

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



---

**Hallenser IB-Papier 2/2008**

---

*Danko Knothe*

**Die WTO als Handelsverein:  
Organisierte Heuchelei und institutionalisierte Ausreden**

Dr. Danko Knothe  
danko.knothe@politik.uni-halle.de  
website: <http://www.politik.uni-halle.de/rode>

„It is easier to be inconsistent between ideology and action than to be consistent.“  
Nils Brunsson

“If economists ruled the world there would be no need for a World Trade Organization”  
Paul Krugman

In diesem Papier sollen originär politische Bedingungen der Bindungswirkung des multilateralen Welthandelssystem analysiert werden. Dazu werden die Handlungsmotive von WTO-Mitgliedern mit denen von Vereinsmitgliedern verglichen. Handelsabkommen als eine Form von Vereinshandeln zu interpretieren, mag ungewöhnlich erscheinen, kann aber auf historische Anknüpfungspunkte verweisen: der Deutsche Zollverein unter preußischer Führung trat 1834 in Kraft. Auch die Handelsbeziehungen der Hanse trugen die charakteristischen Züge eines verregelten, aber nur schwach verrechtlichten Interaktionssystems: eben eines Vereins<sup>1</sup>. Ausgangspunkt der hier verfolgten Überlegungen ist der Befund, dass die WTO aktuell einerseits überfordert scheint, Interessengegensätze wirksam auszutarieren. Andererseits sind im Zuge von Streitverfahren sehr starke Befolgungsanreize festzustellen – auch bei den großen Handelsstaaten. Die Agenda der Welthandelsorganisation wird weiterhin von Machtasymmetrien geprägt, gleichzeitig gibt es eine sehr ausgeprägte Akzeptanz für die supranationale Streitschlichtung. Die etablierten Erklärungsmuster der IB-Theorien können m.E. dieses Paradoxon nur unzureichend erklären. Mit der hier verfolgten organisationssoziologischen Perspektive lassen sich spezifische Charakteristika des Umgangs der Mitglieder und der Regelbefolgung z.T. deutlich besser erklären.

Handelspolitik ist – dies zeigt das absehbare Scheitern der sogenannten Doha-Runde – nach wie vor hochpolitisiert und interessenbasiert. Der multilaterale Normenapparat stellt letztlich nicht viel mehr dar als eine Form „organisierter Heuchelei“<sup>2</sup> und kann fundamentale Interessengegensätze kaum überbrücken helfen (und soll dies aus Sicht der maßgeblichen Entscheidungsträger wahrscheinlich auch nicht). Zu einem entgegengesetzten Befund führt jedoch die empirische Betrachtung von Handelskonflikten: dort fällt auf, dass der Streitbeilegungsmechanismus der Welthandelsorganisation starke Befolgungsanreize setzt – und zwar gerade auch für ihre dominanten Mitglieder. Handelspolitischer Unilateralismus der USA oder der EU ist wiederholt auf handelsjuristisch-institutionellen Granit gestoßen. Streitigkeiten werden rechtsorientiert ausgetragen und die Bereitschaft zur Befolgung von Streitschlichtungsurteilen fällt insgesamt bemerkenswert hoch aus. Dies ist umso erstaunlicher, als WTO-Mitglieder dabei oft starken regulativen Anpassungszwängen ausgesetzt sind und die Umsetzung von (negativen)

---

<sup>1</sup> Auch der 1875 in Kraft getretene Weltpostverein stellt eine frühe Form internationaler Zusammenarbeit dar, die heute als Regime bezeichnet würde.

<sup>2</sup> Vgl. Nils Brunsson: *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, 2. Aufl., Kopenhagen 2003, S. 27ff. Unter „organizied“ bzw. „organizational hypocrisy“ versteht er die in politischen Organisationen fast zwangsläufig auftretende Inkonsistenz von Ambition und Ergebnis, von Selbstdarstellung und Entscheidungen bzw. von „talk and action“: „Hypocrisy is a fundamental type of behaviour in the political organization: to talk in a way that satisfies one demand, to decide in a way that satisfies another, and to supply products that satisfies a third.“

Streitschlichtungsurteilen mit großen innenpolitischen Herausforderungen verbunden sein kann.

Ich werde argumentieren, dass die hohe, wenn auch nicht durchgängig feststellbare Verpflichtungskraft des WTO-Rechtssystems sich weniger mit der Verbindlichkeit der internationalen Handelsrechtsordnung, als vielmehr mit dem Vereinscharakter des Welthandelsregimes, der politischen Utilität des Streitschlichtungsmechanismus und mit dem hohen Maß an ökonomischer Interdependenz zwischen den Hauptakteuren erklären lässt. Mein Hauptaugenmerk gilt in einem Zwei-Ebenen-Ansatz multilateral bereit gestellten institutionalisierten Ausreden, die von Entscheidungsträgern in innenpolitischen Auseinandersetzungen verwendet werden können. Im Mittelpunkt meines Erklärungsansatzes stehen also nicht die Fähigkeiten der WTO zum legitimen Regieren *jenseits* des Nationalstaates, sondern die Mechanismen bei der Internalisierung von Anpassungszwängen *in* den Nationalstaaten. Es geht um die argumentative Hilfestellung, die der WTO-Streitbeilegungsmechanismus bei der Einspeisung von Regelbefolgungszwängen in nationale politische Entscheidungssysteme leisten kann. Weil ich die Verpflichtungskraft institutionalisierter Ausreden modellhaft erklären und dabei nur zwei Ebenen untersuchen möchte, wird das bei den EU-Staaten zu berücksichtigende Phänomen der integrativen Bündelung nationaler Handelspolitiken auf EU-Ebene nicht berücksichtigt. Die weitgehende Vergemeinschaftung aller potenziell die WTO tangierenden Politikfelder im europäischen Mehrebenensystem und die damit verbundenen Möglichkeiten zur Verschleierung politischer Verantwortung dürften aber das hier entwickelte Argument eher stärken als schwächen<sup>3</sup>.

Im ersten Teil dieses Papiers soll die Bindungswirkung von Vereinen dargestellt werden, wobei die angemessene Berücksichtigung der Beteiligungsinteressen sowie die Selbstbindungsmöglichkeiten der Mitglieder als maßgeblich identifiziert werden. In einem weiteren Schritt wird die analytische Notwendigkeit eines Zwei-Ebenen-Ansatzes begründet. Anschließend wird gezeigt, dass die hohe Verbindlichkeit des multilateralen Welthandelssystems entscheidend auf die Inklusion der Governanceinteressen der dominanten Akteure angewiesen ist, was – wegen doppelter Standards – wiederum unvermeidlich zu „organisierter Heuchelei“ führt. Im Mittelpunkt meiner Argumentation stehen aber die politisch ertragreichen Strategien der Schuldvermeidung und Selbstentpflichtung (durch Selbstbindung). Liberalisierungsbereitschaft und *compliance* der Staaten mit WTO-Regeln basieren, wie gezeigt werden soll, nicht vordergründig auf dem (oft diffus bleibenden) Prinzipien- und Normenapparat der Welthandelsorganisation, sondern darauf, dass die Staaten in einem Zustand institutionalisierter Interdependenz mit den Folgen eigener Handelsverstöße direkt konfrontiert werden können – auch wenn die Sanktionierung viel Zeit beansprucht und große politische Handlungsspielräume belässt. Als starker Hebel bei der Regelbefolgung erweist sich externer Druck, der, durch den Streitbeilegungsmechanismus legitimiert, (zu gegebener Zeit) auf nationaler Ebene zur Disziplinierung und argumentativen „Entwaffnung“ liberalisierungskritischer Akteure und Interessengruppen eingesetzt werden kann. Politische Entscheidungsträger werden in Auseinandersetzungen über Regelbefolgung mit schlagenden

---

<sup>3</sup> Vgl. Michèle Knodt: Regieren im erweiterten Mehrebenensystem. Internationale Einbettung der EU in die WTO, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 14 (1), 2007, S. 101-128.

Argumenten für die Regeleinhaltung versorgt. Gleichzeitig werden Möglichkeiten eröffnet, sich Anpassungszwängen zu entziehen und auf Zeit zu spielen.

## **Bindungswirkung von Vereinen**

An dieser Stelle soll zunächst ein organisationssoziologisches Erklärungsmuster für die Verpflichtungskraft von Vereinen entwickelt werden, das es später erlauben wird, die Regelbefolgung von Staaten in der WTO zu analysieren. Grundsätzlich geht es um den Zusammenhang zwischen gemeinsamer Regelsetzung und den Motiven für Regelbefolgung. Vier Aspekte stehen dabei im Vordergrund:

*1. Motivation der Mitgliedschaft.* Vereine werden von Mitgliedern gegründet und durch deren Engagement am Leben gehalten. Ihren Bestand verdanken sie der Zustimmungsfähigkeit bei den Mitgliedern. Vereine ohne aktive Mitglieder werden zu Karteileichen im Vereinsregister. Der Beitritt zu Vereinen erfolgt freiwillig und verbindet sich mit der Erwartung, gemeinsam etwas leisten zu können, was allein schwer erreichbar ist. „Organisierte Hechelei“, also das bewusste Offenhalten von Differenzen und Meinungsverschiedenheiten, und die Konzentration auf *wenige* Interaktionsgegenstände sind wichtig für den Vereinszusammenhalt. Mitglieder *können* auch in anderen Bereichen miteinander zu tun haben, in der Regel ist das jedoch selten. Entscheidend bleibt das konkrete Beteiligungsinteresse.<sup>4</sup> Eine spezifische Konvergenz der Mitgliederinteressen ist für Vereinsaktivitäten unabdingbar – gemeinsame sinnstiftende Projekte scheinen auf Dauer wesentlich wichtiger zu sein als kollektive Identitäten. Nicht selten mag der Vereinsbeitritt auch einem diffusen sozialen Geselligkeitszwang gehorchen; Abseitsstehen bedeutet für Nichtmitglieder u.U. den Verzicht auf Teilhabe an attraktiven sozialen Interaktionen. Je nach Art des Vereins mag dieser Verzicht schwer fallen (etwa bei Karnevals- oder Sportvereinen). Mitglieder unterstützen die Vereine nicht bedingungslos, sondern zeigen sich vor allem an konkreten, für sie nachvollziehbaren Ergebnissen interessiert<sup>5</sup>. Mitarbeit erfolgt nicht aufgrund von informellem Druck (formaler Zwang ist völlig ausgeschlossen), sondern weil die Mitglieder (und ihr soziales Umfeld) Vereinsanliegen durch konkrete Mitarbeit unterstützen.

*2. Entscheidungsverfahren und Reichweite der Regelsetzung.* Vereine handeln stark selbstreferentiell und leiten ihre Legitimität aus den gleichgerichteten Interessen ihrer Mitglieder ab sowie aus Entscheidungen, die diesen Interessen förderlich erscheinen. Während sich Vereine im Hinblick auf ihre Entscheidungsprozesse klar abschotten, weist ihr Gestaltungsanspruch über die Mitgliedschaft hinaus in das gesellschaftliche Umfeld. Viele Vereine dienen nicht nur der Selbsthilfe oder der Befriedigung von Mitgliederwünschen, sondern bringen sich in das soziale oder politische Leben ein. Dennoch

---

<sup>4</sup> Die Beschränkung auf spezifische Zusammenarbeit scheint sehr wichtig für den Zusammenhalt. Würde beispielsweise in einem Sportverein auch noch der Versuch unternommen, Unterschiede im sozialen Status der Mitglieder auszutarieren, wäre der Zusammenhalt gefährdet: Gerade weil vereinsfremde Anliegen für das Vereinsleben kaum eine Rolle spielen, können sich beispielsweise leitende Angestellte und Hartz IV-Empfänger ohne Rücksicht auf den sozialen Status begegnen – Beispiele dafür sind sicherlich Karnevals-, Schützen oder Sportvereine.

