staaten in ihren IOs mit den Gremien der IOs aber ist eine höchst relevante Frage, die endlich eine große Forschungsagenda sein sollte. Die Annahme, dass eine IO mehr als die schlichte Summe ihrer Teile ist, kann Plausibilität beanspruchen.

Dass IOs ein Eigenleben entwickeln können, liegt für die organisationssoziologische Betrachtungsweise nahe. Danach sind sogar auch pathologische IOs vorstellbar, globale Frankensteingebilde, die Amok laufen und den Interessen ihrer Gründer zuwiderhandeln.¹⁹ Diese Sicht ist vor allem für die Gegner der IOs attraktiv. Die Frage nach den Pathologien ist aber keinesfalls von der Hand zu weisen, weil in Großorganisationen Fehlentwicklungen unvermeidlich sind. Die Einordnung von IOs als Agenturen, die Funktionen im Interesse der Mitglieder erfüllen, ist durchaus attraktiv. Dieser Ansatz aus der Mikroökonomie ist nicht ohne Meriten. Danach gründen Staaten eine IO mit spezifischer Aufgabenstellung, lassen ihr dann aber Handlungsspielräume, weil sie sich nicht um das Mikromanagement kümmern wollen und können. Nur wenn große Probleme entstehen, kommt es zu konzertiert vereinbarten Reformen.

Für das Beispiel der Weltbank²⁰ hat eine vom Agenturansatz inspirierte Analyse wegen der Vielzahl der Entwicklungsprojekte und der eigenen Finanzquellen der Weltbank durch Rückflüsse aus Ausleihungen besonderen Reiz, für das GATT und die WTO taugt sie aber z. B. weniger. Die Weltbank verfügt als einzige IO über eine Riesenbürokratie von über 5000 Mitarbeitern. Diese Expertokratie stellt eine epistemische Gemeinschaft mit dem Hang zum Eigenleben dar.²¹ Die WTO verfügt hingegen nur über ca. 500 Mitarbeiter. Zudem ist die Rolle der Mitgliedsstaaten in einer IO auf Konsensbasis nach der Regel ein Staat eine Stimme ungleich wichtiger und die Arenafunktion als Kooperations- und Governanceplattform steht im Vordergrund.

Für GATT und WTO wird die Frage nach der Macht- oder Regelorientierung in beiden Regimen schon lange diskutiert. Die Völkerrechtler haben sich als Berater im Welthandelsregime fest etabliert und propagieren die Herrschaft des Rechts vor der Macht der Staaten.²² Ihre Hoffnungen decken

¹⁹ Michael Barnett/Martha Finnemore, *The Politics, Power and Pathologies of International Organizations*, in: *International Organization* 53, 1999,4, S. 699-732

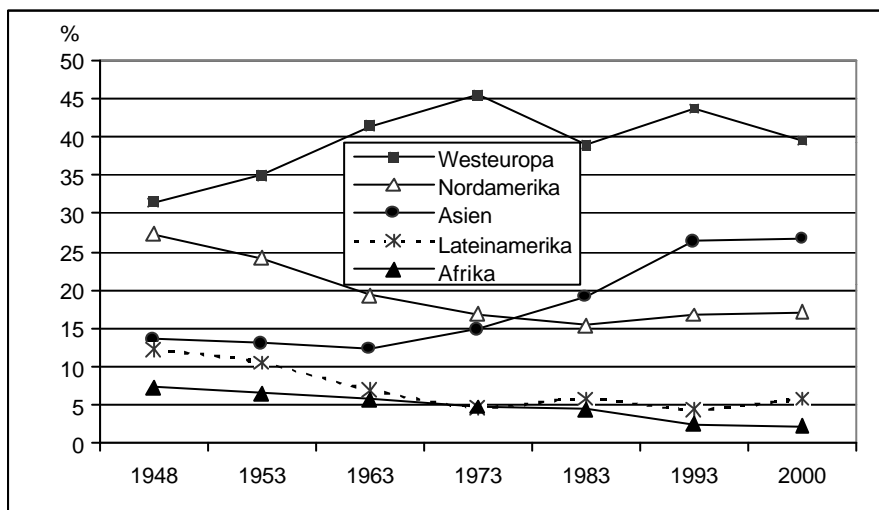
²⁰ Nielson/Tierney a.a.O. (Anm. 17), S. 245

²¹ Peter M. Haas: *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in: *International Organization* 46, 1992, 1, S. 1-35

