

Christoph Scherrer

Global Governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus

Unter dem Schlagwort „Global Governance“ wird seit einigen Jahren diskutiert, wie mittels grenzüberschreitender Netzwerke von staatlichen und privaten Akteuren einerseits der Verlust nationalstaatlicher Steuerung kompensiert und andererseits globale Probleme effizient gelöst werden können.¹ Zwar findet der Begriff Global Governance bzw. dessen deutsche Pendanten „Weltordnungspolitik“, „globale Strukturpolitik“ oder „komplexes Weltregieren“ erst seit kurzem eine weite Verbreitung, doch steht das solchermaßen bezeichnete politische Konzept zur Lösung globaler Probleme in einer Traditionslinie, die zumeist mit den Berichten der Brandt- und der Brundtland-Kommission in Verbindung gebracht wird. Gegenüber diesen Berichten stellen die heutigen Global Governance-Protagonisten jedoch stärker die *Form* (d.h. die netzwerkartige Steuerung) als den *Inhalt* des Regierens in den Vordergrund. Von daher stehen sie zugleich in der Tradition der in den siebziger Jahren entwickelten Interdependenz- bzw. Regimetheorie.

Während Global Governance von seinen deutschen Protagonisten als Konzept zur Lösung „sozial-ökologischer“ Probleme vorgestellt wird, entstand die Regimetheorie in einem ganz anderen Kontext: sie wurde in den außenpolitischen Foren international-orientierter Kapitalgruppen der USA entwickelt, denen es um die Sicherung weltwirtschaftlicher Strukturen zu tun war. Diese Wirtschaftsinternationalisten versuchten seit den frühen siebziger Jahren ihre Version von Global Governance auch praktisch umzusetzen, wobei ein inhaltlicher und ein auf die Politikform bezogener Wandel zu beobachten war. Zunächst stand die Festigung des Bündnisses zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren in den entwickelten kapitalistischen Industriestaaten (Westeuropa und Japan) bei gleichzeitigem Einbezug anderer gesellschaftli-

1 Für Global Governance plädieren vor allem die von den Vereinten Nationen beauftragte Commission on Global Governance (1995), die Gruppe von Lissabon (1997), das Institut für Entwicklung und Frieden (Messner/Nuscheler 1996a) und führende Forscher der internationalen Beziehungen wie Michael Zürn (1998). Deren zumeist nur im Detail unterschiedliche Vorstellungen stellen Achim Brunnengräber und Christian Stock in PROKLA 116 (September 1999) ausführlich vor.

cher Gruppen und der sogenannten Dritten Welt im Vordergrund. Dieses Projekt kann als *fordistischer Trilateralismus* bezeichnet werden. Nach dem Scheitern des erstens Versuches einer makroökonomischen Politikkoordinierung Ende der siebziger Jahre fand eine Transformation des trilateralen Projektes zu einem *globalen Konstitutionalismus* statt, d.h. zur vertraglichen internationalen Absicherung der Rechte am Privateigentum gegenüber einzelnen Staaten und internationalen Organisationen.

Mithin existieren zwei Versionen von Global Governance. Für die spätere, die „rot-grüne“ Variante stellt sich daher die Frage, inwieweit der Bezug auf eine Theorie aus einem anderen, letztlich konkurrierenden Kontext den eigenen inhaltlichen Anliegen überhaupt angemessen ist. Für die Regimetheorie steht die Frage im Vordergrund, wie weltpolitische Stabilität auch ohne einen hegemonialen Nationalstaat bzw. eines Machtgleichgewichtes unter Großmächten erreicht werden kann. Soweit dabei Machtasymmetrien thematisiert wurden, bezogen sie sich auf den Nationalstaat bzw. nationalistische Kräfte. Die Macht der in den außenpolitischen Foren versammelten „trilateralen“ Kapitalgruppen blieb aus naheliegenden Gründen unreflektiert. Diese Blindstelle findet sich auch bei den „rot-grünen“ Protagonisten von Global Governance. Als Hindernis zu ihrer Verwirklichung betrachten sie vornehmlich die USA und propagieren entsprechend eine zusammen mit den sogenannten Global Players errichtete Global Governance als ein anti-hegemoniales Konzept. Auch sie beschäftigen sich vornehmlich mit der Form des Regierens, wodurch sie Gefahr laufen, den Inhalten der konkurrierenden Version Vorschub zu leisten.

Ohne eine ausführliche Analyse des Machtverhältnisses zwischen den USA als Nationalstaat und den Transnationalen Konzernen bleibt es mithin fraglich, ob die mit dem formalen Konzept der Global Governance implizit angestrebten inhaltlichen Politikziele überhaupt erreichbar sind. Zu dieser Analyse will ich hier beitragen.

Blindstellen der Regimetheorie

Die Regimetheorie entstand beim Versuch, in Abgrenzung zur „realistischen“ Theorie der internationalen Beziehungen² den Nachweis zu erbringen, daß internationale Übereinkommen und Verträge, soweit sie auf weitgehend geteilten Normen und Werten beruhen und sich eine Weile bewährt haben, gegenüber einzelnen Nationen inklusive den dominanten Nationen von eige-

2 Zu den Kernannahmen der „realistischen“ Schule zählt, daß (a) mangels einer zentralen Zwangsgewalt im internationalen System Anarchie herrscht, (b) Staaten die wichtigsten Akteure in diesem System sind, (c) die Außenpolitik eines Staates im wesentlichen durch das internationale System beeinflusst wird, und (d) zwischen den Staaten ein Nullsummenspiel um Macht, Einfluß und Ressourcen herrscht (vgl. Junne 1990: 356; Meyers 1993: 60).

nem Gewicht sind, und zwar weil sie die Interessenstrukturen der jeweils beteiligten Nationen beeinflussen. Dabei wurde gegenüber den „Realisten“ frühzeitig die Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren herausgestrichen. Diese Akteure werden jedoch analog zu den Staaten unabhängig von ihrer jeweiligen Beschaffenheit (Personen, Organisationen etc.) als souveräne Einheiten aufgefaßt: innerlich kohärent, mit klaren zentralen Entscheidungsstrukturen. Die Annahme vom souveränen Staat kann somit aufrechterhalten werden, obgleich es neben dem Staat noch andere souveräne „Stimmen“ gibt. Die Problematik von „Ordnung ohne einen Ordnungsstifter“ kann deshalb im Gedankengebäude dieser „weak realists“ weiterhin nur durch irgendeine zentrale Ordnungsmacht (z.B. Weltregierung, übermächtiger Territorialstaat, übergreifende Ideologie oder ein kohärentes Gefüge von Normen, sprich Regime) gelöst werden, die kompetent und machtvoll genug ist, um Staat und Gesellschaft zu repräsentieren und die jeweiligen Grenzen festzulegen (George 1993: 225; Ashley 1988: 253). Diese Vorstellung dient sicherlich der Verminderung von Komplexität und damit dem Ziel, die Stichhaltigkeit eines der zentralen Postulate der „strong realists“ zu hinterfragen, nämlich das Postulat der Selbsthilfe.³ Erkauft wird die Anschlußfähigkeit zur „realistischen“ Theorie normativ mit einer einseitigen Bevorzugung von Stabilität. Der Suche nach den Stabilitätsbedingungen eines Regimes werden andere Aspekte, wie z.B. Machtasymmetrien oder Exklusionsmechanismen untergeordnet (Keeley 1990). In den frühen Arbeiten der Interdependenz- bzw. Regimetheoretiker wie Keohane/Nye (1977) und Krasner (1982) führte dieser Stabilitätsbias dazu, daß die weiterhin dominante Stellung der USA quasi automatisch gerechtfertigt erschien (vgl. die Kritik von Strange 1982).

In der neueren Global Governance-Literatur findet sich diese Blindstelle wieder, insbesondere bei den Berichten der internationalen Kommissionen, aber auch bei den deutschen Protagonisten Messner, Nuscheler und Zürn. Bei Messner werden beispielsweise Machtstrukturen in Netzwerken als Punkt sieben von zwölf Elementen seiner Definition des Netzwerkphänomens aufgeführt.⁴ Dies geschieht allerdings nur sehr allgemein und mit der Einschränkung, daß Größe allein für Macht nicht ausschlaggebend sei (Messner 2000: 56). Entsprechend werden die „Private Global Players“ (eine dem Sport entlehene Metapher für transnationale Konzerne) der „nationalen und globalen Zivilgesellschaft“ nicht nur optisch (Messner 1998: 23), sondern häufig auch begrifflich als nicht-staatliche Akteure gleich gesetzt. Aus der affirmativ anerkannten Verlagerung von Machtpotentialen zugunsten dieser privaten Unternehmen wird die Schlußfolgerung gezogen, daß sie deshalb in die Global

3 D.h. jede Nation müsse sich selbst helfen und könne sich nicht auf Verträge, Bündnisse und internationale Organisationen verlassen.

4 Bei seinen Strukturdeterminanten von Global Governance nimmt Macht immerhin einen gleichrangigen Platz in einem Sechseck ein (Messner 1998: 29).

Governance-Architektur einbezogen werden müßten. Diese mächtigen Akteure müßten Verantwortung für die Entwicklung des Gemeinwesens übernehmen (ebd. 37, 22).