<sup>5</sup> Vgl. Nils *Brunsson*: *The Irrational Organization*, Chichester 1985.

bleiben sie zuvorderst Selbstzweck, die von ihnen produzierten Güter sind keine öffentlichen. Sie sind Klubgüter, von deren Konsum Nichtmitglieder in der Regel ausgeschlossen bleiben. Mitglieder sind zuvorderst an für sie nachvollziehbaren Ergebnissen orientiert, weniger an der gesamtgesellschaftlichen Relevanz eines Vereins.

Vereine sind originär „Member-driven“, d.h. die integrative Kraft gemeinsamer Entscheidungen kann nur durch Unterstützung bei den Mitgliedern, nicht durch Anordnung durchgesetzt werden. Interne Vereinsbeziehungen sind daher oft nur provisorisch durch Satzungen geregelt, wenig hierarchisiert und basieren auf gleichberechtigter Einflussnahme. Konstituierendes Element ist die Mitgliederversammlung, bei der alle Mitglieder egalitär an Grundsatzentscheidungen mitwirken können. Vorstände werden durch die Mitglieder auf Zeit gewählt. Bei allen Entscheidungsprozessen sind allein Mitglieder teilnahmeberechtigt, nur diese können also auch Forderungen nach Transparenz erheben. Vereinssatzungen, die von den Vereinsführungen interpretiert, aber nicht wirksam exekutiert werden können, dürfen *ausschließlich* bei Mitgliedern Geltung beanspruchen – dies unterscheidet Vereine von anderen Institutionen<sup>6</sup>. Überwiegend folgt das Verhalten der Mitglieder *nicht* Vorgaben der Vereinsführung, sondern informellen Regeln und etablierten Verhaltensroutinen. Mitglieder haben zwar Pflichten (Beitragszahlungen), diese stellen aber Selbstverpflichtungen dar gegenüber dem Verein, bzw. anderen Mitgliedern, nicht gegenüber dem Vorstand. Pflichtverletzungen werden allerdings durch die Vereinsführungen sanktioniert und exekutiert (Vereinsausschluss).

*3. Mitgliederbeziehungen als Zwei-Ebenen-Spiel.* Vereinsmitglieder bewegen sich stets auf (mindestens) zwei Ebenen, in denen sie sich für Verhalten rechtfertigen müssen. Die Selbstreferentialität des Vereinslebens zu bewahren – „unter sich bleiben“ zu wollen –, kann ein wichtiger Grund und Anlass für Mitglieder sein, sich bewusst (temporär) von vereinsfremden Belangen (Familie) abzukoppeln. Ein wichtiges Partizipationsmotiv für Vereinsmitglieder bilden daher glaubwürdige institutionalisierte Ausreden<sup>7</sup>, mit denen sie ihr Engagement (bzw. den damit verbundenen Zeitaufwand) in anderen sozialen Kontexten rechtfertigen können (insbesondere gegenüber ihren Familien, aber auch gegenüber Arbeitgebern). Sofern die Vereinszwecke auch dort grundsätzlich unterstützt werden, lässt sich die Beteiligung schwerlich untersagen oder diskreditieren. Vereine können also vor allem dann auf aktive Unterstützung rechnen, solange ihre Zwecke in anderen sozialen Kontexten normativ anschlussfähig sind. Vereinsmitglieder beteiligen sich besonders gern und besonders nachdrücklich, wenn sie selbst (besser noch ihr gesamtes soziales Umfeld) sich mit Zielen und Kampagnen identifizieren können. In diesen Fällen ist auch die Bereitschaft zur Regelbefolgung am höchsten. Selbstbindung ist also gleichermaßen abhängig von der Attraktivität des Vereins für die Mitglieder und von der externen Zustimmung für die Vereinszwecke.

---

<sup>6</sup> Vgl. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Aufl., Tübingen 1980, S. 28, wo der Unterschied zwischen Vereinen und Anstalten (öffentlichen Rechts oder des Völkerrechts) herausgearbeitet wird. Viele vermeintliche Unzulänglichkeiten multilateraler Regelsetzung lassen sich sehr schlüssig damit erklären, dass der Anspruch auf Regelbefolgung nur gegenüber Staaten erhoben werden kann, die entsprechende Vereinbarungen auch ratifiziert haben, sich also im Rahmen einer rechtlichen *Anstalt* gebunden haben.

<sup>7</sup> Vgl. C. Wright Mills: *Situated Actions and Vocabularies of Motive*, in: *American Sociological Review*, 5 (6), 1940, S. 904-913.

4. *Institutionelle Stabilität*. Vereine stellen in der Regel mehr dar als die Summe ihrer Mitglieder, deren Beteiligungsbereitschaft setzt wiederum der Vereinsarbeit entscheidende Grenzen. Der Erfolg von Vereinen hängt davon, inwiefern ihre Mitglieder sie aktiv zu unterstützen. Diese Bereitschaft muss durch (vorrangig normative) Anreize und Belohnungssysteme unterstützt werden und kann zurückgehen, wenn Konkurrenzvereine entstehen. Vereine sind dagegen inhärent stabil, solange sie ihre Mitglieder mobilisieren und zu Engagement verpflichten können. Eine organisatorische Klammer entsteht durch Rituale und Besitzstände aus der Gründungsphase. Dennoch können sich Vereinszwecke im Zeitverlauf deutlich von den ursprünglichen Zielen der Mitglieder entfernen, insbesondere, wenn sich deren Interessen (alters- oder familienbedingt) ändern. Wenn sich Mitglieder im Verein „nicht mehr wiederfinden“, ruht die Mitgliedschaft oder wird durch Austritt beendet<sup>8</sup>. Vereine reagieren darauf, indem sie neue Mitglieder zu rekrutieren versuchen. Etablierte Vereine, die sich auf sinnstiftende Traditionsbestände verlassen, sind freilich kaum auf die Erhöhung ihrer Attraktivität angewiesen. Reformbedarf entfaltet nur selten Handlungsdruck, selbst wenn er intern angemahnt wird, weil reformwillige Mitglieder angesichts starker Beharrungstendenzen eher abwandern und neue Vereine gründen.

### ***Compliance in einem Zwei-Ebenen-Ansatz***

Multilaterale Institutionen steuern durch Ordnung und Gewohnheit. Sie prägen soziales Handeln, indem sie ein Set funktionaler und normativer Verhaltensorientierungen bereitstellen. Erst durch ein mehr oder weniger enges Korsett aus Prinzipien, Regeln, Normen, Standards und nicht zuletzt Sanktionsmechanismen sind zwischenstaatliche Beziehungen von Erwartungsunsicherheit befreit. Allerdings geht es neben der Produktion verbindlicher Entscheidungen auch noch darum, für die Handlungen aller Beteiligten einen symbolischen Orientierungspunkt bereitzustellen. Es lassen sich also zwei Dimensionen politischer Institutionen unterscheiden, eine instrumentelle und eine symbolische<sup>9</sup>. Neben der Organisation von Steuerungsleistungen und Entscheidungen sind es kollektive Identitäten, die bei den meisten Mitgliedern von Institutionen für regelorientiertes Verhalten sorgen, egal ob das durch Institutionen geschaffene Normen- und Regelkorsett sehr eng oder kaum spürbar ist. Tatsächlich können die meisten Institutionen, einmal etabliert, auf eine Rechtfertigung ihrer Existenz verzichten. Dagegen sehen sich Individuen und Staaten bei der Verletzung geschriebener und ungeschriebener Regeln einem diffusen Rechtfertigungszwang ausgesetzt – unabhängig davon, wie erfolgreich die durch die Regelverletzung betroffene Institution tatsächlich agiert.

Die Frage, wie die nationale Umsetzung multilateraler Verpflichtungen und die Befolgung institutioneller Regeln (*compliance*) sichergestellt werden, beantworten die etablierten Theorieansätze der IB-Disziplin unterschiedlich. Die Bindungswirkung wird in den IB-Großtheorien aber meist *funktional*, also im Hinblick auf die Ergebnisse von

---

<sup>8</sup> Vgl. Albert O. *Hirschman* : Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Tübingen 1974.

<sup>9</sup> Vgl. grundlegend Gerhard *Göhler*: Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden 1994.

Kooperation, erklärt. Alle Theorieansätze entwickeln nur sehr unspezifische Annahmen über die *politischen Mechanismen* multilateraler Verpflichtungskraft<sup>10</sup>. Insbesondere die normative Einhegung souveräner nationalstaatlicher Entscheidungsmöglichkeiten wird oft überzeichnet. Liberale Institutionisten und Konstruktivisten sehen grundsätzlich wenig Hindernisse für Regelbefolgung. Unklar und analytisch unterforscht bleibt, unter welchen Bedingungen diese wahrscheinlich ist und wie politische Widerstände ausmanövriert werden. Häufig wird Regelbefolgung umstandslos mit einer hohen normativen Regelorientierung bzw. mit der Erwartung erklärt, dass eigene Norm- und Regeleinhaltung zu Nachahmereffekten führt: Akteure, die an der Regelbefolgung anderer interessiert seien, müssten sich selbst darum bemüht zeigen. Solche diffusen funktionalen und normativen Argumente zur Erklärung von *compliance* blenden m.E. reale politische Entscheidungsprozesse weitgehend aus. Für multilaterale Normen gilt: „(they) do not prescribe anything in particular but rather serve only as determinants of a zone of permissibility.“<sup>11</sup>

In diesem Papier soll ein *kausaler* Erklärungspfad verfolgt werden, d.h. im Mittelpunkt stehen die Motive der beteiligten Akteure, sich multilateralen Zwängen zu unterwerfen. Mit Zwei-Ebenen-Ansätzen können die Wechselwirkungen zwischen nationalen und multilateralen Entscheidungsarenen vermessen und die politischen Motive von Selbstbindung erhellt werden. Multilaterale Normeinhaltung ist in der Handelspolitik in erster Linie eine Frage innenpolitischer Vermittelbarkeit. Eine zentrale Scharnierfunktion bilden dabei die Exekutiven, die multilaterale Integration als Mittel zur Selbstbindung benutzen, und mit ihren (vermeintlich) „gebundenen Händen“ innenpolitische Weichenstellungen zu betreiben versuchen<sup>12</sup>. In einer Situation institutionalisierter Interdependenz können die exekutiven Handlungsspielräume erweitert werden, indem multilaterale „Sachzwänge“ in innenpolitischen Auseinandersetzungen zur Durchsetzung politischer Ziele verwendet werden.

Politisch attraktiv erscheint ein solches Verhalten, weil interne Handlungsblockaden damit überwunden werden können, zumal, wenn die Exekutiven als *gatekeeper* für multilaterale Entscheidungsprozesse fungieren. Effektiver Multilateralismus, der immer stärker innenpolitische Bezüge tangiert, ermöglicht Politikern Selbstentpflichtung im heimischen Entscheidungssystem<sup>13</sup>. Was von Klaus Dieter *Wolf* als „Neue Staatsrä-

---

<sup>10</sup> Vgl. für eine ausführliche Kritik Danko *Knothe*: Macht und Möglichkeit. Eingebetteter Unilateralismus in der Handels- und Klimaschutzpolitik der USA, Berlin u.a. 2007, S. 68ff.

<sup>11</sup> Zit. Friedrich V. *Kratochwil*: Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International and Domestic Affairs, 2. Aufl., Cambridge u.a. 2000, S. 63.