²² Das Gegensatzpaar *rule-orientation* und *power-orientation* wurde von John Jackson für die GATT-Debatte populär gemacht, in: *Journal of World Trade Law*, 1978, S. 93 ff.; Harald Hohmann, *Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich*. Die

sich mit denen liberaler Internationalisten. Die Frage nach der Kraft der Regeln, die der WTO noch mehr als dem GATT eine eigene Akteursqualität zu wachsen lassen, ist berechtigt. Die Regelorientierung hat nach einer Standardinterpretation mit den Streitschlichtungsverfahren Auftrieb erhalten. Politikwissenschaftlich spannender als die Grundsatzfrage, ob Macht oder Recht gelten, ist allerdings, wie im konsensbestimmten Handelsregime sich Macht und Recht in Verhandlungen und Ergebnissen niederschlagen.²³ Konkretere „Wie-Fragen“ statt allgemeiner „Ob-Fragen“ verdienen in den Vordergrund gerückt zu werden. Die zentrale „Wie-Frage“ ist die nach der Funktionsweise der Entscheidungssysteme im GATT und in der WTO.

Schaubild: Regionale Weltexportanteile 1948 - 2000 nach Regionen in Prozent



Quelle: WTO, *International Trade Statistics 2001*, S. 30

Handelsmacht lässt sich abstrakt durch Marktanteile recht einfach illustrieren (vgl. obiges Schaubild). Nach den Weltexportanteilen liegen Westeuropa und Nordamerika mit zusammen über 50 Prozent unangefochten an der Spitze. Diese Werte beinhalten den Binnenhandel der EU. Wenn man den EU-

Rechtspraxis der USA, Deutschlands und Japans zum Außenhandel und ihre Konstitutionalisierung, Tübingen 2002

²³ Richard Steinberg, In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO, in: *International Organization* 56, 2002, 2, S. 339-374

Binnenhandel herausnimmt, ergibt sich für den atlantischen Raum zusammen immer noch ein Anteil von über 30 Prozent. Betrachtet man den Exportanteil nach Ländern, sind die USA, Deutschland und Japan die Exportspitzenreiter. Da die Handelspolitik in der EU vergemeinschaftet ist, agiert hier vor allem Brüssel. Diese reale Marktmacht bildet die zentrale Hintergrundgröße für Verhandlungsmacht. Die Umsetzung in Verhandlungsmacht und Durchsetzungsmacht wirkt allerdings keineswegs einfach direkt funktional. Wenn die USA und die EU sich einig sind, haben sie unbestreitbar hohe Erfolgchancen und können eine Art Bigemonie ausüben. Wenn sie sich streiten, nehmen die Einflusschancen anderer Akteure als potentielle Koalitionspartner zu.

Marktöffnungen im Ausland und damit verbundene verbesserte Exportchancen werden gewöhnlich von Regierungen als wirtschaftlich und politisch vorteilhaft angesehen. Eigene Marktöffnung wird hingegen häufig als Kostenfaktor eingeordnet. Marktöffnung stellte also im GATT/WTO-System die Quasi-Währung der Handelsverhandlungen dar. Dabei bestimmt die Größe einer Volkswirtschaft die Gewinnchancen. Große Wirtschaftsräume verfügen über große Binnenmärkte, was ihnen in einem offenen Handelssystem auch große Verhandlungsmacht zuwachsen lässt, weil der Binnenmarkt viele Alternativen zu einer Handelsvereinbarung bietet. Kleinere Länder profitieren hingegen stärker von der Marktöffnung, weil bei ihnen die Wohlfahrtseffekte des Handels sich stärker auswirken. Die kleineren Handelsstaaten besitzen deshalb auch eine stärkere Verwundbarkeit durch Öffnungsverweigerung oder gar durch Protektion in größeren Märkten. Sie können deshalb in Verhandlungen eigentlich auch weniger auf Zeit spielen. Drohende Exportverluste üben deshalb auf kleinere Handelsräume einen stärkeren Druck aus als auf große Räume.