Nehmen aber Privatunternehmen in ihrem Selbstverständnis nicht schon längst Verantwortung für das Gemeinwesen wahr? Im liberalen Gesellschaftsverständnis trägt nicht zuletzt das bornierte Verfolgen privater Interessen zum Gemeinwohl bei, beispielsweise indem aus Profitgier Güter billiger hergestellt und verkauft werden (Hirschman 1977). Für weitergehende Anforderungen an private Akteure im Sinne des Gemeinwohls bedarf es eines anderen Demokratieverständnisses. Aus der Perspektive beispielsweise eines emphatischen, auf möglichst umfassende Partizipation gerichteten Demokratieverständnisses stünde die Forderung an prominenter Stelle, politische Institutionen zu schaffen, die es der Bevölkerung erlauben, diese privaten Organisationen zur Verantwortung für ihr Handeln zu ziehen. Zur Frage, wie diese Organisationen zur Rechenschaft gezogen werden können (etwa durch Mitsprachemöglichkeiten für Beschäftigte), findet sich in der Global-Governance-Literatur wenig. Wenn Globalisierung unter machtpolitischen Aspekten als eine Verlagerung von Macht weg von territorial definierten, politischen Körperschaften (deren Mitglieder über Mitspracherechte verfügen) hin zu territorial weitgehend ungebundenen wirtschaftlichen Körperschaften (die bis auf wenige Ausnahmen ihre Mitglieder als Befehlsempfänger behandeln) aufgefaßt werden kann (vgl. Holloway 1995), dann läuft die Forderung von Messner, die „Global Players“ an der Global Governance zu beteiligen, auf eine Entdemokratisierung transnationalen Regierens hinaus. Für Messner (1998: 25) ist freilich Partizipation nicht in allererster Linie ein Wert an sich, „sondern vor allem Mittel effektiver und effizienter Problemlösung.“

Gerade in einer solchen Anpreisung der Governance als effektiver Mechanismus der Problemlösung zeigt sich der schon bei Regimetheorien feststellbare Stabilitätsbias. Wenn die Notwendigkeit für Global Governance mit deren angeblichen Kapazitäten zur Problemlösung begründet wird, dann stellt sich die Frage nach den Kriterien, anhand deren Effektivität gemessen werden kann. Implizit messen die meisten Global Governance Protagonisten die Effektivität an dem Potential dieser Regime, spezifische inhaltliche Resultate erzielen zu können. Ansonsten wäre ihre Klage über unzureichende Global Governance nicht zu verstehen. Denn, wie Zürn ausführlich dokumentiert, bestehen zu fast allen erdenklichen Politikbereichen bereits internationale Verhandlungsforen, sprich Regime (Zürn 1998: 201-224; siehe auch Messner/Nuscheler 1996b). Daß die CO₂-Emissionen noch nicht in dem von den meisten Global Governance-Befürwortern gewünschten Umfang gesenkt wurden, ist kein Beweis dafür, daß es für dieses Thema noch keine Global Governance gäbe. Allerdings bezweifeln zentrale Akteure auf den Klimakonferenzen die unterstellte Kausalkette zwischen Emissionen und Weltklima und

sehen dementsprechend keinen dringlichen Handlungsbedarf (Missbach 1999). Falls letztere Recht hätten, wäre die von den Protagonisten der Global Governance geforderte international koordinierte drastische Reduktion des CO₂-Ausstoßes eine überhastete Reaktion und kein Beispiel für „gutes Regieren“. Auch auf den Gebieten, wo häufig Defizite internationaler Regulierung festgestellt werden, Wohlfahrtspolitik und Kapitalverkehr, bestehen gleichfalls bereits internationale Regime (mit Organisationen wie IWF, IAO, Bank für internationalen Zahlungsausgleich als Kern).

Mithin fließen in die Kriterien für eine effektive Governance konkrete Vorstellungen über die zu treffende politische Maßnahme ein. Ein solches Vorgehen läßt sich nur rechtfertigen, wenn die anvisierte Maßnahme als objektiv notwendig angesehen werden kann. Andernfalls bleibt ihre Notwendigkeit eine Frage des politischen Standpunktes. In der Tat scheinen die meisten Global Governance Protagonisten implizit davon ausgehen, daß die von ihnen identifizierten Probleme – globale öffentliche Güter, grenzüberschreitende Probleme, globale Krisen Phänomene, globale Interdependenzproblemen, Systemwettbewerb etc. (Messner 1998: 29) – auch allgemein als solche angesehen werden und entsprechend Handlungsbedarf besteht. Ob eine solche Annahme gerechtfertigt ist, wird nicht diskutiert. Wie das obiges CO₂-Beispiel und die unten vorgestellten Auseinandersetzungen um eine Sozialklausel in der WTO zeigen, widerspricht das Verhalten einzelner Akteure in bestimmten Regimen dieser Annahme.

Explizit setzt sich allein Zürn (1998) mit der Frage auseinander, was unter „gutem“ Regieren zu verstehen sei. Für ihn sind im historischen Prozeß vier Ziele des Regierens zum nicht hintergehbaren Allgemeingut geworden: Sicherheit, Identität, Legitimation und Wohlfahrt. Diese vier Ziele seien in den sechziger und siebziger Jahren innerhalb der Mitgliedsländer der OECD erreicht worden, so daß der damalige Standard als Folie genutzt werden könne, um heutige Defizite des Regierens aufzuspüren (1998: 35-63). Diese Vorgehensweise, jenes als allgemein gültig zu erklären, was faktisch durch die Praxis nahezu allgemein anerkannt wird („nahezu“ ist eine ausreichende Bedingung, denn im Zustand der hundertprozentigen Übereinstimmung bestünde kein Diskussionsbedarf mehr; vgl. Laclau 1992), finde ich überzeugend. Allerdings setzt sich Zürn mit seiner Einschränkung des „guten“ Regierens auf die OECD dem Vorwurf eines „OECD-Zentrismus“ aus. Seine vier Ziele können, wenn es um das *globale* Regieren geht, deshalb nicht als allgemeingültig gelten. Aber auch sein Anspruch auf Gültigkeit dieser Ziele für die OECD steht auf unsicherem Fundament. Zu der damaligen Zeit wurde sein heute gefälltes, positives Urteil ganz gewiß nicht von nahezu der gesamten OECD-Bevölkerung geteilt. Gerade sein Paradebeispiel für „gutes“ Regieren, die Wohlfahrtspolitik, war bereits damals in den USA höchst umstritten. Die Forderung der schwarzen Bürgerrechtsbewegung, auch die schwarze Bevölke-

rung in den Wohlfahrtsstaat aufzunehmen, führte zu heftigen Verwerfungen des politischen Systems (Horowitz 1997: 261-308). Im Bereich der Sicherheitspolitik kam es fast in der gesamten OECD-Welt zu Protesten gegen die Blockkonfrontation und vor allem gegen den Vietnamkrieg. Mithin bleibt es trotz Zürns ernsthafter Bemühungen problematisch, von einem allseits geteilten Standard für „gutes“ Regieren auszugehen. Die Effektivitätsbeurteilung bleibt Standpunkt gebunden. Wer für Global Governance eintritt, muß sowohl die angestrebten inhaltlichen Ziele begründen als auch aufzeigen, daß diese Ziele mit Global Governance erreicht werden. Es gibt keine wertneutrale, objektive Global Governance, die bloß technokratisch umgesetzt werden müßte.

Da die Analyse von Machtbeziehungen weder in der Theorietradition angelegt ist noch von den heutigen Global Governance Protagonisten als Aufgabe gesehen wird, scheint die Forderung, Machtasymmetrien zu berücksichtigen, zunächst nur von außen herangetragen zu sein. Andererseits treten die Befürworter von Global Governance trotz obiger Geringschätzung von Partizipation mit dem Anspruch an, internationale Politik zu demokratisieren und zu einer sozial gerechteren und ökologisch bewußteren Welt beizutragen – und dafür spielen Machtverhältnisse eine zentrale Rolle.

Projekt Weltmarkt: Die Liberalisierung der US-Außenwirtschaftspolitik⁵

In den Global Governance Ansätzen erscheint die Internationalisierung der Waren-, Kapital- und Geldströme als unvermeidlicher Prozeß. Doch könnte sie nicht auch Folge eines politischen Projektes gewesen sein, das von gesellschaftlichen Akteuren aktiv betrieben wurde?

Der politische Charakter der Globalisierung wird durch eine Analyse der Art und Weise wie in den USA eine liberale, Handelsbarrieren abbauende Außenwirtschaftspolitik durchgesetzt wurde, augenscheinlich. Unbestritten war die US-Regierung nach dem Zweiten Weltkrieg die entscheidende Kraft bei der Gründung und Ausgestaltung der für die Weltwirtschaft zentralen multilateralen Institutionen. Seither forciert sie die Öffnung der Märkte anderer Nationen für ausländische Anbieter.

Entscheidendes, wenngleich nicht einziges Mittel, um die anderen Nationen zur Öffnung ihrer Märkte zu bewegen, war die Öffnung des eigenen Marktes. Gemäß der zentralen Norm der Reziprozität des Welthandelsregimes erleichterten die USA im Gegenzug zu jeder Zollsenkung bzw. zu jeder Beseitigung einer nichttarifären Handelsbarriere (z.B. technische Standards) den Zugang zum eigenen Markt. Und der Zugang zu diesem größten Markt war und ist noch immer sehr begehrt. Die Erfolge von Unternehmen aus Deutschland,

5 Dieser Abschnitt basiert auf einer ausführlichen Untersuchung des Akteurfeldes der US-Außenwirtschaftspolitik (Scherrer 1999: 47-162).

Japan, Südkorea und heute China auf dem US-amerikanischen Markt trugen maßgeblich zur Dynamik ihrer jeweiligen Volkswirtschaften bei. Zugleich stärkten diese Erfolge die exportorientierten Kräfte in diesen Ländern (für die BRD siehe Altvater u.a. 1979).

Wenngleich somit die Öffnung des US-amerikanischen Marktes eine zentrale Voraussetzung für die Prozesse der Globalisierung ist, kann sie nicht als selbstverständlich angenommen werden. Dies um so weniger, da die USA vergleichsweise wenig auf eine internationale Arbeitsteilung angewiesen waren.⁶ Bis zum Zweiten Weltkrieg war die US-amerikanische Außenwirtschaftspolitik dementsprechend von der Ideologie des Wirtschaftsnationalismus geprägt, die in einer Hochzollpolitik für Industrieprodukte ihren Ausdruck fand. Seitdem leitet zwar das Freihandelscredo des Abbaus jeglicher Handelsbarrieren die zentralen Akteure der Außenwirtschaftspolitik an, doch laut Umfragen stand die Bevölkerung der Öffnung des US-amerikanischen Marktes für die ausländische Konkurrenz während der gesamten Nachkriegszeit mehrheitlich mit großer Skepsis, wenn nicht gar ablehnend gegenüber. Da somit für die Liberalisierung der Außenwirtschaftspolitik weder ein offensichtlicher ökonomischer Sachzwang noch eine eindeutige demokratische Legitimierung vorlag, stellt sich die Frage, wie diese Liberalisierung durchgesetzt werden konnte.

Aus neogramscianischer Sicht läßt sich die liberale Weltmarktordnung der Nachkriegszeit als ein Projekt der international orientierten Kapitalfraktionen in den USA (insbesondere die New Yorker Banken und Anwaltskanzleien sowie die transnationalen Konzerne der jeweiligen Branchen) interpretieren, die zum einen wichtige Gruppen in den USA und zum anderen - mittels der Ressourcen des US-Staates - die anderen kapitalistischen Industrienationen in dieses Projekt hegemonial einbinden konnten. Der Kontakt zu den verbündeten Nationen wurde nicht nur auf Regierungsebene organisiert, sondern auch auf privaten Foren, die den jeweiligen international orientierten Kapitalfraktionen zur Interessenabstimmung dienten. Die amerikanischen Akteure waren hegemonial in dem Sinne, daß sie bei der Verfolgung ihrer langfristigen Anliegen die Interessen der verbündeten Nationen/Kapitalfraktionen berücksichtigten (Cafruny 1990; Gill 1990).