<sup>12</sup> Vgl. stellvertretend Robert D. *Putnam*: Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level-Games, in: *International Organization*, 42 (2), 1988, S. 427-460, Peter B. *Evans*/Harold K. *Jacobson*/Robert D. *Putnam*, (Hrsg.): Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics, Berkeley (CA) u.a. 1993, Bernhard *Zangl*: Politik auf zwei Ebenen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 1 (2), 1994, S. 279-312 sowie Daniel W. *Drezner*, (Hrsg.): Locating the Proper Authorities. The Interaction of Domestic and International Institutions, Ann Arbor 2003.

<sup>13</sup> Vgl. Duncan *Snidal*/Alexander *Thompson*: International Commitments and Domestic Politics. Institutions and Actors at Two Levels, in: *Drezner*, a.a.O. (Anm. 12), S. 197-230.

son“<sup>14</sup> bezeichnet worden ist, beschreibt einen exekutiven Handlungspfad, der durch Selbstbindung der Exekutive weitgehende Entscheidungsautonomie verschaffen soll, auf der anderen Seite aber gesellschaftliche und legislative Partizipationsrechte einschränkt. Legislative oder gesellschaftliche Interessengruppen werden *nach* dem Abschluss multilateraler Entscheidungsprozesse mit *faits accomplis* konfrontiert, ohne an deren Zustandekommen beteiligt gewesen zu sein. Die Gründe für diese Form exkludierender Selbstbindung sind politische Manipulationsversuche, die auf internationale, viel stärker aber wohl auf nationale Entscheidungsprozesse zielen, wo legislative Zustimmungspflichten und Partizipationsrechte umgangen werden sollen<sup>15</sup>. Indem *compliance* von exekutiven Akteuren als „notwendig“ und unumgänglich dargestellt werden kann, wird tendenziell allen gegen Form und Inhalt internationaler Vereinbarungen opponierenden Interessengruppen argumentativ Wind aus den Segeln genommen. Dies ist durch die Konstruktion von Handlungserfordernissen sogar möglich, wenn gar keine „festen Seile“ die Hände der Exekutive binden<sup>16</sup>. Auf internationaler Ebene wird Selbstbindung durch die Exekutiven dagegen wesentlich lockerer interpretiert: sie sollte gleichzeitig fest, also irreversibel, sein, aber politische Handlungsspielräume belassen<sup>17</sup>. Internationale Kooperation steht aus Sicht exekutiver Akteure durchaus unter Interventionsvorbehalt – dieser kann jedoch nur von ihnen selbst geltend gemacht werden.

Multilateralismus bewirkt aber selbst dort, wo er unausweichlich erscheint, keinen durchweg belastbaren Konformitätszwang, denn gerade effektive Institutionen bieten Möglichkeiten zur politischen Selbstentpflichtung und zum selektiven Eskapismus, also zu (kontrollierten) Verstößen gegen multilaterale Normen und Regeln: Multilateralismus ist also kein Mechanismus der abweichendes Verhalten vollständig einhegen könnte; vielmehr werden Instrumente zur Dämpfung und, sofern institutionell vorgesehen und strukturell möglich, Beilegung von Streitigkeiten bereitgestellt. Multilaterale *compliance*-Zwänge können wiederum von den Entscheidungsträgern als institutionalisierte Ausreden benutzt werden, um zuhause Anpassungsdruck zu erzeugen und Umsetzungsbereitschaft zu fördern. Es besteht daher Grund zu der Annahme, dass exekutive Akteure ein sehr hohes Interesse an *robusten* internationalen Organisationen mit hohen Ausstiegskosten und starker Regulierungsdichte entwickeln, denn elaborierter Multilateralismus bindet effektiv ein, bietet aber auch Möglichkeiten zum kontrollierten Eskapismus. Im hohen politischen Gebrauchswert für exekutive Akteure darf eine wichtige Bestandsgarantie für multilaterale Institutionen vermutet werden.

Durch multilaterale Selbstbindung eröffnen sich politischen Entscheidungsträgern Möglichkeiten zur „*blame avoidance*“<sup>18</sup>. Ausreden, mit denen multilaterale Anpassungszwänge gegenüber den Wählern entschuldigt werden können, versprechen einen hohen

---

<sup>14</sup> Vgl. Klaus Dieter Wolf: Die Neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden 2000.

<sup>15</sup> Vgl. Andrew K. Moravcsik: Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining, in: Evans/Jacobson/Putnam, a.a.O. (Anm. 12), S. 15ff.

<sup>16</sup> Vgl. Eric Reinhardt: Tying Hands without a Rope. Rational Domestic Response to International Institutions Constraints, in: Drezner, a.a.O. (Anm. 12), S. 77-104.

<sup>17</sup> Vgl. Wolf, a.a.O. (Anm. 14), S. 95.

<sup>18</sup> Zu diesem Konzept R. Kent Weaver: The Politics of Blame Avoidance, in: *Journal of Public Policy*, 6 (4), 1986, S. 371-398 oder Christopher Hood: What Happens When Transparency Meets Blame Avoidance, in: *Public Management Review*, 9 (2), 2007, S. 191-210.



politischen Ertrag. Multilaterale Verpflichtungswirkung entfaltet sich also in einem komplexen Zusammenspiel aus nationalen und transnationalen Entscheidungsprozessen. Institutionen sind dabei als von interessierten Akteuren funktionalisierbare Interaktionsbände aufzufassen, die politische Handlungen der Nationalstaaten nicht determiniert. So sind in der Handelspolitik Strategien des „rational breach“<sup>19</sup>, in denen protektionistisch über Bande gespielt und für heimische Produzenten „Flagge gezeigt“ wird, um am Ende doch dem multilateralen Anpassungsdruck nachzugeben, nicht untypisch, vor allem für die Großhändler EU und USA. „Offene Verstöße gegen WTO-Recht (sind) systematischer Bestandteil seiner Anwendung“<sup>20</sup>, weil gerade von einflussreichen Staaten kurzfristige Gewinne, also z.B. die Bedienung heimischer Protektionsinteressen, höher diskontiert werden als langfristig z.B. durch Strafzölle drohende ökonomische Verluste. Die Umsetzung „unbequemer“ Regelungen kann wegen zu hoher innenpolitischer Kosten aufgeschoben oder verweigert werden. Gleichwohl treten im WTO-System Anpassungszwänge immer deutlicher hervor. Die hohe politische Utilität des durch die WTO konstituierten Rechtssystems liegt m.E. darin begründet, dass diese Anpassungszwänge nicht autoritativ gesetzt sind, sondern sich erst in langwierigen handelsdiplomatischen Auseinandersetzungen und Rechtsverfahren herauskristallisieren. In der Zwischenzeit verbleibt der Politik ein großer Spielraum für abweichendes Verhalten.

## „Organisierte Heuchelei“ im GATT und in der WTO

Im folgenden Abschnitt wird gezeigt, wie stark „organisierte Heuchelei“, ein wichtiges organisatorisches Grundprinzip politischer Institutionen, das Welthandelsregime seit seiner Gründung geprägt und die politische Zustimmungsfähigkeit zu seinen Governanceleistungen erhöht hat. Dabei handelt es sich um eine typische Form des Spagats zwischen rhetorischen Handlungsambitionen und den (meist mageren) Ergebnissen institutioneller Entscheidungen. *Brunsson* stellt fest, dass eine politische Organisation idealtypisch auch keine koordinierten Aktionen produzieren müsse: „its only basis for legitimation is that it reflects inconsistent norms.“<sup>21</sup> Durch organisierte Heuchelei wird der institutionelle Kitt nicht aufgelöst, sondern gestärkt. Die Stabilität der WTO verdankt sich auch heute noch fungiblen und zersetzbaren Hierarchien<sup>22</sup> und einer den Machtinteressen dominanter Akteure geschuldeten regulativen Inkonsistenz, die Liberalisierungsambitionen tendenziell bremst. Scheinheiligkeit ist das notwendige Ergebnis gravierender Interessendifferenzen trotz (und gerade wegen) starker Interdependenz. Auch im Welthandelsregime findet sich also „optimale Unvollkommenheit“, die Überforderung vermeidet, aber inzwischen durch ein verbessertes Streitschlichtungsinstrumentarium Strategien politischer Schuldvermeidung erleichtert.

---

<sup>19</sup> Vgl. Charan *Devereaux*/Robert Z. *Lawrence*/Michael D. *Watkins*: Case Studies in US Trade Negotiation. Resolving Disputes, Washington (DC) 2006, S. 26f.

<sup>20</sup> Zit. Jürgen *Neyer*: Postnationale politische Herrschaft. Vergesellschaftung und Verrechtlichung jenseits des Staates, Baden-Baden 2004, S. 244.

<sup>21</sup> Zit. *Brunsson*, a.a.O. (Anm. 2), S. 19.

<sup>22</sup> Vgl. Robert O. *Keohane*/Josepf S. *Nye*: The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization. Problems of Democratic Legitimacy, *JFK School of Government Working Paper* 4, 2001, [http://www.ksg.harvard.edu/visions/publication/keohane\\_nye.pdf](http://www.ksg.harvard.edu/visions/publication/keohane_nye.pdf) (2.5.2007). Dort wird von „decomposable hierarchies“ gesprochen.

In der internationalen Handelspolitik ist eine starke Diskrepanz zwischen liberalisierungsorientiertem Schein und protektionsorientiertem Sein augenfällig. Zählte allein ökonomische Rationalität, würde überhaupt keine multilaterale Organisation benötigt, weil unbedingter Freihandel für alle Staaten die höchsten Wohlfahrtsgewinne verspricht<sup>23</sup>. Allerdings war und ist das Welthandelsregime durch politisch gezähmte, also durch Schutzinteressen gebremste Liberalisierung („embedded liberalism“<sup>24</sup>) gekennzeichnet. Ursprünglich ging es zuvorderst darum, eine *Überforderung* der Staaten durch Handelsliberalisierung zu verhindern und die soziale Binnenstruktur der Wohlfahrtsstaaten mit einem Handelsregime zu flankieren, das die nationalen Befindlichkeiten im Auge hatte<sup>25</sup>. Die Leitprinzipien des 1947 gegründeten Welthandelsregimes GATT waren deshalb *nicht* Freihandel und globaler Wettbewerb, sondern graduelle Handelsliberalisierung, Transparenz (der Handelspolitiken, nicht der multilateralen Entscheidungsfindung), Reziprozität und Nichtdiskriminierung<sup>26</sup>.

Alle Liberalisierungsschritte haben in den meisten Staaten starke Vorbehalte geweckt, die schrittweise zu überwinden waren. In den bisher abgeschlossenen acht Handelsrunden<sup>27</sup> ging es deshalb weniger um möglichst vollständige Marktöffnung, sondern in erster Linie um das kontrollierte, reziproke Abschmelzen von Zollniveaus und das Management von Ausnahmeregelungen. Dabei gingen die ursprünglichen Zollniveaus nur schrittweise zurück, manchmal sind Handelshemmnisse und Protektionsniveaus sogar erweitert worden, etwa bei der Einführung nichttarifärer Hindernisse wie Quoten oder Subventionen. Wichtigstes Instrument der graduellen Liberalisierung blieb das Einräumen von Handelskonzessionen unter Berücksichtigung des unbedingten Meistbegünstigungsprinzip, festgehalten in Art. I GATT. Einfallstore für diskriminierende Handelsvereinbarungen gab es gleichwohl: Zollunionen bzw. Präferenzabkommen blieben nach Art. XXIV GATT möglich. Dies bildete die wichtigste Grundlage für die insgesamt sehr umfangreichen Ausnahmeregelungen vom Meistbegünstigungsprinzip.