Reziprozität in Handelsabkommen begünstigt große Wirtschaftsräume mehr als kleine, weil die kleinen quantitativ stärker betroffen sind. Für große Handelsräume bietet sich die Meistbegünstigung als attraktive Alternative an. Wenn also Marktgröße ein Indikator für Verhandlungsmacht ist, dann heißt das aber nicht, dass sie auch ungebrochen angewandt werden kann. Verknüpfungen von Problemfeldern (*linkages*) schränken die Hebelkraft ein. Zwar konnte das Hebelpotential von Sicherheitslagen und von Finanzbeziehungen in Handelsverhandlungen nicht direkt nachgewiesen werden, ein zumindest indirekt wirksamer Kontext von Problemverknüpfungen ist aber sehr wahrscheinlich. So haben z. B. die USA nach dem Terroranschlag auf das World Trade Center am 11. September 2001 ziemlich schnell durch mehr Interesse an der Doha-Runde den Zusammenhalt der Staatenwelt zu befördern gesucht. Marktgröße ist, wie aufgezeigt, kein perfekter Maßstab für Handelsmacht, jedoch eine recht gut geeignete Annäherung daran.²⁴

²⁴ Ebd., S. 347 f.

Die Realität von Handelsmacht im internationalen System ist also unbestreitbar, ihr Einsatz ist es genau so wenig. Ob die Handelsmacht der führenden Handelstaaten und Handelsblöcke im Regime von GATT und WTO durch Liberalisierungs- und Ordnungsleistungen auch klug eingesetzt worden ist, wird damit zur spannenden Forschungsfrage, auf die eine systematische Analyse der Entwicklungsprozesse beider Regime Antworten bieten kann. Kluge Handelsmacht hat dabei neben Ordnungs- und Wohlfahrtsleistungen auch Legitimitätsanforderungen zu genügen. Legitimität²⁵ beinhaltet rechtliche, politische und gesellschaftliche Aspekte und wird damit zu einer überaus komplexen Kategorie. Üblicherweise wird eine hohe Akzeptanz als eine Grundanforderung für Legitimität angesehen. Unterschieden wird zwischen der Legitimität auf der Inputseite, die Verfahrensweisen, und der Legitimität auf der Outputseite, die erzielten Ergebnisse. Bei einer von souveränen Mitgliedern geprägten Organisation liegen für demokratische Mitgliedsstaaten eigentlich keine grundsätzlichen Legitimationsdefizite vor, weil der Beitritt wie die Ergebnisse von demokratisch gewählten Regierungen ausgehandelt und verantwortet werden.

Kluge Handelsmacht in der WTO wird als Konsensmacht optimal multilateral ausgeübt. Ihr Klugheitsgrad nimmt ab, wenn sie nur pluri- oder multilateralen Konsens zur Grundlage hat. Bi- oder unilateral ist Macht in der WTO suboptimal zur Selbsthilfe regrediert und weist dann Legitimationsdefizite auf. Diese Hierarchie im Klugheitsgrad der Handelsmacht stellt eine normative und positive Messlatte für nationale und regionale Handelspolitiken dar. Dem Partizipationsgrad kommt eine Steuerungs- und eine Legitimationsfunktion zu. Die breite Basis ist besser als die schmale, erstere zeigt gute, letztere weniger gute Politik an. Wenn ein Konsens allerdings nicht hergestellt werden kann, ist eine plurilaterale oder multilaterale Konsensbildung besser als keine.²⁶ Eine Blockademacht einer kleinen Gruppe von Staaten oder gar eines Einzelstaats gegenüber einer Mehrheit der Interessierten und Willigen wirkt disfunktional. Unilateralismus zeigt erhebliche Störungen in der Konsensbildung an. Er kann allenfalls vorübergehend als Notsignal taugen. Da er ansteckend wirken kann, vermag er für die internationale Ebene eine negative Vorbildwirkung und eine Spirale wie bei der Beggars-Thy-Neighbour-Politik der dreißiger Jahre auszulösen. Da in letzter Konsequenz dann ungehemmt große Handelsstaaten kleine recht frei diskriminieren könnten, gewinnen die kleinen Staaten beim Multilateralismus politisch relativ mehr Einfluss als große. Zum Ausgleich erzielen große Han-

²⁵ Elizabeth Smythe/Peter J. Smith, *The Search for Legitimacy and Transparency in Trade Policy: Comparing the EU and the WTO*, Paper presented at the ISA International Convention, Budapest 27.6.2003

²⁶ Beth u. Robert Yarbrough, *Cooperation in the Liberalization of International Trade. After Hegemony What?*, in: *International Organization* 41, 1, 1987, S. 1-26

delsstaaten quantitativ den größeren wirtschaftlichen Nutzen, die kleinen hingegen qualitativ durch die direkt spürbare Wirkung der Wohlfahrtseffekte auf kleinen Märkten.