Die ab 1936 verfolgte Liberalisierung der US-Außenwirtschaftspolitik wurde von einem breiten Konsens unter den Funktionseleiten getragen, wobei die Zustimmung unter den VertreterInnen der Regierung, Banken, Konzernen und Medien sowie den wirtschaftswissenschaftlichen ExpertInnen am ausgeprägtesten war. Deren Interessen an einer liberalen Außenwirtschaftspolitik können nur zum Teil mit ökonomischem Eigennutz und institutionellem Machterhalt erklärt werden. In den verschiedenen außen- und außenwirt-

6 Zum binnenmarktorientierten Wachstumsmodell der Nachkriegszeit vgl. Scherrer (1992).

schaftspolitischen Organisationen (z.B. *Council on Foreign Relations*) basierte die Verständigung über die Vorteile einer liberalen Außenwirtschaftspolitik auf der Verfolgung anderer politischer Ziele, insbesondere der Eindämmung des sowjetischen Einflusses.

Die Betonung der diskursiven Herstellung des freihändlerischen Konsenses soll jedoch nicht zur Annahme verleiten, daß dieser rein voluntaristisch entstand. Der kapitalistischen Wirtschaftsordnung sind Internationalisierungstendenzen immanent (vgl. Altvater/Mahnkopf 1999). Auch ist die Internationalisierung der Wirtschaftsaktivitäten nicht ohne weiteres umkehrbar. Je höher der internationale Verflechtungsgrad ist, desto größer werden beim Versuch, den nationalen Wirtschaftsraum wieder abzuschotten, die Anpassungskosten ausfallen. Die Irreversibilität der Internationalisierung wird weiterhin durch den Abschluß internationaler Verträge sichergestellt. Die Renationalisierung der Wirtschaftsaktivitäten verstößt gegen vertragliche Verpflichtungen bzw. bedeutet ein mühsames Neuverhandeln mit einer Vielzahl von Nationalstaaten. Allerdings, wie der Übergang zum Regime flexibler Wechselkurse (1971-1973) zeigte, konnten sich zumindest die USA als weltwirtschaftlicher Hegemon ungestraft über Verträge hinwegsetzen (siehe unten).

Obwohl die weltmarktorientierten Großunternehmen für die Formulierung und Durchsetzung ihrer handelspolitischen Interessen der Unterstützung durch Präsidentschaft, Medien und ExpertInnen bedurften, verfügten sie über den größten Einfluß im freihändlerischen Lager. Die Basis ihres Vorrangs liegt vor allem in der Ressource Geld, über die sie vergleichsweise reichlich verfügen. Bei der KandidatInnenauswahl für politische Ämter bis hin zur Präsidentschaft kommt ihnen deshalb besonderer Einfluß zu. Daß die Medien privat sind begünstigt sie dabei, denn über 40% der Wahlkampfbudgets werden für Radio- und Fernsehwerbung ausgegeben.

Die Position des weltmarktorientierten Kapitals kann gerade deshalb als hegemonial bezeichnet werden, weil es seinem politischen Programm eine staatliche Form geben konnte, d.h. es war institutionell in der Regierung verankert. Zudem gelang es, das Diskursterrain der Außenwirtschaftspolitik vorzugeben. Im Unterschied zur Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg konnte die Forderung nach produktspezifischem Schutz nicht mehr als Einlösung eines von allen geachteten Prinzips vorgebracht werden, sondern nur noch als jeweils speziell zu begründende Ausnahme vom allgemeinen Prinzip des freien Handels. Diese in der unmittelbaren Nachkriegszeit vollzogene diskursive Wende vom Prinzip zur Ausnahme erleichterte die institutionelle Kanalisierung protektionistischer Forderungen und verhinderte, daß sich die importbedrohten Unternehmen zu einer Front zusammenschlossen.

Die Bevölkerung war zwar nicht vom Prinzip des Freihandels überzeugt, doch stand sie der Vorstellung eines *fairen* Handels aufgeschlossen gegenüber, wobei sie unter *fair* vor allem die reziproke Öffnung der jeweiligen na-

tionalen Märkte verstand. Dieser Einstellung trugen die zentralen Akteure der außenwirtschaftspolitischen Liberalisierung immer Rechnung. Sie vereinbarten Liberalisierungsschritte bi- oder multilateral, propagierten den Inhalt solcher Vereinbarungen als reziproke Maßnahmen und seit der Kennedy-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) stellten sie zudem bei Arbeitsplatzverlust aufgrund von Importkonkurrenz Kompensationszahlungen in Aussicht. Für den geringen Widerhall der handelspolitischen Befürchtungen der Bevölkerung im öffentlichen Diskurs war außerdem von Bedeutung, daß diese keine politische Repräsentation fanden. Sowohl die Gewerkschaften als auch der arbeitnehmerfreundliche Flügel der Demokraten unterstützten bis Ende der sechziger Jahre hauptsächlich aus bündnispolitischen Erwägungen den Liberalisierungskurs.

Ab Mitte der sechziger Jahre wurden jedoch sukzessive einige der zentralen, die liberale Außenwirtschaftspolitik tragenden Annahmen in Frage gestellt. Als erstes erwies sich das System fixer Wechselkurse als immer weniger mit den weltpolitischen Ambitionen und dem Vollbeschäftigungsziel der USA vereinbar. Hohe Ausgaben für internationale Militärhilfe (bzw. den Vietnamkrieg), wachsende Nachfrage nach ausländischen Produkten und zunehmende Direktinvestitionen im Ausland führten zu einer Passivierung der Zahlungsbilanz, die nur durch offizielle Goldverkäufe oder inflationäres Drucken von Dollars ausgeglichen werden konnte. Die Präsidenten Kennedy und Johnson (1961-1968) standen somit vor der Wahl, ihr Militäengagement zu reduzieren, die Liberalisierung des Warenverkehrs rückgängig zu machen, den Kapitalabfluß zu bremsen oder die inländische Konjunktur zu dämpfen. Sie entschieden sich für eine Beschränkung des bisher bestehenden freizügigen grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs.

Solange die Kapitalverkehrskontrollen lediglich als vorübergehende Maßnahmen galten, akzeptierten die gesellschaftlichen Protagonisten des Freihandelsprojektes, insbesondere die New Yorker Finanzwelt, diese Einschränkungen ihrer Verfügungsgewalt und Gewinnchancen. Als jedoch ab 1965 immer mehr Unternehmen bei ihren grenzüberschreitenden Aktivitäten unter staatliche Aufsicht gestellt wurden, begann die Suche nach Wegen, wie freier Handel und freier Kapitalverkehr zu vereinbaren seien. Als Ausweg propagierte insbesondere der monetaristische Ökonom Milton Friedman (1963/68) den Übergang zu flexiblen Wechselkursen.

Die Ablehnung von Kapitalverkehrskontrollen markiert eine Verschiebung des Interesses am Weltmarkt. Vereinte vormals der Antikommunismus die Freihandelskoalition, wobei der Weltmarkt zur Einbindung sowohl der verbündeten Nationen als auch der eigenen lohnabhängigen Bevölkerung in eine fordistische Produktionskoalition dienen sollte, geriet zunehmend das Interesse, den Weltmarkt zur Zurückweisung der von den Lohnabhängigen erhobenen Ansprüche zu nutzen, zum einigenden Band. Der Ausstieg der Ge-

werkschaften aus der Freihandelskoalition beschleunigte diese Interessenverschiebung. Der von ihnen 1971 lancierte *Burke-Hartke*-Gesetzentwurf, der eine umfassende staatliche Regulierung transnationaler Unternehmen vorsah, brachte die binnenwirtschaftlich orientierten Unternehmen sowie die letzten Zeitungen mit protektionistischen Positionen ins Lager der Freihändler. *Burke-Hartke* ließ die Außenwirtschaftspolitik zu einer Klassenfrage werden: fast alle Verbände der Unternehmerschaft gegenüber fast allen Gewerkschaften (Scherrer 1999: 185-206).

Das vorläufige Scheitern der trilateralistischen Global Governance

Für die folgende Entwicklung in der post-Bretton-Woods-Periode war die 1973 gegründete *Trilateral Commission* (TC) von größter Bedeutung (Gill 1990; Sklar 1980). Gründervater war David Rockefeller, einer der Erben des *Standard-Oil*-Vermögens, der damals Vorstandsvorsitzender des Bankhauses *Chase Manhattan* und Vorsitzender des *Council on Foreign Relations* (CFR) war. Neben der *Ford Foundation* stellte er die Anfangsfinanzierung bereit. Zu den von ihm ausgesuchten Mitgliedern gehörten explizit auch Manager und Politikberater aus Westeuropa und Japan, deshalb der Name *Trilateral*. Das außenwirtschaftspolitische Programm der Kommission wurde maßgeblich bestimmt vom Harvard-Ökonom Richard Cooper. Cooper hatte bereits 1968 das Spannungsverhältnis zwischen Internationalisierung der wirtschaftlichen Transaktionen und binnenwirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten richtungsweisend analysiert (*The Economics of Interdependence*). Als Lösung dieses Spannungsverhältnisses schlug er vor, zur Realisierung der Spezialisierungsgewinne die gegenseitige wirtschaftliche Verflechtung weiter voranzutreiben und zugleich zur Abwendung deflationärer Gefahren die Wirtschaftspolitik unter den führenden kapitalistischen Industrienationen zu koordinieren. Wie der Vietnamkriegsstrategie und Harvard-Politologe Samuel Huntington in einer Studie für die Trilaterale Kommission deutlich machte, beinhaltete dieses Konzept des globalen Keynesianismus keinesfalls ein Programm zur wirtschaftlichen Besserstellung aller bisher nicht vom fordistischen Sozialpakt erfaßten Gruppen, sondern nur eines zur Sicherung des weltwirtschaftlichen Wachstums (Crozier et al. 1975). Robert Keohane und Joseph Nye (letzterer Mitglied der *Trilateral Commission*) schrieben mit *Power and Interdependence* (1977) das grundlegende Buch für die sich damals entwickelnde Regimetheorie. In diesem von den Stiftungen *Ford* und *Rockefeller* geförderten Buch prägten sie auch den Begriff „komplexe Interdependenz“, der als zentrale Metapher der trilateralen Weltansicht gelten kann. Bei Zürn findet er sich als „komplexes Weltregieren“ wieder (1998).