Das Festhalten an bzw. die Weiterentwicklung von Instrumenten zur Marktabschottung hat immer wieder zu verzögerter und sektoral sowie regional stark fragmentierter Liberalisierung geführt. Das Protektionsniveau der Volkswirtschaften hat nicht durchgehend abgenommen: wenig Marktöffnung sowie Schutz durch Einfuhrzölle und Exportbeihilfen findet sich vor allem im Agrarsektor. Dort zeigt sich die Kluft zwischen normativem

---

<sup>23</sup> Vgl. Paul Krugman: What Should Trade Negotiators Negotiate About?, in: *Journal of Economic Literature*, 25 (1), 1997, S. 113-120, wo sich auch das einleitende Zitat findet.

<sup>24</sup> Vgl. ausführlich John G. Ruggie: International Regimes, Transactions and Change. Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: *International Organization*, 36 (2), 1982, S. 379-415, Keohane/Nye, a.a.O. (Anm. 22), Robert Howse: From Politics to Technocracy – and Back Again. The Fate of the Multilateral Trade Regime, in: *American Journal of International Law*, 96 (1), 2002, S. 94-117 und Reinhard Rode: Kluge Handelsmacht. Die Liberalisierungs- und Ordnungsleistungen des Welthandelsregimes GATT/WTO, Berlin u.a. 2006.

<sup>25</sup> Vgl. grundlegend Howse, a.a.O. (Anm. 24) und Joost Pauwelyn: The Transformation of World Trade, *Duke Law School Working Paper Series* 4/2005, 2005, <http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=duke/fs> (29.5.2007).

<sup>26</sup> Dazu Howse, a.a.O. (Anm. 24), S. 94: A paramount goal is the avoidance of a protectionist *summum malum* – the situation where domestic (...) pressures lead some states to *increase* or *re-instate* barriers to trade.” (Hervorhebung im Original).

<sup>27</sup> Vgl. grundlegend Rode, a.a.O. (Anm. 24).

Selbstverständnis (Markttöffnung) und den tatsächlich erreichbaren Governanceleistungen jedoch nur besonders drastisch. Das GATT war stets eine Institution auseinander driftender Liberalisierungsgeschwindigkeiten. Eine verschleppte Markttöffnung wurde ausdrücklich akzeptiert, um die Konsensbereitschaft der Staaten nicht überzustrapazieren<sup>28</sup>. Daran hat sich grundsätzlich wenig geändert.

Die Annahmen, dass die WTO-Mitgliedschaft bei Staaten unmittelbar zu einer liberalisierungsorientierten Handelspolitik führe und die WTO damit zur globalen Handelsausweitung beitragen helfe, treffen nicht zu. In beiden Dimensionen ist der Welthandelsorganisation nur ein sehr geringer Effekt zuzuschreiben. Liberalisierungstendenzen werden viel stärker durch *nationale* ökonomische Interessen als durch multilateralen Anpassungsdruck befördert. Die Bilanz der globalen Handelserweiterung durch die WTO fällt deshalb bisher bescheiden aus<sup>29</sup>. Annähernd 200 bilaterale und regionale Präferenzabkommen, in denen sich vor allem die Führungsstaaten Sonderrechte beim Marktzugang verschafft haben, unterminieren die regulative Reichweite der WTO zusätzlich. Alle Vereinbarungen aus Präferenzabkommen bleiben, sofern diese bei der WTO angemeldet sind, in Kraft. Außerdem ist im Zuge des Abbaus von Zollschränken eine Vielzahl neuer nichttarifärer Handelshemmnisse entstanden. In vielen Bereichen bleibt eine tiefgreifende Inkonsistenz zwischen normativem Anspruch und der regulativen Realität bestehen. Denn Wohlfahrtsgewinne waren und sind nur erreichbar, wenn die Mitgliedsinteressen gleichgerichtet sind und/oder genügend Raum für Koppelgeschäfte besteht. Das scheint bei wachsender Teilnehmerzahl immer schwieriger erreichbar. Mit anhaltender Inkonsistenz und gravierenden Interessengegensätzen lassen sich auch die Spannungen und Verhandlungsblockaden in der seit 2001 laufenden Doha-Runde erklären. Bei diesen als „Entwicklungsrunde“ deklarierten Verhandlungen stehen sich die diversen Markttöffnungsinteressen der Industrie, Schwellen- und Entwicklungsländer diametral gegenüber. Gleichwohl ist der Bestand der Institution durch das drohende Scheitern der Gespräche wahrscheinlich nicht gefährdet, weil die Unterstützung der Mitglieder sich aus ökonomischen Interessen und Vertrauen in das Rechts- und Normensystem der WTO speist.

Entscheidend für den Bestand der WTO ist die Zustimmungsfähigkeit der führenden Industriestaaten – sie sind weiterhin die dominanten Akteure, selbst wenn es den Schwellenländern gelingen sollte, die Doha-Runde scheitern zu lassen. Die Rolle der führenden Staaten hat sich seit der Gründung des GATT 1947 nicht grundlegend gewandelt – sie sind die Begründer und Exekutoren handelsrechtlicher Verpflichtungen. Recht und Macht, multilaterale Regeln und staatliche Interessen stehen nach wie vor in einem deutlichen Spannungsverhältnis. Gerade das lange Zeit sehr niedrige und unverbindliche Niveau regulativer Eingriffe sicherte die Unterstützung der Staaten, während deren direkter Einfluss in den Entscheidungsprozessen begrenzt blieb. Das ursprüngliche GATT ähnelte eher einem exklusiven Herrenklub mit einem starken und selbstbewussten Führungspersonal als einem verbindlichen Rechtsregime. Bezeichnenderweise trat das GATT, als provisorisch geschlossene und nie von Parlamenten ratifizierte Regierungsvereinbarung mit ursprünglich eher geringer Regelungsdichte, erst mit der Gründung

---

<sup>28</sup> Vgl. *Pauwelyn*, a.a.O. (Anm. 25), S. 19.

<sup>29</sup> Vgl. hierzu vor allem Andrew K. *Rose*: Do WTO Members Have More Liberal Trade Policy?, in: *Journal of International Economics*, 63 (2), 2004, S. 209-235.

der WTO rechtsverbindlich in Kraft<sup>30</sup>. Im Zuge eines inkrementalen Verrechtlichungsprozesses haben sich freilich in den letzten 60 Jahren sowohl die Regelungsansprüche des Welthandelsregimes als auch die Mitsprachemöglichkeiten der Mitglieder dramatisch erhöht. Dabei haben allerdings stets die politischen Interessen der maßgeblichen Akteure den Rahmen multilateraler Governance abgesteckt<sup>31</sup>. Judizialisierung und technokratische Verregelung haben die politische Einflussnahme maßgeblicher Staaten nicht zurückzu-drängen vermocht. Vielmehr bleiben diese als hegemoniale Impulsgeber und Broker für Verhandlungserfolge unentbehrlich.

## WTO-Mitglieder als Vereinsmitglieder

Bevor dargestellt wird, warum sich viele Interaktionsmechanismen im WTO-System recht gut mit der Handlungsmotivation von Vereinsmitgliedern vergleichen lassen, sollen hier kurz die Grenzen dieses Erklärungsansatzes skizziert werden. Die WTO ist als multilaterale Institution natürlich viel mehr als ein Verein: Das schiere Volumen und die Reichweite der Normen- und Regelsetzung sind immens. Vereinsmitglieder unterwerfen sich weder einer obligatorischen Verhaltenskontrolle, wie sie durch den Trade Policy Review Mechanism (TPR)<sup>32</sup> für alle WTO-Mitglieder verbindlich ist, noch stehen sie in regelmäßigen Verhandlungen miteinander. Im Gegensatz zu Vereinen verfügt der „Vorstand“ der Welthandelsorganisation, das WTO-Sekretariat in Genf, kaum über Initiativ- oder Sanktionsrechte, sondern begleitet lediglich Handelsrunden und sorgt für eine reibungslose Abwicklung der Streitschlichtungsverfahren. Streng genommen ist das Sekretariat nicht einmal ein Organ der WTO<sup>33</sup>. Ein augenfälliger Unterschied liegt auch in der Streitschlichtung: Mitglieder eines Vereins können kaum sanktioniert werden und sanktionieren auch nicht selbst, sondern überlassen die „Bestrafung“ abweichenden Verhaltens dem Vorstand. Anders in der WTO: dort sind *allein* die Mitglieder legitimiert, Sanktionen zu verhängen, sofern sie mit einer Klage im Streitschlichtungsverfahren Recht bekommen haben. Eine Vereinsführung kann nur bei klaren Satzungsverstößen eines Mitglieds tätig werden, aber keine rechtlich wirksamen Strafen verhängen – die drastischste Strafe wäre der Ausschluss von Mitgliedern.

Dennoch bietet die hier verfolgte organisationssoziologische Perspektive nicht unwesentliches Erklärungspotenzial. Das Verhalten der führenden Staaten in der WTO ähnelt in vielen Facetten dem von Vereinsmitgliedern, auch die von Entscheidungsträgern an-

---

<sup>30</sup> Vgl. *Pauwelyn*, a.a.O. (Anm. 25), S. 8ff), der die politische Zustimmungsfähigkeit für die voranschreitende multilaterale Institutionalisierung der globalen Handelsbeziehungen mit einem exit-voice-Modell sehr überzeugend analysiert.

<sup>31</sup> Vgl. *Rode*, a.a.O. (Anm. 24).

<sup>32</sup> Vgl. *Samuel Laird*: The WTO's Trade Policy Review Mechanism – from through the Looking Glass, in: *The World Economy*, 22 (6), 1999, S. 741-764 und *Julien Chaisse/Debashis Chakraborty*: Implementing WTO Rules Through Negotiations and Sanctions. The Role of Trade Policy Review Mechanism and Dispute Settlement System, in: *Journal of International Economic Law*, 28 (1), 2007, S. 153-185.

<sup>33</sup> Vgl. *Susanne Rudisch*: Die institutionelle Struktur der Welthandelsorganisation (WTO). Reformüberlegungen, *Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht Heft 2*, Halle (Saale) 2002, S. 20.

gewendeten (rhetorischen) Selbstverpflichtungsmechanismen, die für eine institutionelle Bindungswirkung elementar sind, weisen Ähnlichkeiten auf. Die WTO ist eindeutig „Member-driven“<sup>34</sup>. Deshalb stehen exekutive Entscheidungsträger im Fokus des hier angebotenen Erklärungsmodells. Mein Argument lautet: die WTO ist keine rechtsverbindlichere Institution, die Zwang ausüben oder selbständig Sanktionen verhängen könnte. Die Exekutiven der einflussreichsten Mitglieder verhalten sich wie in einem Verein, d.h. sie nutzen, ohne wirksam daran gehindert werden zu können, Möglichkeiten zum Eskapismus und zur Selbstverpflichtung instrumentell, um ihr eigenes politisches Gewicht zu erhöhen. Diese Selbstbindungs- und Schuldvermeidungsmechanismen werden im folgenden zunächst in den Entscheidungsfindungsprozessen und anschließend im Streitbeilegungsmechanismus identifiziert.