Problematisch ist die Legitimationsfrage bei Diktaturen. Souveräne Gleichheit vereinfacht zwar Staatenkontakte und Kooperation zwischen unterschiedlichen Systemen, weil Legitimitätsabwägungen und Good Governance-Fragen ausgeblendet werden. Dies wertet aber auch Diktaturen zwangsläufig auf, ja verschafft diesen unvermeidlich von außen Pseudo-legitimität. Diktatoren werden somit von souveräner Gleichheit geprägte IOs als nützliche Stabilitäts- und Prestigelieferanten schätzen und auf der internationalen Ebene heuchlerisch zwischen Staaten „demokratische“ Partizipationsrechte einfordern und diese gleichzeitig auf der nationalen Ebene verweigern.

Dennoch haben auch für etablierte Demokratien Erosionsprozesse stattgefunden, weil die Transparenz für politische Akteure in den Mitgliedsstaaten abnahm. Regime wie GATT/WTO sind intergouvernemental geprägt, was den Regierungen nach dem Beitritt erhebliche Handlungsspielräume eröffnen kann. Die Exekutiven liegen dann nur an einer sehr langen Kontrollkette, weil die Parlamente sich oft heraushalten. Der amerikanische Kongress mit seiner verfassungsgarantierten Außenhandelskompetenz und der lediglich befristeten Vollmacht der Exekutive bildet hier eine Ausnahme. Im Fall der EU ist die Handelspolitik durch die Vergemeinschaftung in Brüssel der Kontrolle besonders weit entrückt, weil sie sich weitgehend zum Reservat für bürokratische EU-Experten und Interessengruppen entwickelt hat. Die Mehrebenenkompromissbildung in Brüssel und bei der WTO kann dann die politische Transparenz derart minimieren, dass Legitimationsdefizite von zu kurz gekommenen Interessenten beklagt werden.

Früher wurden Verfahren und Resultate gewöhnlich von nicht zum Zuge gekommenen Schutzinteressenten kritisiert. Ihre Argumente waren in der Regel im wirtschaftlichen Sinne protektionsgeleitet und nicht vorrangig demokratiekritisch. In den letzten Jahren entwickelte sich das Demokratie- und Legitimationsdefizitargument zum Standardvorwurf WTO-kritischer NGOs. Der Zulauf, den welthandelskritische, antiliberalen NGOs wie ATTAC²⁷ erfuhren, hat damit in der Substanz altlinken und altnationalistischen Argumentationsfiguren eine Renaissance verschafft. Das Novum dieser Netzwerke ist das bunte Bündnis zwischen alten Gewerkschaften, neuen Grünen und neuen NGOs, das nicht zuletzt auch von den Informationstechnologien begünstigt eine enorme Kampagnenfähigkeit entwickelt hat. Beim sogenannten „Tränengasgipfel“ in Seattle im Dezember 1999 gelang der erste große

²⁷ Christiane Grefe/Mathias Greffrath/Harald Schumann; Attac. Was wollen die Globalisierungskritiker, Berlin 2002

Überraschungserfolg, den die Medien über die Fernsehschirme der Welt verbreitet hatten.²⁸

Obwohl NGOs als selbsternannte Anwälte der Verlierer der Liberalisierung nur eine zweifelhafte eigene Legitimität besitzen und Transparenz in eigener Sache scheuen,²⁹ hat ihre mediale und gesellschaftliche Resonanz zugenommen und das beklagte Legitimations- und Demokratiedefizit wurde zum eingängigen Topos. Dabei wird eine argumentative Mischung vorgetragen, die altlinke Kapitalismuskritik, Dependencia vorwürfe, Antiglobalismus und weltökologische Positionen zusammenbringt. Der Grundtenor läuft darauf hinaus, Liberalisierung im Interesse der großen Handelsstaaten und Blöcke als weitgehend illegitim darzustellen und die in der UNCTAD vertretene Philosophie der Umverteilungsfunktion eines Welthandelssystems zu reaktivieren. Da diese Kritik in den westlichen Gesellschaften von innen kommt, hat die Protektionsfront eine erhebliche politische Verstärkung erfahren. Für kluge Handelsmacht ist demnach eine neue Governanceaufgabe der Legitimitätsstiftung entstanden, die über das konsensuale Aushandeln zwischen Regierungen hinausreicht.

²⁸ Rode a.a.O. (Anm. 14), S. 180 ff.

²⁹ Gary Johns, The NGO Challenge. Who's Democracy is it Anyway?, in: http://www.aei.org/docLib/20030630_johns.pdf am 10.8.03; auf der Ngowatch.org Website des American Enterprise Institute finden sich NGO-kritische Dokumente.