Der Gründung waren scharfe Konflikte um die US-Währungspolitik im außenwirtschaftspolitischen Establishment vorausgegangen. Aus Angst um seine

eigenen Wiederwahlchancen hatte Präsident Nixon nach dem schlechten Abschneiden der Republikaner bei den Kongreßwahlen von 1970 eine Reflationierung der amerikanischen Wirtschaft betrieben, von der abzusehen war, daß sie bei freiem Kapitalverkehr den Außenwert des US-Dollars unter Druck setzen würde. Tatsächlich kam es zu einer Währungskrise, in deren Zuge Nixon am 15. August 1971 das sogenannte Goldfenster schloß. Damit kam die US-Regierung ihrer in Bretton Woods eingegangenen Verpflichtung, auf Nachfrage der anderen IWF-Mitglieder Dollars zu einem festen Kurs gegen Gold einzutauschen, nicht mehr nach. Zugleich führte er als Druckmittel gegen die Handelspartner einen zehnpromzentigen Zusatzzoll ein, der wiederum gegen US-amerikanische Verpflichtungen im Rahmen des GATT verstieß (Gowa 1983).

Aus der Sicht vieler Anhänger des liberalen Weltmarktes bargen die aggressiven Verhandlungsstrategien der Nixon-Regierung das Risiko, eine Kettenreaktion nationalistischen Verhaltens auszulösen. Insbesondere die Einführung des Zusatzzolls wurde als unnötiger Affront gegenüber den militärischen Bündnispartnern gewertet. Befürchtungen, Nixon stelle das Bündnis in Frage, wurden durch Kissingers Entspannungspolitik zusätzlich genährt, die eine multipolare Welt in Aussicht stellte. Der intellektuelle Gegenspieler von Kissinger, der Politologe Zbigniew Brzezinski, kritisierte sowohl den wirtschaftspolitischen Unilateralismus als auch die Entspannungspolitik als Angriff auf die zentralen Pfeiler der Nachkriegsordnung: auf die atlantische Kooperation und das Bündnis mit Japan, auf das liberale internationale Wirtschaftssystem als Garant demokratischer Institutionen und auf die Einheit des Westens im Kampf gegen den Kommunismus (Brzezinski 1974).

Die Sorge um Weltmarkt und westliche Allianz mündete im Frühjahr 1973 in die Gründung der *Trilateral Commission*, dessen erster Präsident Brzezinski wurde. Die Trilaterale Kommission erwies sich für den Präsidentschaftsaspirenden Jimmy Carter nicht nur als lehrreiches außenpolitisches Seminar, sondern auch als ein entscheidendes Netzwerk für den Wahlkampf (Sklar/Everdell 1980). Die zentralen außen- und außenwirtschaftspolitischen Positionen seiner Regierung besetzte er beim Amtsantritt im Januar 1977 mit Mitgliedern dieser privaten Organisation: Sicherheitsberater wurde Brzezinski, Außenminister Cyrus Vance, Verteidigungsminister Harold Brown und Finanzminister Michael Blumenthal. Richard Cooper wurde Staatssekretär für Wirtschaftsfragen und Samuel Huntington stellvertretender Außenminister (de Menil/Solomon 1983: 27f). Einige überschwengliche Trilateralisten wähten sich schon in einer Welt jenseits der Nationalstaaten,⁷ doch praktisch lief das

7 Ein Mitglied äußerte sogar folgende Behauptung: „Die Bevölkerung und die führenden Persönlichkeiten der meisten Länder leben noch in einer Welt, die nicht mehr existiert - eine Welt einzelner Nationalstaaten - und sie haben große Schwierigkeiten in globalen Dimensionen und Interdependenzen zu denken“ (zitiert in NACLA 1981: 6).

trilaterale Konzept nur auf internationale Politikkoordinierung hinaus. Als sehr einflußreich für das konkrete Vorgehen der Carter-Regierung erwies sich die „Lokomotivtheorie“. Kernpunkt der Theorie war, daß die Überschußländer, die den ersten Ölpreisschock durch restriktive Budgetpolitik und starke industrielle Wettbewerbsfähigkeit schnell überwunden hatten, die Weltwirtschaft bei einer allgemeinen Reflationierung anführen sollten, also die Lokomotive für den weltweiten Wachstumszug spielen sollten. Insbesondere Japan und Deutschland sollten einen Teil der ölpreisbedingten Zahlungsbilanzdefizite übernehmen (vgl. Tripartite Report 1977).

Dieser Versuch der Neuauflage eines moderaten, „kommerziellen“ Keynesianismus fand auch bei transnationalen Konzernen Unterstützung. Solange diese einerseits stark vom US-Binnenmarkt und dem Absatz von fordistischen Massenkonsumgütern und andererseits von ihren gewerkschaftlich organisierten und mobilisierbaren Produktionsarbeitern abhängig waren, zeigten sie sich am Erhalt der Massenkauftkraft und einer Kooperation mit den Gewerkschaften interessiert. Präsident Nixons *Watergate*-Skandal hatte zudem ein breites Spektrum von Bewegungen gestärkt, die die Autorität der Konzernmanager in Frage stellten. Die politischen Kräfteverhältnisse ließen vielen SpitzenmanagerInnen eine kooptierende Strategie ratsam erscheinen, auch wenn sie gleichzeitig mit der Finanzierung des *American Enterprise Institute* und der *Heritage Foundation* den intellektuellen Grundstock für einen umfassenden Angriff auf den Wohlfahrtsstaat legten und mit der Gründung des *Business Roundtable* eine Offensive gegen die Gewerkschaften vorbereiteten (Burch 1981).

Die Carter-Berater sahen günstige Voraussetzungen für die Umsetzung dieses Konzeptes vor allem dadurch gegeben, daß mit Valérie Giscard d'Estaing in Frankreich und Helmut Schmidt in Deutschland zwei ausgewiesene „Atlantiker“ und Teilnehmer an Konferenzen der Trilateralen Kommission die Regierungsverantwortung übernommen hatten. Schmidt galt als Sozialdemokrat als besonders offen für keynesianische Programme. Unmittelbar nach Carters Amtsantritt sollten aber Mondale und Cooper bei einer Reise in die verbündeten Hauptstädte eines anderen belehrt werden. Gerade Schmidt bezeichnete die amerikanischen Ratschläge „verächtlich als schlecht gelernte ökonomische Lektionen unerfahrener Theoretiker“ (Putnam/Bayne 1985: 84) und stellte sich auf den Standpunkt, daß die unverantwortlichen und ausgabefreudigen Regierungen der Defizitländer „ihr Haus“ selbst in Ordnung bringen sollten (ebd.: 85).

Erst 1978 auf dem Bonner Weltwirtschaftsgipfel willigte Schmidt in einen fiskalpolitisch expansiven Kurs ein. Ursache für seinen Positionswechsel waren, neben dem starken diplomatischen Druck seitens der Carter-Regierung, die zunehmende Arbeitslosigkeit in Westdeutschland und vor allem der rasch sinkende Kurs des US-Dollars, der die Inflationstendenzen in Deutschland

beschleunigte. Allerdings machte Schmidt zur Bedingung, daß die USA ihren Energieverbrauch senken und anti-inflationäre Maßnahmen treffen. Die USA hatten mit Hilfe von Preiskontrollen den Ölpreis unter Weltmarktniveau gehalten. Dadurch blieben der Verbrauch hoch und die Handelsbilanzdefizite gegenüber den Förderländern entsprechend groß, was den Druck auf den Außenwert des US-Dollars noch zusätzlich erhöhte. Gegen den Rat seiner innenpolitischen Berater ließ sich Carter auf diesen Kompromiß ein, zum Teil in der Hoffnung, daß die internationale Verpflichtung es ihm erleichtern würde, im Kongreß eine Mehrheit für die Deregulierung des Ölmarktes zu finden. Und tatsächlich gelang es ihm, wenn auch mit deutlicher Verzögerung, „buchstäblich jede von den USA in Bonn gegebene wichtige Zusage“ zu erfüllen (Putnam/Bayne 1985: 114; Übersicht der Zusagen in de Menil/Solomon 1983: 122f.).

Auch Schmidt kam der Aufforderung nach, den gesetzgebenden Körperschaften „zusätzliche substantielle Maßnahmen um bis zu ein Prozent des BSP“ vorzuschlagen. Doch schon bald fühlte er sich in seinen Bedenken bestätigt. Die Reflationierung Deutschlands und Japans wurde nämlich von zwei externen Inflationsschüben hart getroffen: dem weiteren Verfall des Außenwerts des US-Dollars und der drastischen Erhöhung der Ölpreise als Folge der iranischen Revolution. Zusammen mit Vertretern der Bundesbank und der konservativen Opposition wollte Schmidt künftig verhindern, daß die Bundesrepublik jemals wieder Opfer internationalen Drucks werden sollte (Volcker 1992: 146-148; de Menil/Solomon 1983: 32-40).

Die Wahlniederlage Carters 1980 besiegelte das Schicksal des trilateralen Experiments. Doch schon vorher hielten viele Trilateralisten das eigene Projekt für gescheitert. Die Revolution im Iran und den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan deuteten sie als Zeichen dafür, daß die auf Konsens aufgebauten Entscheidungsstrukturen gegenüber den Herausforderern der kapitalistischen Ordnung zu wenig Entschlußkraft vermitteln (Gill 1990: 223-226; Rosati 1987). Innenpolitisch sahen führende Wirtschaftsvertreter unter den Trilateralisten ebenso die Notwendigkeit und die Möglichkeit, entschiedener gegenüber neuen und alten sozialen Bewegungen vorzugehen. Entsprechend begannen sie verstärkt jene politischen Kräfte zu unterstützen, die den „Sozialpakt“ der Nachkriegszeit kündigen wollten (Ferguson/Rogers 1986).

Der neue Trilateralismus als Konstitutionalismus

Angesichts der Unzufriedenheit mit dem eigenem Projekt ist es nicht verwunderlich, daß der von der Reagan-Regierung propagierte Kurs des Unilateralismus durchaus im Kreis der Trilateralisten Zustimmung fand. Mit diesem Kurs verband sich die Hoffnung, durch die restriktiven Auswirkungen der Hochzinspolitik die anderen Länder ebenso zu einer Politik des Abbaus wirt-

schaftlicher und wohlfahrtsstaatlicher Regulierungen bewegen zu können (Gill 1990: 106f.; Nau 1985). In seiner harten Version mußte dieser Kurs allerdings angesichts des im August 1982 bevorstehenden Bankrotts Mexikos aufgegeben werden. Mangels ausreichender Rückstellungen drohte den großen US-Banken bei einer Zahlungseinstellung ihrer lateinamerikanischen Schuldner der eigene Kollaps, so daß sich die Reagan-Regierung zu einem gemeinsamen Schuldenmanagement mit den anderen Gläubigerländern gezwungen sah, was zuvor schon von den Trilateralisten eingefordert worden war (Gill 1990: 190).