## Entscheidungsverfahren und Handelsrunden

Ausgehend von einem „Klub-Modell“ multilateraler Weltwirtschaftsgovernance<sup>35</sup>, in dem Liberalisierung eingebettet und politisch kontrolliert werden sollte, hat das Welt handelsregime stets den Nützlichkeitsabwägungen der dominanten Staaten gehorcht. Anfänglich war die Unterstützung für Liberalisierungsanliegen und internationale Kooperation in allen Staaten kaum mehrheitsfähig. Deshalb bestand ein wesentliches Interesse der im „Klub“ versammelten Exekutiven (und des Führungspersonals der GATT-Bürokratie) darin, die Verhandlungen möglichst intransparent und die eingegangenen Verpflichtungen möglichst unverbindlich zu gestalten – die Errichtung einer formalisierten Handelsorganisation, der ITO, scheiterte am US-Kongress. Die internationalen Entscheidungsprozesse wurden in der Gründungsphase des GATT durch exekutive Akteure bewusst von den Gesellschaften abgeschottet, vor allem, um die Verhandlungen von protektionistischen Stimmungen abzuschirmen und diese nicht vor den Kopf zu stoßen<sup>36</sup>. Liberalisierung war begrenzt auf Zugeständnisse bei Zöllen in einigen Wirtschaftssektoren (und dort auch nur auf eine *Bandbreite möglicher* Zollsenkungen), Ausnahmeregelungen blieben erlaubt. Flexibilität und politische Vermittelbarkeit standen im Vordergrund. Folgerichtig reichte in der Anfangsphase des GATT sogar ein Abstimmungsverfahren mit einfacher Mehrheit – wenn die Entscheidungen schon weitgehend unverbindlich waren, sollte das Regime wenigstens entscheidungsfähig sein und nicht durch Widerstand einzelner Staaten blockiert werden können<sup>37</sup>. Aus ähnlichen Gründen war die Streitschlichtung, wo bedingt durch das Konsensprinzip die beklagten Parteien ihrer eigenen Verurteilung hätten zustimmen müssen, zum Scheitern verurteilt.

Das „Klub-Modell“ des GATT ist teilweise Opfer seines eigenen Erfolgs geworden: die Ausweitung des globalen Handels und die zunehmende Partizipation der Entwicklungs- und Schwellenländer bzw. von NGOs und Konzernen hat die alte Vereinsstruktur über-

---

<sup>34</sup> Vgl. John H. Jackson: The WTO “Constitution” and proposed Reforms. Seven “Mantras” Revisited, in: *Journal of International Economic Law*, 4 (1), 2001, S. 67-78, hier S. 72.

<sup>35</sup> Vgl. Keohane/Nye, a.a.O. (Anm. 22).

<sup>36</sup> Vgl. Howse, a.a.O. (Anm. 24), S. 95.

<sup>37</sup> Dazu ausführlich Pauwelyn, a.a.O. (Anm. 25), S. 14ff.

fordert und Reformen notwendig gemacht<sup>38</sup>. Handelspolitik ist inzwischen stark durch andere Politikfelder überlagert (Wettbewerbs-, Industrie-, Umwelt- oder Sozialpolitik), so dass der regulative Anspruch und die Komplexität steigen. Die Mitgliederzahl explodierte. Gleichzeitig wurde die regulative Unverbindlichkeit zunehmend als unbefriedigend angesehen. Deshalb sind mit Gründung der WTO sowohl Abstimmungsverfahren als auch Streitschlichtungsinstrumente grundlegend reformiert worden – und zwar auf Initiative und mit aktiver Unterstützung der dominanten Mitglieder.

Mit der Neuordnung des Welthandelssystems sollte auch der Einfluss der Staaten auf die internationale Handelspolitik wieder gesteigert werden – zwischenzeitlich hatte sich die technokratische Elite im Genfer GATT-Sekretariat über die in der Frühphase gängigen politischen Rücksichtnahmen hinwegzusetzen versucht<sup>39</sup>: die in der Uruguay-Runde vereinbarte Regimeevolution sollte also nicht nur eine breitere Rechtsgrundlage schaffen, sondern eben auch die Rolle der Staaten, respektive ihrer Exekutiven, stärken. Im Interesse der Führungsgruppe lag auch die Abgrenzung von anderen Institutionen, etwa der UNCTAD. Die WTO blieb als stärker verrechtlichter Handelsverein – auf Wunsch führender Mitglieder – außerhalb des UN-Systems angesiedelt<sup>40</sup>.

Das egalitäre, auf dem Konsensusprinzip aufgebaute Abstimmungsverfahren der WTO wird oft als Hindernis für Liberalisierungsschritte dargestellt. Im Prinzip räumt es jedem Mitglied ein Vetorecht ein. Zwar wird, wenn eine Entscheidung nicht im Konsensus getroffen werden kann, abgestimmt (mit jeweils hohen Anforderungen an das Mehrheitsquorum)<sup>41</sup>, tatsächlich aber ist es in der WTO seit 1995 erst *einmal* zu einer offenen Abstimmung gekommen<sup>42</sup>. In den sogenannten Handelsrunden, also den multilateral organisierten, aber deutlich von Staaten dominierten Gesprächen über Marktöffnung und Zollsenkung, sind gar keine Abstimmungen vorgesehen. Dort wird das Konsensusprinzip außerdem ergänzt (und verschärft) durch den Ansatz des „single undertaking“. Das bedeutet: es ist nichts beschlossen, solange unter den Mitgliedern nicht über *alle* Beschlussvorlagen Konsensus erzielt werden konnte. Unter diesen Bedingungen hat theoretisch jeder Staat bis zur finalen Verhandlungsrunde Vetomöglichkeiten. Über die Aufnahme neuer Verhandlungsgegenstände muss sogar expliziter Konsens bestehen, d.h. stillschweigende Zustimmung reicht nicht aus.

Insgesamt haben vor allem die führenden GATT/WTO-Mitglieder vor einer allzu rigiden Formalisierung der Entscheidungsverfahren zurückgeschreckt und der Zivilgesellschaft nur selektiven Zugang eingeräumt. Gerade die Intransparenz und Langwierigkeit der multilateralen Verhandlungen und die thematische Komplexität der Verhandlungsgegenstände boten Chancen, angestrebte Marktöffnung in multilateralen Koalitionen liberalisierungswilliger Exekutiven durchzusetzen<sup>43</sup>, und gleichzeitig politisch das Gesicht zu wahren. Für Rundenerfolge in der GATT-Phase war es notwendig, dass Governancekoalitionen führungsbereiter Handelsstaaten Kompromisslinien erarbeiten und ei-

---

<sup>38</sup> Vgl. *Keohane/Nye*, a.a.O. (Anm. 22), S. 5ff.

<sup>39</sup> Vgl. ausführlich *Howse*, a.a.O. (Anm. 24).

<sup>40</sup> Vgl. *Christian Tietje*: Die institutionelle Ordnung der Welthandelsorganisation, in: *Georg Berisch/Hans-Joachim Prieß* (Hrsg.): *WTO-Handbuch*, München 2002.

<sup>41</sup> Vgl. ausführlicher *Rudisch*, a.a.O. (Anm. 33).

<sup>42</sup> Vgl. *Pauwelyn*, a.a.O. (Anm. 25), S. 26f.

<sup>43</sup> Vgl. sehr ausführlich *Rode*, a.a.O. (Anm. 24), S. 15ff.

ne kritische Masse an Konsens vorformulieren konnten. Dadurch gerieten zögernde Mitglieder unter Zugzwang. „Durchbrüche“ – im Angesicht eines drohenden Scheiterns der Runde – sind meist von der Öffentlichkeit unbeachtet und unter Ausschluss unmaßgeblicher Mitglieder (erst sehr spät in den berühmt-berüchtigten „green-room meetings“) erreicht worden. Durch Diskretion konnte direktem Lobbydruck und kritischer Begleitung durch zivilgesellschaftliche Beobachter entgangen werden. Dagegen sind die Handelsgipfeltreffen in jüngerer Vergangenheit durch die Tendenzen zur medialen Inszenierung und begleitender NGO-Mobilisierung erheblich störanfälliger geworden<sup>44</sup>.

Bei aller (überwiegend von Schwellenländern) an den WTO-Entscheidungsverfahren geübten Kritik, ist erkennbar, dass das Konsensusprinzip die wichtigste Ressource für Akzeptanz multilateraler Handelsregeln bildet. Die wegen der Erfahrungen des GATT vollzogene Stärkung des Gleichheitsprinzips ist der Preis, der für die Verschärfung des regulativen Rahmens der WTO und dessen breite Akzeptanz bei den Mitgliedern zu entrichten war<sup>45</sup>. Die Regimeevolution war letztlich nur durchsetzbar, weil den Staaten ein höheres Gewicht in den (zudem stärker formalisierten) Entscheidungsverfahren eingeräumt wurde. Wie die gescheiterten WTO-Ministerkonferenzen von Seattle 1999, Cancun 2003 oder Hongkong 2005 zeigen, machen auch Schwellenländer zunehmend von den ihnen zur Verfügung stehenden Blockademöglichkeiten Gebrauch. Vor allem die Schwierigkeiten bei der Aufnahme neuer Verhandlungsgegenstände könnten sich langfristig als schwere Hypothek erweisen, weil dadurch Koppelgeschäfte erschwert werden. Auf Dauer werden sich aber nicht alle Staaten in die verhandlungsstrategische Sackgasse des „single undertaking“ drängen lassen, so dass zukünftig verstärkt mit parallelen Verhandlungen außerhalb des WTO-Rahmens zu rechnen ist.

Konsensus eröffnet Schuldvermeidungsmöglichkeiten, indem er Verantwortung diffundieren lässt: „If everyone is responsible, then no one is.“<sup>46</sup> In Entscheidungen, die einem formellen Zwang zum Konsensus unterliegen, können Entscheidungsträger mit Blick auf normative oder materielle Handlungserfordernisse ihre eigene Position verschleiern, weil es nicht zu Kampfabstimmungen kommt, in denen eindeutig Position bezogen, also „Farbe bekannt“ werden müsste. Handelsdiplomaten verstecken sich entweder hinter erreichten Kompromissen, oder weisen, wenn alle Akteure bis zum Schluss auf ihren Positionen beharrt haben, anderen die Schuld an Misserfolgen zu. Mit beiden Handlungsmustern kann das Gesicht gewahrt und Schuldvermeidung betrieben werden. Die Selbstbindung der Regierungen im Konsensusverfahren erleichtert aber ebenfalls die Entpflichtung von heimischen Zwängen und Partizipationsmöglichkeiten.

## **Compliance-Druck durch WTO-Streitschlichtung**

Bei der WTO-Streitbeilegung<sup>47</sup>, basierend auf dem Dispute Settlement Understanding (DSU), werden eher politische als ökonomische Anliegen verfolgt<sup>48</sup>. Angestrebt wird

---

<sup>44</sup> Ebd., S. 219ff.

<sup>45</sup> Vgl. *Pauwelyn*, a.a.O. (Anm. 25), S. 28.

<sup>46</sup> Zit. *Brunsson*, a.a.O. (Anm. 2), S. 183.

<sup>47</sup> Vgl. zur Funktionsweise der multilateralen Streitbeilegungsverfahren im Rahmen der WTO Robert E. *Hudec*: *The New WTO Dispute Settlement Procedure*, in: *Minnesota Journal of Glo-*

wie im GATT eine einvernehmliche Lösung durch Konsultationen der Streitparteien, wobei Rücksichtnahmen und Verschleppungswünsche oft in Kauf genommen werden. Bilaterale Konsultationen genießen Priorität und können die multilateralen Verfahren jederzeit aushebeln oder faktisch gegenstandslos werden lassen. Bilateralismus ist auch das Grundelement von Vergeltungsmaßnahmen, deren einziges wirksames Instrument im Entzug von Handelskonzessionen durch die klagende Partei besteht. Dem WTO-Recht kann, wenn die beklagte Partei ein Einlenken verweigert, letztlich nur durch autorisierte Strafmaßnahmen des Klägers Geltung verschafft werden.