Die Schuldenkrise konnte in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zur Stärkung marktwirtschaftlicher Elemente in den betroffenen Ländern genutzt werden. Schritt für Schritt gaben insbesondere die verschuldeten Länder Lateinamerikas ihre importsubstituierende Politik zugunsten einer exportorientierten Politik auf und nahmen Auflagen für die in ihren Ländern tätigen transnationalen Konzernen zurück (Smith 1993). Viele Jahre später konnte ebenfalls eine Währungs- und Wirtschaftskrise zur Durchsetzung marktwirtschaftlicher Reform genutzt werden. Diesmal traf es die mit neomerkantilistischen Methoden rasch gewachsenen Exportökonomien Südostasiens, die zur Liberalisierung ihrer Märkte gezwungen werden konnten, und zwar in einem Ausmaß, welches die Ergebnisse der traditionellen Marktöffnungsverhandlungen bei weitem übertraf (Bergsten 1998).

Gegenüber den verbündeten Industrieländern konnte eine weitere Folge der Hochzins-Hochdollar-Politik der ersten Reagan-Jahre genutzt werden, nämlich die rasant ansteigenden Handelsbilanzdefizite. Neuere Entwicklungen in der Außenwirtschaftstheorie lieferten Begründungen für eine „strategische Handelspolitik“, die andere Nationen zur Öffnung ihrer Märkte mit der Androhung, den eigenen Markt zu schließen, zwingen sollte. Neben den Firmen aus dem Hochtechnologiesektor gesellten sich zur Gruppe der Marktöffnungsstrategen noch die Anbieter gehobener Dienstleistungen und die Besitzer von Urheberrechten. Diese hatten zusammen mit verschiedenen *think tanks* und der Unterstützung großer international orientierter Stiftungen der Idee zum Durchbruch verholfen, daß Dienstleistungen transnational erbracht werden können, nationale Regulierungen der jeweiligen Branchen dies behindern und folglich der Abbau dieser Barrieren im Rahmen des GATT multilateral ausgehandelt werden müßte. In der Reagan-Regierung fand diese Idee begeisterte Aufnahme, da sie die Möglichkeit eröffnete, den handelspolitischen Druck in freihändlerische Bahnen zu lenken.

Dabei verließ das Handelsbilanzdefizit den USA paradoxerweise Verhandlungsmacht. Das Ausland war stärker abhängig vom Zugang zum US-amerikanischen Markt als umgekehrt die US-Wirtschaft zu den ausländischen Märkten. Die US-Regierung konnte daher als Rammbock gegenüber den nationalen Egoisten der transnationalen Konzerne anderer Länder fungieren.

Mit der vereinzelt auch umgesetzten Drohung, Handelssanktionen zu verhängen, konnte nicht nur in Japan der Abbau nichttarifärer Handelsbarrieren und die Deregulierung der Wirtschaft erzwungen werden, sondern auch in Westeuropa. In beiden Regionen wurden die US-amerikanischen Forderungen von inländischen Interessengruppen und Teilen der Ministerialbürokratien aufgegriffen (Schoppa 1997; CEO 1997).

Die unilateralen Maßnahmen erwiesen sich auch für den Abschluß von bilateralen Freihandels- und Investitionsschutzabkommen sowie für die Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) als hilfreich. Zur Entscheidung der kanadischen Regierung, ihren Mitte der achtziger Jahre vollzogenen neoliberalen Kurswechsel in eine Freihandelszone mit den USA münden zu lassen, trug zum einen die wachsende Furcht vor der Zunahme protektionistischer Maßnahmen seitens der USA bei. Zum anderen sah die konservative Mulroney-Regierung in einem Freihandelsabkommen mit den USA (Abschluß 1988) und den damit einhergehenden Zugeständnissen an die US-Regierung einen Katalysator für weitere neoliberale Reformschritte in Kanada (Winham 1988: 46).

Ähnliche Motive ließen auch die mexikanische Regierung das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) anstreben (Cooper 1996). Bei den NAFTA-Anhängern in den USA, die wie David Rockefeller einen kontinentalen Freihandelsraum bereits in den sechziger Jahren angestrebt hatten (Colby/Dennett 1995: 380), nahm das Eintreten für NAFTA geradezu konterrevolutionäre Züge an (Rockefeller 1993). Das Motiv, das Gespenst eines eigenständigen lateinamerikanischen Weges vertraglich auszutreiben, kam in vielfältiger Weise in den Verlautbarungen der NAFTA-Befürworter zum Ausdruck. In sechs von zehn Leitartikeln der *New York Times* zum NAFTA wurde das vertragliche Festschreiben der neoliberalen Reformen (*to lock-in the reforms*) in Mexiko als einer der besonderen Vorzüge des Abkommens erwähnt (Herman 1995: 37). Dieses Motiv trat auch in den Diskussionen um die Peso-Krise nach Inkrafttreten des NAFTA wieder deutlich hervor. Der Entwicklungsexperte Rüdiger Dornbusch warnte vor einem Senatsausschuß, daß die Gefahr einer Stärkung des „retrograde camp“ in Mexiko bestünde, wenn „our model“ in Mexiko nicht durch das Währungsrettungspaket abgesichert werden würde (zitiert in Herman 1995: 37; siehe auch CEA 1998: 229).

Zudem zielten bereits die Verhandlungen über eine Freihandelszone mit Kanada auf eine Beeinflussung der GATT-Runde ab, da die erstmalige Aufnahme der Dienstleistungen in ein Freihandelsabkommen Vorbild für GATT-Regeln werden sollte (Proff 1993: 35). Der im NAFTA vorgesehene Investitions- und Urheberrechtsschutz sollte wiederum als Grundlage für multilaterale Vereinbarungen mit den Entwicklungs- und Schwellenländern dienen (Hufbauer/Schott 1992: 10).

In der Hoffnung, durch eine gestärkte Schiedsgerichtsbarkeit im Rahmen der WTO die USA von unilateralen handelspolitischen Schritten abzuhalten, wa-

ren die Entwicklungsländer beim Abschluß der GATT-Uruguay-Runde zu weitreichenden marktöffnenden Zugeständnissen bereit (Kantzenbach/Mayer 1996). Im Gegensatz zu ihrer Haltung gegenüber dem Internationalen Gerichtshof (Moynihan 1990; Bennis 1999) haben sich bisher die USA an die Schiedssprüche der WTO gehalten (Güllner 1998: 51).

Die durch Schuldenkrisen, NAFTA und die WTO erreichten Einschränkungen staatlicher „Willkür“ – insbesondere gegenüber ausländischen Investoren – sollten 1998 durch ein Multilaterales Abkommen über Investitionen (MAI) noch weiter vorangetrieben und irreversibel zunächst für die Mitgliedsländer der OECD festgeschrieben werden. Dieses Abkommen sollte internationalen Investoren Schutz vor Enteignungen und vor Diskriminierung gegenüber einheimischen Firmen garantieren. Die Investoren sollten sogar das Recht erhalten, eine Regierung bei einem internationalen Gericht verklagen zu können. Der damalige Generaldirektor der WTO, Renato Ruggiero, hat die Tragweite dieses Abkommens treffend gekennzeichnet: „Wir schreiben die Verfassung der vereinigten Weltwirtschaft“ (zitiert in Wallach 1998). An der Haltung Frankreichs und der entschiedenen Mobilisierung vor allem durch die amerikanische Konsumentenorganisation *Public Citizen* scheiterte vorerst die Unterzeichnung von MAI. Von diesem Mißerfolg ließen sich aber die verschiedensten nationalen und internationalen Vereinigungen der Großkonzerne (u. a. *Business Investment Network*, *Transatlantic Business Dialog*, *European Roundtable* und auch die Trilaterale Kommission) nicht entmutigen. Zusammen mit den Finanz- und Wirtschaftsministerien der meisten Industriestaaten nutzen sie zur Verwirklichung dieser *bill of rights* des Kapitalismus vor allem bilaterale Verträge, die ihre staatliche Speerspitze, sprich die Regierung der USA, mit anderen Ländern abschließt (de Brie 1999; Zoellick 1999). Eine Global Governance in Gestalt des liberalen Konstitutionalismus verfügt deshalb über wesentlich höhere Verwirklichungschancen als eine auf die Lösung der großen Probleme der Menschheit gerichteten Global Governance.

Symbolische Politik: Sozialklauseln

Die Auseinandersetzungen um Sozialklauseln in der Welthandelsorganisation (WTO) sind insofern für die Global Governance-Debatte instruktiv, als sie zum einen die Grenzen der Macht der US-amerikanischen Regierung aufzeigen und zum anderen nahelegen, daß das Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit immer noch oder gerade erst wieder eine der zentralen globalen Konfliktlinien darstellt. Bei der Aufarbeitung der Sozialklausel-Debatte gilt es zudem das Paradox aufzulösen, daß einerseits international-orientierte Wirtschaftskreise in den USA hegemonial sind und andererseits die Regierung der USA zu den entschiedensten Befürwortern von Sozialklauseln gehört.

Die Forderung nach einer Verknüpfung zwischen Handel und Sozialstan-

dards ist nicht neu. Der Satzungsentwurf für die letztlich gescheiterte Internationale Handelsorganisation (ITO), die *Havanna-Charter* von 1948, enthielt einen Passus, der erstmalig eine solche Verknüpfung etabliert hätte. Dieser wurde jedoch nicht in die Satzung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), welches bis zur Gründung der WTO den internationalen Handel regulierte, aufgenommen. Statt dessen wurden internationale Arbeits- und Sozialstandards, wie beispielsweise das Verbot von Kinderarbeit, in einem konsensualen Verfahren unter Führung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vereinbart. Die verschärften Konkurrenzbedingungen des Weltmarkts stellen dieses Verfahren seit Beginn der achtziger Jahre jedoch in Frage, zumal sich der Prozeß der Verabschiedung und Umsetzung von ILO-Konventionen im letzten Jahrzehnt merklich verlangsamt hat. Der Internationale Bund Freier Gewerkschaften hat deshalb die Forderung erhoben, elementare Arbeiterrechte als Sozialklauseln in Handelsverträgen zu verankern. Die Inanspruchnahme der in diesen Verträgen gewährten Handelsprivilegien soll von der Einhaltung folgender Kernrechte abhängig gemacht werden: Vereinigungsfreiheit, Recht auf Kollektivverhandlungen, Verbot von Kinderarbeit, Verbot von Zwangsarbeit, Verbot von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf sowie Beseitigung geschlechtsspezifischer Lohndiskriminierung. Ein gemeinsames Beratungsgremium von WTO und ILO soll die Einhaltung der Klausel überwachen. Bei Nichteinhaltung soll technische und finanzielle Hilfe im Vordergrund stehen. Nur bei eklatanten oder andauernden Normverletzungen und einer Verweigerungshaltung der betroffenen Regierung soll die ILO weitere Maßnahmen vorschlagen können, die im Extremfall auch Handelsanktionen beinhalten (Greven/Scherrer 1998).

Auf den bisherigen Ministerkonferenzen der WTO haben sich in erster Linie die Vertreter der Schwellen- und der Entwicklungsländer vehement und erfolgreich gegen die Einrichtung einer Arbeitsgruppe „Handel und Arbeitnehmerrechte“ gewehrt. In der Weltöffentlichkeit wurde entsprechend die Debatte um Sozialklauseln als ein Konflikt zwischen dem „Süden“ und dem „Norden“ behandelt. Den ethischen Vorstellungen und beschäftigungspolitischen Interessen des „Nordens“ werden die industriellen Entwicklungswünsche des „Südens“ entgegengestellt.

In ökonomietheoretischer Sicht ist die weltweite Durchsetzung von Kernrechten der Arbeitnehmer jedoch eher als eine „Süd-Süd-Problematik“ aufzufassen, da der Verdrängungswettbewerb weniger auf der Achse Nord-Süd als vielmehr auf den Achsen Nord-Nord und Süd-Süd stattfindet. Hier ist die Konkurrenz jeweils am schärfsten, da mit ähnlichen Produktionstechniken vergleichbare Produkte angeboten werden. Dies trifft zwar auch zunehmend auf den Handel zwischen Nord und Süd zu, ohne jedoch bereits bestimmd zu sein. Demgegenüber steht innerhalb der jeweiligen Erdkugelhälften ein großer Teil des Warensortiments in direkter Konkurrenz. Die Schärfe des

Konkurrenzkampfes innerhalb des Südens wird durch folgende Faktoren verstärkt: (a) einfache Produktionstechniken, die den Markteintritt neuer Konkurrenz erleichtert, (b) ein stark wachsendes Arbeitskräftepotential aufgrund der Verdrängung der Subsistenzwirtschaften, (c) die Verschuldungskrise, die die Notwendigkeit für die Erwirtschaftung von Devisen erhöht und (d) die Fähigkeit transnationaler Konzerne, Produktionsstätten zu verlagern (Scherrer 1998: 69-73).

Im Rahmen einer solchen Konkurrenzsituation können bereits geringe Lohnkostenerhöhungen zum Verlust von Marktanteilen führen. Die Einhaltung von Arbeiterrechten sichert zwar langfristig die industrielle Entwicklung eines Landes (Sengenberger 1994), kurzfristig verspricht jedoch die Mißachtung der Arbeiterrechte Konkurrenzvorteile (Haas 1998: 75f). Solange es für ein Land möglich ist, solchermaßen einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen, sind die anderen Länder in Gefahr, Marktanteile und somit Beschäftigungschancen zu verlieren. Sie werden entsprechend weniger bereit sein, ihrerseits an der Einhaltung der Arbeiterrechte festzuhalten. Gelingt es allerdings, durch internationale Abkommen die fundamentalen Arbeiterrechte aus der Konkurrenz zu nehmen, dann könnte vermieden werden, daß diejenigen Produzenten, die diese Rechte respektieren, einen Wettbewerbsnachteil erleiden.

Darüber hinaus haben die Kernrechte der ILO als inhaltliche Bestimmung der Sozialklauseln den Status universaler Menschenrechte erlangt. In zahlreichen internationalen Verträgen und Erklärungen sind sie immer wieder bekräftigt worden, zuletzt 1995 beim Weltsozialgipfel in Kopenhagen (Scherrer 1998: 81-89). Während viele Regierungen des Südens dennoch Sozialklauseln als protektionistisch motiviert ablehnen, stehen auch die Gewerkschaften des Südens einmütig hinter der Forderung des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften. Umgekehrt sind die nationalen und internationalen Arbeitgeberverbände in ihrer Ablehnung von Sozialklauseln fast ebenso einig (Scherrer/Greven 1999: 11-15).

Die bisherige Handhabung der US-Sozialklauseln (siehe unten) liefert zudem keine Beweise, die einen Protektionismus-Vorwurf erhärten könnten (Frank/Greven 1998). Wenn schon die unilateralen Sozialklauseln der USA keinem Protektionismus Vorschub leisteten, dann ist diese Gefahr durch eine Sozialklausel innerhalb eines multilateralen Forums als noch geringer einzuschätzen. Zumindest das von der internationalen Gewerkschaftsbewegung vorgeschlagene Verfahren (siehe oben) bietet für die Durchsetzung protektionistischer Interessen keine Spielräume.

Es lassen sich somit gute Gründe dafür anführen, daß international verbindliche Sozialstandards nicht nur die Einhaltung von Menschenrechten garantieren, sondern auch die wirtschaftlichen Entwicklungschancen eines Landes verbessern könnten. Warum wehren sich dann viele Regierungen der Entwicklungs- und Schwellenländer gegen eine WTO-Sozialklausel? Diejenigen,

die von Kinderarbeit und der Unterdrückung elementarer Arbeitnehmerrechte profitieren, stellen zumeist die Elite dieser Länder. Dort, wo Gewerkschaften (und zumeist auch Kritik an der Regierung) verboten sind, besteht zudem die nicht unberechtigte Befürchtung, freie Gewerkschaften könnten zu einem Hort von politischer Opposition werden.

Wenn das Unternehmerlager einmütig Sozialklauseln ablehnt, warum ist die Clinton-Regierung dann deren Fürsprecherin geworden? Die Sozialklausel im US-amerikanischen Präferenzsystem für Entwicklungsländer (GSP) konnte 1984 in einer besonders günstigen politischen Situation durchgesetzt werden. Für die Verlängerung dieses Programmes trat neben Präsident Reagan nur eine kleine Gruppe von aktiven Unterstützern ein, nämlich diejenigen Exporteure, multinationalen Unternehmen und US-Importeure, die Handel mit Gütern treiben, die ohne GSP hohe oder sehr hohe Zollbarrieren hätten. Zudem unterstützte Reagan die Forderung der Geschäftswelt, die Gewährung der GSP-Präferenzen vom Schutz des geistigen Eigentums abhängig zu machen. Angesichts dieses Bruchs des GSP-Prinzips der Nicht-Reziprozität konnte eine soziale Konditionalisierung nicht verwehrt werden. Der Widerstand gegen die Klausel fiel auch deshalb gering aus, weil sie genügend Entscheidungsspielraum für den Präsidenten vorsah (Greven 1998: 125).

Die Implementationspraxis der Sozialklausel bestätigte die Erwartung der Reagan-Administration, sich weitgehend auf symbolische Politik beschränken zu können. Lediglich politisch unliebsamen Staaten wurden die Präferenzen entzogen. Unter der Clinton-Regierung kam es zwar zu mehr, längeren und gründlicheren Überprüfungsverfahren, doch gleichzeitig wurde stärker gezögert, überhaupt Sanktionen zu verhängen (Greven 1998: 130-136). Eine Analyse der Auswirkungen dieser Klausel auf die Arbeitsregime von Guatemala und der Dominikanischen Republik ergab, daß in beiden Ländern hauptsächlich der Schutz gewerkschaftlicher Kollektivrechte in der Arbeitsgesetzgebung gestärkt wurde. Die Regierungen unternahmen jedoch nur geringe Anstrengungen, auch den Gesetzesvollzug sicherzustellen (Frank 1998).

Mit dem *North American Agreement on Labor Cooperation* wurde 1994 erstmalig im Rahmen eines internationalen Handelsvertrages, dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA), die Gründung einer Kommission für Arbeit vereinbart, die die Einhaltung nationaler Sozialstandards überwachen soll. Zu dieser Vereinbarung kam es, weil breite Kreise der amerikanischen Bevölkerung den unter den Führungskräften der diversen politischen gesellschaftlichen Institutionen bestehenden Enthusiasmus für NAFTA nicht teilten. Als Wahlkämpfer versuchte Clinton die Kritik durch das Versprechen nachzuverhandeln, aufzufangen. Als Präsident löste er sein Versprechen prompt ein und begann im März 1993 Verhandlungen mit der mexikanischen und kanadischen Regierung über Nebenabkommen zu Arbeits- und Umweltfragen. Angesichts der Unnachgiebigkeit Mexikos, des Widerstandes

der amerikanischen Privatwirtschaft und der Apathie der konservativen Regierung Kanadas fiel das Verhandlungsergebnis recht mager aus. Obgleich die Gewerkschaften und Teile der Umweltbewegung deshalb an ihrer Opposition zum NAFTA festhielten, erleichterten die Nebenabkommen seine Durchsetzung. Die Verhandlungen, die sich bis August 1993 hinzogen, behinderten die Mobilisierung der Opposition. Die zumindest im Vertragstext festgelegte stärkere Stellung des Umweltschutzes veranlaßte einige etablierte, stärker von finanziellen Zuwendungen aus der Wirtschaft abhängige Umweltverbände, aus der Ablehnungsfront gegen NAFTA auszuscheren (Greven 1998: 207-212). Die Sanktionsmöglichkeiten des Nebenabkommens für Arbeit sind sehr beschränkt und mit umständlichen Verfahren verbunden. Hauptsächlich wird moralischer bzw. diplomatischer Druck ausgeübt. Bislang hat es in keinem der behandelten Fälle nennenswerte Fortschritte gegeben; manche Beobachter verzeichnen aber eine tendenzielle Verbesserung der Arbeitsrechtsituation in Mexiko, die z.T. auf das Nebenabkommen zurückgeführt wird (Compa 1997).

Die von der Clinton-Regierung erhobene Forderung nach Sozialklauseln im Rahmen einer kontinentalen Freihandelszone (*Free Trade Area of the Americas*, FTAA) bzw. der WTO sollte die gleiche Funktion erfüllen, nämlich dem Präsidenten ein Verhandlungsmandat des Kongresses zu verschaffen. Nach der Ratifizierung von NAFTA 1993 und GATT 1994 wurde ihm ein solches Mandat jedoch vorenthalten. Die seit 1994 bestehende republikanische Mehrheit im Kongreß wollte dem demokratischen Präsidenten keinen handelspolitischen Erfolg ermöglichen, der ihm die konzerneigenen Spendensammelkassen weiter geöffnet hätte. Andererseits wollten die Republikaner dennoch der Geschäftswelt signalisieren, daß sie deren handelspolitische Interessen aufgreifen. Dieser Spagat gelang ihnen über die Frage der Sozial- und Umweltklauseln. Indem sie im Sinne der Geschäftswelt für Freihandel und gegen eine sozial- und umweltpolitische Konditionalisierung argumentierten, schoben sie den „schwarzen Peter“ für das Scheitern der Gesetzesvorlage für ein Verhandlungsmandat zunächst dem Präsidenten zu. Nachdem dieser bereit war, auf eine Konditionalisierung zu verzichten, versuchten die Republikaner, die Demokraten im Repräsentantenhaus, die weiter an Sozial- und Umweltklauseln festhielten, als Protektionisten zu diskreditieren. Diese wiederum behaupteten, daß die mangelnde Kompromißfähigkeit der Republikaner bei der Frage der sozialen und ökologischen Flankierung des Welthandels das Gesetz scheitern ließ.