Die WTO-Streitbeilegung zielt allein auf die *Beendigung* rechtswidriger Handelspraktiken, nicht auf die Kompensation des bereits entstandenen ökonomischen Schadens. Für die verurteilten Staaten besteht bemerkenswerterweise auch keine Rechtspflicht zur Umsetzung der Panel-Urteile. Vielmehr können die mit ihren Klagen erfolgreichen Staaten durch Entzug von Handelskonzessionen, also in der Regel mit Strafzöllen, versuchen, eine Umsetzung der Urteile durch den beklagten Staat zu erzwingen. Der Erfolg ist dabei nicht sicher, denn „faktisch ist es (...) der regelwidrig handelnden Partei freigestellt, ob sie lieber WTO-Recht einhalten oder Vergeltungsmaßnahmen in Kauf nehmen will.“<sup>49</sup> Multilaterale Streitschlichtungsurteile bilden aus guten Gründen keine Sanktion im eigentlichen Sinn wie etwa Strafzahlungen. Sie sind vielmehr nur ein „Schuss vor den Bug“, durch den vor der Fortsetzung einer beklagten Handelspraktik gewarnt werden soll. Gemäß der *politischen* Logik des Welthandelssystems verlangen dominante Staaten diesen Handlungsspielraum, der ein Lavieren ermöglicht. Würde dieser nicht eingeräumt, ginge das vermutlich zu Lasten der institutionellen Verpflichtungskraft. Das Rückwirkungsverbot für Sanktionen verhindert außerdem eine materiel-

---

*bal Trade*, 8 (1), 1999, S. 1-53 und Pao-Li Chang: *The Politics of WTO Enforcement Mechanism*, Singapur, [www.research.smu.edu.sg/or/pdfs/ChangPaoLi\\_PoliticsWTOEnforceMech.pdf](http://www.research.smu.edu.sg/or/pdfs/ChangPaoLi_PoliticsWTOEnforceMech.pdf), (20.4.2007).

<sup>48</sup> Zum Verpflichtungsmechanismus der WTO-Streitschlichtung bzw. zu den politischen Entscheidungsprozessen bei der Umsetzung der Urteile vor allem Gene M. Grossman/Elhanan Helpman: *Trade Wars and Trade Talks*, in: *Journal of Political Economy*, 103 (4), 1995, S. 675-708, Chang, a.a.O. (Anm. 47), John J. Jackson: *International Law Status of WTO Dispute Settlement Reports. Obligation to Comply or Option to “Buy Out”?*, in: *American Journal of International Law*, 98 (1), 2004, S. 109-125, Neyer, a.a.O. (Anm. 20), S. 140ff, Joost Pauwelyn: *How Binding are WTO Rules: A Transatlantic Analysis of International Law*, 2004, [http://eprints.law.duke.edu/archive/00001315/01/wto\\_rules.pdf](http://eprints.law.duke.edu/archive/00001315/01/wto_rules.pdf) (1.6.2007), Marc L. Busch/Eric Reinhardt: *Transatlantic Trade Conflicts and GATT/WTO Dispute Settlement*, in: Ernst-Ulrich Petersmann/Mark A. Pollack (Hrsg.): *Transatlantic Economic Disputes. The EU, the US, and the WTO*, Oxford 2005, S. 465-485 und Bernhard Zangl: *Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO*, Frankfurt u.a. 2006, S.95ff.

<sup>49</sup> Zit. Neyer, a.a.O. (Anm. 20), S. 142. Beim Streit um hormonbehandeltes Fleisch zwischen der EU und den USA ist es zu einer Situation eskalativer Streitbeilegung gekommen: die EU als beklagte und verurteilte Partei akzeptiert Strafzölle der USA zur Kompensation der US-Exporteuren entstandenen Schäden (in Höhe von 120 Mio Euro), weil eine Rücknahme der verurteilten EU-Maßnahmen wegen Widerständen in der europäischen Öffentlichkeit nicht vermittelbar erscheint. In diesem Fall verstößt die EU unter Verweis auf den Verbraucherschutz weiterhin bewusst gegen WTO-Recht.



le Entschädigung für die aufgelaufenen Kosten handelsverzerrender Maßnahmen<sup>50</sup>. Im Fall einer Strafzollerhebung werden nicht die Schäden kompensiert, die den geschädigten Exportunternehmen entstanden sind, sondern zunächst einmal die Einnahmen des Fiskus erhöht. Es ist keineswegs zwingend, dass die Zolleinnahmen an die Unternehmen weiterleitet werden. Außerdem sind die Zölle auch für die *verhängenden* Staaten mit negativen volkswirtschaftlichen Folgen verbunden. Weil der sanktionierende Staat, indem er Zölle erhebt, seine Konsumenten schädigt (allerdings meist unbemerkt) sind die ökonomischen Gewinne des Streitschlichtungsverfahrens insgesamt sehr zweifelhaft<sup>51</sup>.

DSM-Verfahren können nur durch negativen Konsens, also einmütige Ablehnung, blockiert werden. Das multilaterale Korsett ist damit viel enger als früher, lässt den Verfahrensbeteiligten aber immer noch genügend Luft zum Atmen. Die Flexibilitätserfordernisse des GATT, die von dominanten Akteure in den Streitschlichtungsverfahren immer als Blockadeprivileg missbraucht worden sind, finden sich in abgeschwächter Form aber auch in der WTO. Auch im stärker judizialisierten DSM-Verfahren agieren weiterhin nur die Staaten (also exekutive Akteure) als Prozessbeteiligte; politische Rücksichtnahmen sind an der Tagesordnung<sup>52</sup>. Robert *Keohane* und Joseph *Nye* haben die so entstandene Ambiguität aus Rechtsverbindlichkeit und handelsdiplomatischen Drohkulisen als positiv für die multilateral Verpflichtungskraft gewertet: „The success of the WTO is not due to its organizational strenght but to the fact that its dispute settlement procedured provide space for both diplomatic settlements and national democratic processes while still protecting the system of world trade. (...) An overly legalistic WTO would be in danger of being rigid and brittle.“<sup>53</sup>

Nationale Regulierungstatbestände fast aller wichtigen WTO-Mitglieder werden in den DSM-Verfahren immer häufiger auf ihre multilaterale Verträglichkeit getestet. Dabei ist eine klare Verbindung zum Trade Policy Review Mechanism erkennbar: handelsverzerrende Praktiken oder aufgeschobene Liberalisierungsleistungen, die in den regelmäßigen Länderberichten in der Kritik stehen, werden, wenn sie nicht durch bilaterale Verhandlungen behoben werden können, über kurz oder lang zu Streitfällen vor dem DSM<sup>54</sup>. Wie an zahlreichen handelspolitischem Auseinandersetzungen empirisch zu belegen ist, werden durch das berechenbare, judizialisierte Verlaufsmuster von DSM-

---

<sup>50</sup> Das Rückwirkungsverbot steht immer wieder in der Kritik, weil dadurch zum Missbrauch der politischen Handlungsspielräume eingeladen werde; vgl. u.a. Fritz *Breuss*: Economic Integration, EU-US Trade Conflicts and WTO Dispute Settlement, *European Integration Online Papers*, 9 (12), 2005, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-012.pdf> (21.1.2007), S. 17ff.

<sup>51</sup> Auch im Streitbeilegungsmechanismus zeigt sich also „organisierte Heuchelei“ und eine eklatante Differenz zwischen marktöffnendem Anspruch und protektionistischer Wirklichkeit. Der im Falle eines unterstützenden Urteils durch den Kläger vorzunehmende Entzug von „Handelskonzessionen“ ist inhärent protektionistisch und erhöht das inländische Zollniveau, ohne die Exportunternehmen direkt entschädigen zu können. Den Großteil der Kosten von Strafzöllen tragen wegen steigender Produktpreise in der Regel die Konsumenten – und zwar in dem Land, das diese Zölle verhängt, also dem eigentlich „erfolgreichen“ Kläger.

<sup>52</sup> Nichtstaatliche Akteure dürfen in den Streitverfahren lediglich Stellungnahmen und Gutachten liefern, d.h. sie können gehört werden, sind aber keine Verfahrensbeteiligten.

<sup>53</sup> Zit. *Keohane/Nye*, a.a.O. (Anm. 22), S. 10.

<sup>54</sup> Vgl. *Chaisse/Chakraborty*, a.a.O. (Anm. 32).

Verfahren sogar die Anreize erhöht, Interessenkonflikte tatsächlich konfliktiv auszutragen<sup>55</sup>. Multilateralismus wirkt hier also nicht konfliktverhindernd, wohl aber konflikt-einhegend. Bei Handelskonflikten, die bisher zu keinem Zeitpunkt mehr als 2% des globalen Handelsvolumens betroffen haben, werden oft Strategien des „rationalen“ Rechtsbruchs („rational breach“) verfolgt. Dies liegt vordergründig daran, dass Verstöße nicht untersagt sind, sondern unter bestimmten Bedingungen billigend in Kauf genommen werden. In Streitverfahren geht es dann darum, zu klären, ob entsprechende Bedingungen gegeben waren und der beklagte Staat Schutzmaßnahmen berechtigt erlassen hat. Wird ein Rechtsverstoß festgestellt, soll dies den Anlass geben, die beklagte Praxis abzustellen. Nur in solchen Fällen sind auch Sanktionen legitimiert.

Auch wenn in der WTO eine deutlich stärkere Rechtsorientierung als im alten GATT festzustellen ist, sind weder Konflikthäufigkeit noch Konfliktintensität zurückgegangen. Im Gegenteil: durch die verregelte und *nicht* durch das Veto der beklagten Partei blockierbare Austragung von Konflikten haben viele transatlantische Handelsstreitigkeiten sogar erheblich an Momentum gewonnen, sind gleichzeitig aber auch einer Lösung näher gebracht worden. Dieser paradoxe Befund lässt sich nicht ohne Blick für die *innen*-politische Instrumentalisierbarkeit des Streitbeilegungsmechanismus analysieren. Dieser stellt ein starkes, gleichwohl politischen Rücksichtnahmen unterworfenen Instrument zur Ahndung von Rechtsverstößen dar. Der DSM ist durch seinen klaren Verfahrensablauf sehr transparent und eignet sich dennoch in vielerlei Hinsicht für politische Manöver – auch für Schuldvermeidung bei der Rücknahme rechtswidriger Handelspraktiken in dem beklagten Staat.

Nur wenn eine beklagte handelsverzerrende Maßnahme nach einem Panel-Urteil nicht abgestellt wird, dürfen Strafzölle erhoben werden. Mit Strafzöllen wird, als ultima ratio, die Beendigung von Rechtsverstößen angestrebt, jedoch werden dabei vor allem politische Hebel in Bewegung gesetzt; besser gesagt: es werden ökonomische „Daumenschrauben“ (Strafzölle) verwendet, um bei der beklagten Partei Umdenken bzw. eine Anpassung an die Erfordernisse des Welthandelsrechts zu befördern. Die durch Urteile legitimierte Zwangsausübung von klagenden Staaten soll in erster Linie die *politischen* Anpassungsprozesse unterstützen. Oft ist es nur zu einer maßvollen, aber direkt auf strategische Schlüsselbereiche und gegen politische Unterstützungscoalitionen gerichteten Zollerhebung gekommen. Mit Strafzöllen soll exekutiven Akteuren in den beklagten Staaten geholfen werden, die Umsetzung der Streitschlichtungsurteile voranzutreiben. Angesichts konkreter Sanktionsdrohungen stehen institutionalisierte Ausreden zur Verfügung, die in nationalen Entscheidungsprozessen aufgegriffen werden können. Die Schiedssprüche des WTO-Streitschlichtungssystems lassen sich von der Exekutive gut zur Mobilisierung freihändlerisch orientierter Interessengruppen benutzen.