Dieses parlamentarische Manöver war nur deshalb möglich, weil der wesentliche Inhalt des Verhandlungsmandats, die Schaffung einer kontinentalen Freihandelszone (FTAA), selbst für deren Befürworter weniger dringlich als NAFTA war (Foweraker 1996: 164). Gegenüber der geplanten WTO-Millenniumsrunde sind den US-Konzernen die Beitrittsverhandlungen Chinas zur WTO und der Kampf gegen Handelssanktionen als Mittel der Außenpolitik wichtiger.

Der geringe Stellenwert, den die Geschäftswelt einem FTAA beimaß, wird besonders an ihrer harten Haltung in der Frage der Sozial- und Umweltklauseln deutlich. Der Verhinderung eines weiteren Präzedenzfalls für die Verbindung von Arbeiterrechten und Umweltstandards mit dem Handelsregime räumten sie größere Priorität ein als einer kontinentalen Freihandelszone. Unternehmen und Unternehmensverbände gründeten zur Bekämpfung von Sozial- und Umweltklauseln sogar eine neue Organisation, die *Coalition for a Sound Trade Policy* (Inside U.S. Trade, 15. Juli 1994: 19f). Im Vorfeld der dritten Ministerkonferenzen in Seattle rieten einige führende Freihandelstheoretiker, wie z.B. Jagdish Bhagwati, auf eine Millenniumsrunde im Rahmen der WTO zu verzichten, solange die Gefahr eines solchen Präzedenzfalles bestünde (Khor 1999).

Dieser Widerstand erklärt auch, warum die Clinton-Regierung zwar in Seattle im Dezember 1999 offensiv für Sozialklauseln eintrat, aber keine Bereitschaft zeigte, den betroffenen Ländern auf anderen Gebieten entgegenzukommen. Angesichts der starken Vorbehalte des Unternehmerlagers konnte Clinton die Forderung nach solchen Klauseln nicht noch mit Zugeständnissen an die Entwicklungsländer befrachten.

Falls eine weitere Freihandelsinitiative vom zukünftigen Präsidenten, von der Fraktionsführung der Mehrheitspartei und den Spitzenverbänden der Wirtschaft für notwendig erachtet wird, kann angenommen werden, daß wie im Falle anderer zentraler Handelsgesetze (z.B. dem *Trade Expansion Act* von 1962, dem *Trade Reform Act* von 1974 oder NAFTA) die erforderlichen Konzessionen an die progressiven sowie konservativen KritikerInnen eines liberalen Weltmarktes erbracht werden.

Bei der zweiten Ministerkonferenz in Singapur 1996 kam zudem der Verdacht auf, die USA hätten sich auch deshalb öffentlich so stark für Sozialklauseln eingesetzt, damit sie ihr eigentliches Anliegen, die Liberalisierung des weltweiten Markts für Informationstechnologien, verwirklichen konnten. Diese Maßnahme wurde zunächst ebenfalls von vielen Ländern des Südens abgelehnt, allerdings nicht in dem Maße wie die Forderung nach Sozialklauseln. Im Tausch gegen einen Verzicht auf eine Sozialklausel konnte dann um so leichter das Abkommen für Informationstechnologien durchgesetzt werden (A. Zumach in der *tageszeitung* vom 16.12.96).

Die prominenten Rollen Malaysias und der USA auf den jeweiligen Seiten der Sozialklauseldebatte lassen zunächst auf einen Nord-Süd-Gegensatz schließen. Bei näherer Betrachtung des Verhaltens der US-amerikanischen (und bis vor kurzem auch der deutschen) Regierung wird jedoch deutlich, daß die autokratischen Regime des Südens über starke Verbündete im Norden verfügen. Die eigentliche politische Brisanz der Sozialklauseln rührt aus dem Interessengegensatz von Kapital und Arbeit her.

Sind die zwei Versionen von Global Governance miteinander vereinbar?

Die ausführliche Beschäftigung mit der Entstehung und der Transformation des trilateralen Projektes sollte verdeutlichen, daß konkurrierende Versionen von Global Governance existieren. Die „rot-grüne“ Version zielt darauf ab, den Spielraum für politische Gestaltung zu erhöhen und zwar insbesondere zur Bewältigung von globalen bzw. grenzüberschreitenden Problemen wie Klimaveränderungen, Arbeitsmigration und Unterbietungswettläufe, denen sie eine besondere Dringlichkeit beimißt. Die neoliberale Version gibt der Sicherung von privaten Eigentumsrechten Vorrang. Politische Gestaltung soll, soweit möglich, auf die klassischen Themen des liberalen „Nachwächterstaats“ begrenzt bleiben: Sicherung von Recht und Ordnung. Gemeinsam ist beiden Versionen, daß die Spielräume für nationale Egoisten durch internationale Regeln drastisch eingeschränkt werden und daß nicht-staatliche Akteure stärker in die internationalen Aushandlungs- und Implementierungsprozesse eingebunden werden bzw. für einzelne Regelungsbereiche selbst Verantwortung übernehmen sollen. Beide Versionen stehen mithin in Opposition zu nationalistischen Kräften.

Da aus ihrer Sicht die mächtigste Nation, die USA, hegemonial ist, scheinen insbesondere die Vertreter des Instituts für Entwicklung und Frieden (Messner und Nuscheler) aus dieser Gemeinsamkeit, die Hoffnung auf ein anti-hegemoniales Bündnis zu schöpfen. Als hegemonial können allerdings auch die Vertreter der neoliberalen Version von Global Governance gelten, da ihre Problemdefinitionen und Lösungsangebote von zentralen Akteuren international geteilt werden.

Diese Reduzierung von Hegemonie auf den Nationalstaat ergibt sich nicht zuletzt durch den Bezug auf die Regimetheorie. Eine zum Nationalstaat quer liegende Dimension von Hegemonie blieb dieser fremd, entstammte sie doch dem Umfeld des wirtschaftsinternationalistischen, trilateralen Lagers in den USA und hätte andernfalls deren Machtstellung offengelegt. Vor dem Hintergrund, daß heute viele Mitglieder dieses Lagers zentrale inhaltliche Ziele der hiesigen sozialdemokratischen Global Governance-Befürworter nicht teilen, mutet dieser theoretische Bezug seltsam an, doch im Entstehungszeitraum, als von den US-amerikanischen Wirtschaftsinternationalisten sowohl eine makroökonomische Politikkoordinierung angestrebt als auch Interessen von Regierungen der sogenannten Dritten Welt berücksichtigt werden sollten, lagen die inhaltlichen Interessen noch näher beieinander. Am Ende dieser Phase (zu dem paradoxerweise ein Sozialdemokrat, Helmut Schmidt, nicht unerheblich beigetragen hat) zeigte es sich allerdings, daß für diese trilateralistischen Vorläufer der Global Governance die Sicherung von Eigentumsrechten gegenüber den Ansprüchen insbesondere der Lohnabhängigen und der Dritten Welt Vorrang hatte. Soweit unilaterales Handeln seitens der

US-Regierung diesem Interesse förderlich war, fand es auch bei den Trilateralisten Zustimmung. Dabei gewann die inhaltliche Füllung ihrer Vorstellungen von Global Governance an Kontur: eine globale Marktwirtschaft, in der privates Eigentum vor staatlichen Eingriffen und Auflagen geschützt ist.

Dieses Ziel steht konträr zu den Forderungen sozialer Bewegungen, die die Verfügungsgewalt über Privateigentum zugunsten der Beschäftigten, der Umwelt und der Beseitigung gesellschaftlicher Diskriminierungen eingeschränkt sehen wollen. Dieser Interessengegensatz wurde hier am Beispiel der Versuche der sozialen Konditionalisierung des Welthandels deutlich. Eine Sozialklausel lehnen die Vorstände der transnationalen Konzerne strikt ab. Bündnispartner für die Verwirklichung einer Sozialklausel scheint vielmehr die US-amerikanische Regierung zu sein, die hier zuvor noch als der staatliche „Rammbock“ zur weltweiten Durchsetzung des neoliberalen Konstitutionalismus charakterisiert wurde. Dieser Widerspruch löst sich bei einer näheren Analyse des Handlungsrepertoires der Wirtschaftsinternationalisten auf. Erstens konnten sie sich zumeist auf den Widerstand der betroffenen Regierungen verlassen (siehe Ministerkonferenzen der WTO). Zweitens konnten sie aufgrund dieses Widerstandes die Forderung nach Sozialklauseln zur Durchsetzung von anderen Forderungen gegenüber diesen Regierungen instrumentalisieren (siehe Abkommen für Informationstechnologien). Drittens gelang es ihnen in den Fällen, in denen der gesellschaftliche Widerstand gegen ihre Liberalisierungspläne im US-Kongreß eine Mehrheit zu erhalten drohte, den Inhalt der Sozialklausel auf ein fast rein symbolisches Maß zu reduzieren (siehe GSP-Sozialklauseln und NAFTA-Nebenabkommen). Viertens standen ihnen in letzter Zeit andere Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen zur Verfügung (Stichwort Schuldenkrise), so daß sie es sich leisten konnten, weitere Marktöffnungsverhandlungen zu verschieben, soweit sie für diese nur um den Preis einer stärkeren Konditionalisierung des Handels ein Verhandlungsmandat erhalten konnten (siehe FTAA und die WTO-Millenniumsrunde). Fünftens besteht zu den Sozialklauseln noch die Alternative freiwilliger Verhaltenskodizes.

Kurzum, ein Bündnis mit den großen Spielern im globalen Casino mag der Einhegung nationalistischer Tendenzen dienen (wobei deren Unterstützung des Reagan'schen Unilateralismus zu denken geben sollte), doch zur Verwirklichung der inhaltlichen Ziele der „rot-grünen“ Variante von Global Governance erscheint es ungeeignet. Und weil es konkurrierende Versionen von Global Governance gibt, kann Global Governance auch als solches nicht als Leitbild für die unterschiedlichsten Bemühungen um eine sozial gerechtere und ökologisch verträglichere Welt dienen.

Literatur

- Altwater, Elmar, und Birgit Mahnkopf, 1999: *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, 4. Aufl. Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Altwater, Elmar, Jürgen Hoffmann, und Willi Semmler, 1979: *Vom Wirtschaftswunder zur Wirtschaftskrise*, Berlin, Olle & Wolter, 2Bde.
- Ashley, Richard K., 1988: Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematic, in: *Millennium; Journal of International Studies* 17(2).
- Bennis, Phyllis, 1999: Im Geist des Imperiums, in: *Le Monde Diplomatique*, dt. Ausg., Dez.
- Bergsten, C. Fred, 1998: Trade Policy and Trade Legislation in 1998, in: Jeffrey J. Schott (ed.) *Restarting Fast Track*, Special Report 11, Washington: Institute for International Economics.
- Brunnengräber, Achim, und Christian Stock, 1999: Global Governance: Ein neues Jahrhundertprojekt?, in: *PROKLA* 116, 29(3) 445-468.
- Brzezinski, Zbigniew, 1974: The Trilateral Relationship, in: *SAIS Review*, Vol. 18.
- Burch, Philip H. Jr., 1981: *Elites in American History*, 3 vol., New York, Holmes & Meier.
- Cafruny, Alan W., 1990: A Gramscian Concept of Declining Hegemony: Stages of U.S. Power and the Evolution of International Economic Relations, in: David P. Rapkin (ed), *World Leadership and Hegemony*, Boulder, Col., Lynne Rienner Publ., 97-118.
- CEA: Council of Economic Advisors, diverse Jahre: Economic Report of the President. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- CEO: Corporate Europe Observatory, 1997: Europe Inc. - Dangerous Liasons between EU Institutions and Industry, Amsterdam.
- Colby, Gerard, with Charlotte Dennett, 1995: *Thy Will Be Done. The Conquest of the Amazon: Nelson Rockefeller and Evangelism in the Age of Oil*, New York, HarperCollins.
- Commission on Global Governance, 1995: *Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik*, hrsg. von der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.
- Compa, Lance, 1997: Another Look at NAFTA, in: *Dissent* (Winter), 45-50.
- Cooper, Matthew, 1996: Fools and Their Money. From Statesman to Fugitive, Carlos Salinas Had Us All Believing in the Mexican Dream, in: *The Washington Post National Weekly Edition*, Jan. 29- Febr. 4, S. 25.
- Crozier, Michel / Huntington, Samuel P. / Joji Watanuki, 1975: *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York: New York University Press.
- de Brie, Christian, 1999: Das neue MAI ist angekommen, in: *Le Monde Diplomatique*, dt. Ausg., Mai.
- De Menil, George / Solomon, Anthony M., 1983: *Economic Summitry*. New York: Council on Foreign Relations.
- Ferguson, Thomas and Joel Rogers, 1986: *Right Turn. The Decline of the Democrats and the Future of American Politics*, New York, Hill and Wang.
- Foweraker, Joe, 1996: From NAFTA to WHFTA? Prospects for Hemispheric Free Trade, in: Shoji Nishijima; Peter H. Smith (eds.), *Cooperation or Rivalry? Regional Integration in the Americas and the Pacific Rim. Latin America in Global Perspective*. Boulder, Col.: Westview Press, 150-169.
- Frank, Volker, 1998: Zwei Fallbeispiele: Guatemala und die Dominikanische Republik, in: Scherrer/ Greven/ Frank (1998), 149-205.
- Frank, Volker; Thomas Greven, 1998: Erfahrungen mit Uni- und Trilateralen Sozialklauseln, in: Scherrer/ Greven/ Frank (1998), 112-262.
- Friedman, Milton, 1963/68: Using the Free Market To Resolve the Balance-of-Payments Problem, Statement in Hearing before Joint Economic Committee of the Congress, reprinted in: Benjamin J. Cohen (Hg.): *American Foreign Economic Policy* (New York: Harper & Row): 87-98.
- George, Jim, 1993: Of Incarceration and Closure: Neo-Realism and the New/Old World Order, in: *Millennium* 22(2) 197-234.
- Gill, Stephen, 1990: *American Hegemony and the Trilateral Commission*, New York, Cambridge University Press.
- Gowa, Joanne, 1983: *Closing the Gold Window: Domestic Politics and the End of Bretton Woods*, Ithaca, Cornell University Press.

- Greven, Thomas, 1998: Das Nordamerikanische Arbeitsabkommen (NAALC), in: Scherrer/Greven/ Frank (1998), 206-250.
- Greven, Thomas, und Christoph Scherrer, 1998: Die soziale Flankierung des Weltmarkts – eine Einführung, in: Scherrer/ Greven/ Frank (1998), 12-33.
- Gruppe von Lissabon, 1997: *Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit*. München.
- Güllner, Lutz, 1998: Zwischen Kooperation und Unilateralismus – die Außenhandelspolitik der USA im Welthandelsregime, unv. Diplomarbeit am Fb Politische Wissenschaft der FU Berlin.
- Haas, Daniel Philipp, 1998: *Mit Sozialklauseln gegen Kinderarbeit? Das Beispiel der indischen Teppichproduktion*. Münster u. Hamburg: Lit.
- Herman, Edward, 1995: Mexican Meltdown; NAFTA and the Propaganda System, in: *Z Magazine* 8(9) 36-42.
- Hirschman, Albert O., 1977: *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*, Cambridge, Harvard University Press.
- Holloway, John, 1995: Capital Moves, in: *Capital & Class*, 57 (autumn), 137-144.
- Horowitz, David A., 1997: *Beyond Left and Right: Insurgency and the Establishment*. Urbana: University of Illinois Press.
- Hufbauer, Gary Clyde, and Jeffrey Schott, 1992: *North American Free Trade*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Junne, Gerd, 1990: Theorien über Konflikte und Kooperation zwischen kapitalistischen Industrieländern, in: Volker Rittberger (Hg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 353-374.
- Kantzenbach, Erhard, und Otto G. Mayer, (ed.) 1996: *Von der internationalen Handels- zur Wettbewerbsordnung*, Hamburg, HWWA Bd. 24.
- Keeley, James F., 1990: Toward a Foucauldian Analysis of International Regimes, in: *International Organization* 44(1) 83-105.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, 1977: *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Co.
- Khor, Martin, 1999: Trade Experts Caution Against Wrong Issues in a New Round, 24 July, New York, in: TW-LIST <tw-list@essential.org> Sonntag, 8. August 1999
- Krasner, Stephen D., 1982: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: *International Organization* 36(2) 185-206.
- Laclau, Ernesto, 1992: Universalism, Particularism, and the Question of Identity, in: *October*, 61 (Summer), 83-90.
- Messner, Dirk, 1998: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess, in: ders. (Hg.), *Die Zukunft des Staates und der Politik: Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*, Bonn: Dietz, 14-43.
- 2000: Netzwerktheorien: Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit, in: Elmar Altvater, Achim Brunnengräber, Markus Haake, Heike Walk, (Hg.), *Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*. 2. Aufl., Münster. Verlag Westfälisches Dampfboot, 28-65.
- Messner, Dirk, und Franz Nuscheler, 1996a: Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Messner/ Nuscheler (Hg.) (1996b), 12-36.
- (Hg.), 1996b: *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*. Bonn.
- Meyers, Reinhard, 1993: Die Theorie der internationalen Beziehungen im Zeichen der Postmoderne, in: *WeltTrends* 1(1) 51-79.
- Missbach, Andreas, 1999: *Das Klima zwischen Nord und Süd. Eine regulationstheoretische Untersuchung des Nord-Süd-Konflikts in der Klimapolitik der Vereinten Nationen*, Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Moynihan, Daniel Patrick, 1990: *The Law of Nations*, Cambridge, Harvard University Press.
- NACLA Report, 1981: From Hemispheric Police to Global Managers, Juli/August.
- Nau, Henry R., 1985: *International Reaganomics: A Domestic Approach to the World Economy*, Washington D.C., Georgetown University.
- Proff, Harald Victor, 1993: *Freihandelszonen in Nordamerika*, Wiesbaden, Dt. Universitätsverlag.

- Putnam, Robert D. und Nicholas Bayne, 1985: *Weltwirtschaftsgipfel im Wandel*, Bonn: Europa Union-Verlag.
- Rockefeller, David, 1993: A Hemisphere in Balance, in: *Wall Street Journal*, Oct. 1, 1993.
- Rosati, Jerel A., 1987: *The Carter Administration's Quest for Global Community: Beliefs and Their Impact on Behavior*, Columbia, University of South Carolina Press.
- Scherrer, Christoph, 1992: Im Bann des Fordismus. Der Konkurrenzkampf der Auto- und Stahlindustrie in den USA, Berlin: edition sigma.
- 1998: Die wissenschaftliche Diskussion, in: Scherrer/ Greven/ Frank (1998), 34-111.
- 1999: *Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA*. Berlin, edition Sigma.
- Scherrer, Christoph, und Thomas Greven, 1999: Soziale Konditionalisierung des Welthandels. Die Instrumente Sozialklausel, Verhaltenskodex und Gütesiegel in der Diskussion, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Scherrer, Christoph, Thomas Greven, und Volker Frank, 1998: *Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel*, Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot
- Schoppa, Leonard J., 1997: *Bargaining with Japan: What American Pressure Can and Cannot Do*. New York: Columbia University Press.
- Sengenberger, Werner, 1994a: International Labour Standards in a Globalized Economy: The Issues, in: Werner Sengenberger and Duncan Campbell (eds.), *International Labor Standards and Economic Interdependence*, Genf, International Institute for Labour Studies, 3-15.
- Sklar, Holly (ed.), 1980: *Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, Boston, South End Press.
- Sklar, Holly, and Ros Everdell, 1980: Who's Who on the Trilateral Commission, in: Holly Sklar (ed.), *Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, Boston, South End Press, 90-131.
- Smith, William C., 1993: Neoliberale Restrukturierung und die neuen Demokratien in Lateinamerika, in: *PROKLA* 90, 23(1) 72-93.
- Strange, Susan, 1982: Cave! Hic Dragons: A Critique of Regime Analysis, in: *International Organization*, 36(2).
- Tripartite Report, 1977: Economic Prospects and Policies in the Industrial Countries, A Tripartite Report by Sixteen Economists from the European Community, Japan and North America, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Volcker, Paul, 1992: Experiments in Coordination, in: Paul Volcker u. Toyoo Gyohten: *Changing Fortunes. The World's Money and the Threat to American Leadership* (New York: Times Books): 136-151.
- Wallach, Lori, 1998: Das neue internationale kapitalistische Manifest, in: *Le Monde Diplomatique*, dt. Ausg., Februar S. 16
- Winham, Gilbert R., 1988: Why Canada Acted, in: William Diebold, Jr., (ed.) *Bilateralism, Multilateralism, and Canada in U.S. Trade Policy*. The Council on Foreign Relations series on international trade. Cambridge, Mass.: Ballinger Pub. Co., 37-54.
- Zoellick, Robert, 1999: The American View, in: Robert Zoellick, Peter D. Sutherland and Hisashi Owada (eds.), *21st Century Strategies of the Trilateral Countries: In Concert or in Conflict?* Task Force Report 53, The Trilateral Commission.
- Zürn, Michael, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates: Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.