Der feste DSM-Terminplan erlaubt eine Streitbeilegung in einem überschaubaren Zeitrahmen. Im Gegensatz zum GATT kann *compliance* nach einem WTO-Urteil nicht

---

<sup>55</sup> Vgl. Fallbeispiele von Handelsauseinandersetzungen in Eric Frey: *Feuding Friends. U.S.-European Trade Relations in the Clinton Era 1992-2000*, Frankfurt a.M. u.a. 2004, *Breuss*, a.a.O. (Anm. 50), Ernst-Ulrich Petersmann/Mark A. Pollack, (Hrsg.): *Transatlantic Economic Disputes. The EU, the US, and the WTO*, Oxford u.a. 2005, *Zangl*, a.a.O. (Anm. 48), *Deveaux/Lawrence/Watkins*, a.a.O. (Anm. 19) und *Knothe*, a.a.O. (Anm. 10).

mehr verschoben werden, wenn andere Staaten wirksame Sanktionsinstrumentarien haben und außerdem bereit sind, von diesen Gebrauch zu machen. Auf der anderen Seite reflektieren die in der Regel großzügig bemessenen Übergangsfristen bei der Umsetzung von *Panel*-Urteilen und das Rückwirkungsverbot von Strafzöllen sehr deutlich politische Rücksichtnahmen der Staaten. Parallel zu den Streitverfahren sind diplomatische Koppelgeschäfte gang und gäbe. Die Staaten agieren also nicht in einem völlig judzialisierten Umfeld, vielmehr ist immer noch oft „bargaining in the shadow of the law“<sup>56</sup> üblich. Freilich wirft die WTO-Gerichtsbarkeit einen sehr langen Schatten. Oft werden mit handelspolitischen *tit-for-tat*-Strategien, die für transatlantische Interaktionen typisch sind, mehrere Streitfälle (informell) gekoppelt. Klagen gegebenenfalls mit Gegenklagen zu beantworten ist ein Gebot diplomatischer Geschicklichkeit, weil die bargaining-Masse erhöht wird. Zur vollständigen Kollision der Konfliktparteien kommt es allerdings fast nie. Bei der Konfliktlösung scheint in der WTO geduldiges Zeitspiel, mit dem zwischen den Streitparteien durch bilaterale Konsultationen ein gesichtswahrendes Einvernehmen schrittweise erarbeitet werden kann, noch immer die *wirkungsvollste* Streitbeilegung zu sein. Der Umstand, dass Konflikte jederzeit wieder aus der multilateralen Arena herausgenommen und bilateral weiterbehandelt werden können, mag der WTO als Schwäche ausgelegt werden, tatsächlich wird damit aber die Utilität, die ihr von politischen Entscheidungsträgern zugewiesen wird, maßgeblich gesteigert<sup>57</sup>. Eine spätere Wiederaufnahme von multilateralen Verhandlungen kann damit nämlich sogar befördert werden<sup>58</sup>.

Der DSM ist das stärkste Instrument, über das Staaten zur Ahndung von Rechtsverstößen verfügen, aber nicht das einzige. Bei der Beilegung vieler Handelskonflikte hat sich ein aus GATT-Zeiten bekanntes Verhaltensmuster bewährt, in dem politische Rücksichtnahmen besonders deutlich hervortreten: „early settlement“. Bei einer frühzeitigen Einigung der Streitparteien wird eine bilateral abgestimmte, tragfähige Lösung angestrebt, die bevorstehende Streitschlichtungsurteile überflüssig macht und den betroffenen Staaten Manövrierfähigkeit belässt<sup>59</sup>. Beide Verhaltensmuster, Zeitspiel wie früh-

---

<sup>56</sup> Zit. *Devereaux/Lawrence/Watkins*, a.a.O. (Anm. 19), S. 27.

<sup>57</sup> Die Nützlichkeit der WTO-Streitbeilegung wurde beispielsweise von der amerikanischen Exekutive als wesentliches Instrument zur Ahndung „unfairer“ ausländischer Handelspraktiken und zur Steigerung der Glaubwürdigkeit von US-Drohungen dargestellt; Vgl. Alexander *Thompson*: *The Power of Legalization. A Two-Level Explanation for U.S. Support of the WTO Dispute Settlement*, *Paper for Presentation at the ISA Annual Convention 2007*, [http://archive.allacademic.com/one/isa/isa07/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished\\_manuscript&file\\_index=1&pop\\_up=true&no\\_click\\_key=true&attachment\\_style=attachment&PHPSESSID=723e0ea5da3817fee35ae240815c67d9](http://archive.allacademic.com/one/isa/isa07/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=1&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=723e0ea5da3817fee35ae240815c67d9) (1.6.2007).

<sup>58</sup> Vgl. Heinz *Hauser*/Alexander *Roitinger*: *Renegotiation in Transatlantic Trade Disputes*, in: Ernst-Ulrich *Petersmann*/Mark A. *Pollack* (Hrsg.): *Transatlantic Economic Disputes. The EU, the US, and the WTO*, Oxford u.a. 2005, S. 487-506.

<sup>59</sup> Vgl. *Busch/Reinhardt*, a.a.O. (Anm. 48), S. 480: „All of the “real action” in US-EC disputes is in early settlement. (...) The propensity to settle early simply reflects the logic of bargaining in the shadow of “strong” law, in that defendants plead good cases and complainants withdraw weak ones. (...) Yet there is no evidence that compliance is in any way more likely under the WTO than under GATT.“. Die durch den DSM gestiegene Veranlassung der Streitparteien zu bilateralen Konsultationen betont auch Thomas *Cottier*: *Dispute Settlement in the World Trade*

zeitige Einigung, werden durch die höhere Verbindlichkeit des DSM erheblich erleichtert und damit attraktiver. Der DSM liefert also auch gute Gründe, sein Instrumentarium nicht bis zur Neige auszuschöpfen und Streitfälle bilateral zu beerdigen..

Gerade in den zahlreichen transatlantischen Handelsauseinandersetzungen zeigt sich, wie stark das vermeintlich regelförmige WTO-System noch immer von politischen Rücksichtnahmen und Kalkülen geprägt bleibt: Ob und (vor allem) *zu welchem Zeitpunkt* ein nationaler Regulierungstatbestand zum multilateralen Streitgegenstand wird, entscheiden die betroffenen Konfliktparteien je nach Nützlichkeit – ebenso über die Dauer der Auseinandersetzungen bzw. darüber, ob legitimierte Sanktionen tatsächlich verhängt werden. Der DSM ist, auch wenn er Richtung und Ablauf der Verfahren stark prädisponiert, keineswegs eine Einbahnstraße. Die Staaten können Verfahren ins Leere laufen lassen, wenn sie sich bilateral einigen. In den Verfahren bleiben die Staaten unter sich, ebenso wenn es darum geht, Strafzölle zu verhängen. Das Sanktionsinstrumentarium ist gerade nicht automatisiert und verbindlich, sondern bleibt deutlich politischer Kontrolle vorbehalten<sup>60</sup>. Durch diese (sicherlich nicht unwillkommenen) Abschottung von Interessengruppen und Legislativen erweitern exekutive Akteure ihre Entscheidungsautonomie und Handlungsspielräume<sup>61</sup>.

Handelskonflikte werden nicht immer (nicht einmal überwiegend) in multilateralen Verfahren gelöst, aber durch den DSM und den Zwang zur gegenseitigen Rücksichtnahme immerhin entscheidend abgedimmt. Das handelspolitische Tagesgeschäft der Streitparteien wird durch schwelende Konflikte kaum tangiert und nicht nachhaltig beeinträchtigt. Angesichts der starken politisch-institutionellen Einhegung von Auseinandersetzungen sind Begriffe wie „Handelskrieg“ in der Regel keine angemessene Beschreibung. Auseinandersetzungen können vielmehr, gerade weil sie einen institutionellen Hintergrund haben, sehr kontrolliert eskalieren. Ihre Konsequenzen können abgeschätzt, politisch „eingepreist“ und nötigenfalls entschärft werden – vor allem, wenn handelspolitische Parität, also symmetrische Interdependenz zwischen den Streitparteien besteht. Durch Vertagung bzw. bilaterale „Verrechnung“ der Konflikte verbleibt die finale Entscheidungshoheit bei den Streitparteien. Zusammenfassend kann festgestellt werden: Strafzölle haben vor allem eine politische Stoßrichtung. Als Hauptzweck des DSM darf der Hinweis auf die Kosten *fortgesetzter* Verstöße vermutet werden. Den politischen Entscheidungsträgern in dem beklagten Staat soll dabei geholfen werden, Regelungen, die mit dem Welthandelsrecht nicht in Einklang zu bringen sind, abzustellen. Dazu bedarf es gegebenenfalls der Verhängung spürbarer Sanktionen. Diese können indes von der klagenden Partei nur bei einem hohen Handelsvolumen glaubhaft angedroht werden. Importmacht erhöht die Durchsetzungsfähigkeit in DSM-Verfahren entscheidend.

Deshalb ist es wenig überraschend, dass die Staaten der OECD-Welt Hauptnutzer des DSM sind. Oft wird behauptet, sie seien auch die einzigen Nutznießer<sup>62</sup>. Ursprünglich

---

Organisation. Characteristics and Structural Implications for European Union, in: *Common Market Law Review*, 35 (2), 1998, S. 325-378, v.a. S. 350f.

<sup>60</sup> Auch im Mehrebenensystem der EU besitzen, obwohl die WTO-Streitverfahren durch den EU-Handelskommissar durchgeführt werden, die nationalen Regierungen im Rat der EU das letzte Wort bei der Verhängung von Strafzöllen; vgl. *Knodt*, a.a.O. (Anm. 3), S. 113.

<sup>61</sup> Vgl. das zugespitzte Argument in *Wolf*, a.a.O. (Anm. 14).

<sup>62</sup> Vgl. u.a. *Breuss*, a.a.O. (Anm. 50).

wurde die Judizialisierung der Streitverfahren während der GATT-Phase vor allem von den Schwellenländern angemahnt, während sich die etablierten hegemonialen Akteure mit einer Verschärfung schwer taten. Nur die Vereinbarung, dass alle unilateralen Maßnahmen zur Beseitigung handelsverzerrender Maßnahmen beseitigt würden, also auch die amerikanischen *Section 301*-Verfahren, ermöglichten die Zustimmung. Die Aussicht auf ein effektives, weil kaum blockierbares Verfahren zur Streitschlichtung, sicherte breite Zustimmung. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, war die Quad-Gruppe (EU, USA, Kanada und Japan) an einem Großteil der seit 1995 angestrebten Verfahren beteiligt, entweder als Beschwerdeführer oder als beklagte Partei. Fast 60% der insgesamt 363 WTO-Streitfälle (Stand Juni 2007) entfallen auf diese Ländergruppe. Zusammen mit den führenden Schwellenländern China, Indien, Südkorea, Brasilien und Mexiko wird sogar ein Anteil von rund 80% erreicht.

**Tabelle: Nutzung des DSM durch Quad-Staaten und führende Schwellenländer<sup>63</sup>**

	Kläger	Beklagter
USA	88	97
EU (27)	85	82
Japan	12	15
Kanada	28	15
Quad-Staaten gesamt	<b>213</b>	<b>209</b>
China	2	8
Indien	17	19
Südkorea	13	13
Mexiko	17	14
Brasilien	22	14
5 Schwellenländer gesamt	<b>71</b>	<b>68</b>

*Eigene Auflistung*

Das Verhalten der Staaten in den Streitverfahren ist insgesamt deutlich rechtsorientierter geworden als früher im GATT<sup>64</sup>. Unilaterale Sanktionen gibt es kaum noch, und zwar nicht nur, weil sie gegenüber WTO-Mitgliedern verboten sind, sondern weil das DSM-Instrumentarium von den dominanten Akteuren wegen seiner instrumentellen Nützlich-

<sup>63</sup> Vgl. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_by\\_country\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm) (27.6.2007). Mehrfachnennungen sind möglich, weil nicht selten mehrere Verfahren zum gleichen Konfliktgegenstand initiiert worden sind. Bei den Angaben für die EU sind auch alle Fälle hinzugerechnet, in denen die 27 Mitglieder der EU einzeln betroffen waren.

<sup>64</sup> Vgl. stellvertretend *Zangl, a.a.O. (Anm. 48)*.

keit und seiner hohen normativen Verpflichtungskraft geschätzt wird<sup>65</sup>. Gerade große Handelsstaaten suchen bei Handelskonflikten die Legitimation durch DSM-Verfahren. Dabei geht es nicht immer um abschließende Urteile, sondern oft auch um handelspolitische Drohkulissen. In den wenigsten Fällen ist es zur Verhängung von Sanktionen gekommen<sup>66</sup>. Gleichwohl erfreut sich der Streitbeilegungsmechanismus in seiner doppelten Funktion als handelspolitischer Pranger sowie als Instrument einer rechtsförmigen Konfliktaustragung offenbar wachsender Beliebtheit.

Das Streitverfahren ist als Rechtsmittelsystem konzipiert, das nicht vordergründig auf die Verurteilung, sondern auf die Beendigung von Verstößen gegen das Welthandelsrecht abzielt. Insofern muss zwischen völkerrechtlicher Verbindlichkeit der WTO-Regeln und den tatsächlichen Konsequenzen von Rechtsverstößen differenziert werden. Anders als bei Verstößen gegen die Menschenrechte oder das Völkerstrafrecht können sich die Staaten im Umgang mit dem Welthandelsrecht auf einen flexiblen Ermessensspielraum bei der Umsetzung berufen. Die WTO kann ihre Urteile nicht selbst vollstrecken oder, wie etwa der Europäische Gerichtshof, nationale Gerichte anweisen, bei der Sanktionierung von Rechtsbrüchen zu helfen. Die Welthandelsorganisation kann lediglich die Verhängung von Sanktionen legitimieren, die ihrerseits von den Staaten exekutiert werden. Dieser politische Entscheidungsvorbehalt sichert nicht zuletzt die Unterstützung für das DSU. Gleichzeitig nämlich werden, weil Rechtsorientierung mit handelsdiplomatisch kontrollierbaren Zwangsmitteln gekoppelt werden kann, Strategien der Schuldvermeidung ermöglicht.

Oberste Priorität haben bilaterale Konsultationen und Verhandlungen. Aber auch die Sanktionierung von Rechtsverstößen bleibt den Mitgliedern selbst überlassen, denn nur diese können Konzessionen zurückziehen, also Strafzölle erheben. Diese hybride Struktur aus Judizialisierung und (legitimierter) Selbstjustiz, aus supranationaler Rechtsprechung und politischem Druck spielt fast ausschließlich den führenden Handelsstaaten in die Hände. Starke Interdependenz und eine hohe Importquote sind wichtig, um bei Rechtsverstößen glaubwürdig mit Sanktionen drohen zu können. Es ist daher kaum verwunderlich, dass über die Hälfte der WTO-Mitglieder – bis auf Bangladesh alle Entwicklungsländer – noch nie Gebrauch vom DSM gemacht haben; zum einen weil die hohen Verfahrenskosten abschreckend wirken<sup>67</sup>, zum anderen, weil aufgrund der Wirtschafts- und Handelsstruktur kaum Sanktionsarsenale vorhanden sind, um eventuelle juristische Erfolge gegenüber den Industriestaaten in handelsdiplomatische Siege ummünzen zu können. Selbst bei eindeutigen Siegen in DSM-Verfahren bestehen nur geringe Aussichten darauf, Großhändler zur Umsetzung zwingen zu können. Erstaunlich, aber im Hinblick auf die in diesem Papier entwickelten Selbstbindungsargumente keineswegs überraschend, ist die ungebrochen hohe Akzeptanz des DSM bei den großen Industrienationen. Diese haben in vielen Fällen Niederlagen hinnehmen müssen. Bei den

---

<sup>65</sup> Vgl. *Thompson*, a.a.O. (Anm. 57) und *Pauwelyn*, a.a.O. (Anm. 48).

<sup>66</sup> Vgl. die instruktiven Falltabellen in *Chaisse/Chakraborty* a.a.O. (Anm. 32), S. 181ff.

<sup>67</sup> Die auf mindestens 300.000 US-\$ pro Fall geschätzten Kosten für Verfahrensgebühren und Rechtsexpertise bilden eine Eintrittsbarriere. Deshalb wurde wiederholt über einen multilateralen Fonds für „Prozesskostenhilfe“ diskutiert. Allerdings ist der finanzielle Aspekt vermutlich nur sekundär angesichts fehlender Sanktionsarsenale der Entwicklungsländer.

USA stehen 9 Siege 38 Niederlagen gegenüber, bei der EU ist das Verhältnis zwar etwas moderater, aber mit 6 zu 15 ebenfalls eindeutig negativ.

## Schluss

In diesem Papier wurde ein Paradoxon analysiert: die Welthandelsorganisation wird von Machtasymmetrien geprägt und die aktuelle Verhandlungsrunde über weitere Liberalisierungsschritte steht vor dem Aus. Gleichzeitig aber gibt es eine sehr ausgeprägte Akzeptanz für die supranationale Streitschlichtung. Weil die etablierten institutionalistischen Erklärungsmuster m.E. dieses Paradoxon nur unzureichend erklären können, wurde mit einem Zwei-Ebenen-Modell den politischen Motiven für Selbstbindung und die Akzeptanz multilateraler Streitverfahren nachgespürt. Dabei wurde in einem (simplifizierenden) Vergleich argumentiert, dass WTO-Mitglieder, repräsentiert durch exekutive Akteure, sich überwiegend wie Vereinsmitglieder verhalten: sie nutzen Kooperationspotenziale, lehnen aber eine zu weitreichende Institutionalisierung ab, die ihre eigenen Handlungsoptionen einschränken würde. Die Verpflichtungskraft der Welthandelsorganisation bleibt, wie die eines Vereins, entscheidend auf den Selbstbindungswillen der Mitglieder angewiesen. Dieser ist bei den maßgeblichen Akteuren der WTO offenkundig vorhanden, nicht trotz, sondern gerade wegen der hybriden Organisationsstruktur aus „organisierter Heuchelei“ im Prinzipien- und Normenapparat, intergouvernementalem Verhandeln und starker Judizialisierung in der Beilegung von Streitigkeiten. Exekutiven zeigen ein besonders hohes Interesse an den institutionalisierten Ausreden, die durch den Streitbeilegungsmechanismus bereit gestellt werden. Diese Ausreden können bei der Internalisierung von Anpassungszwängen auf nationaler Ebene wirksam eingesetzt werden und unterstützen Strategien politischer Schuldvermeidung (*blame avoidance*). Der Normenapparat der WTO hat die Flexibilität nationaler Politiker auf dem Gebiet der Handelspolitik erheblich eingeschränkt, gleichwohl besteht für die Hauptakteure der WTO ein großer, innenpolitisch ertragreicher Manövrierspielraum.

Die Verbindlichkeit der WTO ist damit weniger eine Funktion ihrer institutionellen Regeln, sondern vielmehr eine Folge ihrer politischen Nützlichkeit. Die Rückbindung und Kontrolle ihrer Entscheidungsprozesse durch die Staaten, nicht ihr regulativer Rahmen oder ihre Governanceleistungen, sichern der WTO eine hohe Zustimmung bei politischen Entscheidungsträgern. Die Regulierungsfähigkeit der WTO findet ihre Grenzen in der Bereitschaft der Mitglieder, Marktöffnung ernsthaft zu implementieren, die Harmonisierung von regulativen Standards voranzutreiben und/oder Streitschlichtungsurteile umzusetzen. Regulative Verbindlichkeit endet dort, wo sie zu stark mit Machtinteressen kollidiert oder Regelungen auf nationaler Ebene mit starken Widerständen zu kämpfen haben. Regelbefolgung muss sich in der Handelspolitik letztlich immer in Entscheidungsprozessen auf nationaler Ebene (die EU ist ein Sonderfall). Multilaterale Interaktionen müssen in den Mitgliedstaaten vermittelbar sein. Die multilateralen Liberalisierungsanliegen bleiben daher politischen Nützlichkeitserwägungen untergeordnet: die WTO ist deshalb weiterhin ein System eingehegten und gezähmten Liberalismus<sup>68</sup>. Ihre Mitglieder sehen auch nach 60 Jahren Handelsexpansion und Wohlstandsmehrung

---

<sup>68</sup> Vgl. *Ruggie*, a.a.O. (Anm. 24) und *Rode*, a.a.O. (Anm. 24).

immer noch die mögliche *Überforderung* bei der Öffnung von Märkten als größtes Risiko an. Der Vereinszweck des multilateralen Handelsregimes ist damit (anders als von vielen linken Kritikern immer wieder argumentiert) kein offensiver, auf unkonditionierte Marktliberalisierung abstellender, sondern unverändert ein defensiver, auf politische Vermittlungsfähigkeit abzielender. Die anhaltende Inkonsistenz zwischen marktliberaler und entwicklungs-dynamischer Rhetorik auf internationaler Ebene und selektiver Anpassungsverweigerung bei vielen Nationalstaaten ist augenfällig. Gerade sie sichert aber möglicherweise die breite politische Unterstützung für das WTO-System insgesamt: „Inconsistency is a solution rather than a problem: a solution to the problem of winning and maintaining external legitimacy and support *in an environment where inconsistent norms obtain.*“<sup>69</sup>

Es konnte verdeutlicht werden, dass der Anspruch auf *compliance* im WTO-System, wie in Vereinen, entscheidend auf die Folgewilligkeit der Mitglieder angewiesen bleibt. Das Handelsregime bietet ein hybrides Anreizsystem, das Entscheidungsträgern Schuldvermeidung und Selbstbindung ermöglicht, und zwar bei intergouvernementalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen ebenso wie in der supranationalen Streit-schlichtung. Administrative Entscheidungsträger sind in den Verhandlungsrunden der WTO und in den DSB-Verfahren weitgehend unter sich. Auch die sogenannten (und stets stark heterogenen) „Wirtschaftsinteressen“ finden nur selektiv Beachtung. Die WTO vermittelt verbunden mit den Zwängen transnationaler Interessenkonvergenz Anpassungsdruck in nationalen Entscheidungssystemen; diesem können und wollen sich Politiker, vor allem die Exekutiven, vermutlich meist auch nicht entziehen, weil die Aufkündigung multilateraler Verpflichtungen beträchtliche Folgekosten verursacht. Eine verlässliche multilaterale Selbstbindung eröffnet gute Erfolgsaussichten für Strategien zur vorübergehenden Ruhigstellung und späteren Disziplinierung anti-multilateraler Kräfte – temporär begrenzte Verstöße gegen das Welthandelsrecht (rational breach) können als politische Beschwichtigungsstrategie interpretiert werden, die die *compliance* eines Landes nicht grundsätzlich infrage stellen.

Die WTO ist (und bleibt vermutlich bis auf weiteres) ein von den Interessen der Großhändler dominierter Handelsverein, der zwar ökonomische Liberalisierungsanliegen verfolgt, sich im Alltag aber in erster Linie mit protektionistisch inspirierter Verschleppungs- und Blockadepolitik herumschlagen muss. Je länger aber die multilateralen Verhandlungen auf Eis liegen, desto wahrscheinlicher werden minilaterale „Ausgründungen“ in Form bilateraler oder regionaler Integration oder Versuche sektoral begrenzter Liberalisierung.

---

<sup>69</sup> Zit. Brunsson, a.a.O. (Anm. 2), S. 188 (Hervorhebung D.K.).