

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



Hallenser IB-Papier 4/2008

David Kabus

**Das vorläufige Ende der Gemeinsamkeiten:
Gruppenhegemonie und Governance in der WTO**

E-Mail: david.kabus@politik.uni-halle.de
Website: <http://www.politik.uni-halle.de/rode>

Die Verhandlungen der Doha-Handelsrunde der WTO treten seit Juli 2006 auf der Stelle. Ein Ende des Verhandlungsstillstands ist auf absehbare Zeit nicht in Sicht. Multilaterale Liberalisierungsgespräche gelten seit jeher als ausgesprochen zäh und hochpolitisiert, weil neben der Verteilung erwartbarer Wohlfahrtsgewinne auch über zukünftige Entwicklungschancen von Volkswirtschaften und sozialen Gruppen entschieden wird. Die Hürden für einen Liberalisierungskompromiss sind damit in einer Organisation mit formaler Stimmgleichgewichtung und Konsenserfordernis von vornherein für alle Teilnehmer hoch gelegt. Dennoch konnte im Rahmen des alten GATT zunächst auf Initiative der USA, dann im transatlantischen Tandem mit der EG/EU und später in der gruppenhegemonialen Variante unter Führung der G7-Staaten der Rückbau von Handelshemmnissen stetig vorangetrieben werden. Die letzte Handelsrunde kulminierte mit der Gründung der WTO gar in einer institutionellen Verfestigung des Handelsregimes. An diese positive Bilanz konnte die WTO bislang nicht anknüpfen. Das Leistungsprofil fällt eher ambivalent aus. Zwar dokumentiert der kontinuierliche Mitgliederzuwachs des nunmehr fast universalen Regimes eine große Anziehungskraft auf Nichtmitglieder; allerdings fehlen der Handelsrunde spätestens seit Ende 2005 die notwendigen Impulse für einen baldigen erfolgreichen Abschluss. Die Diskrepanz zwischen dem offenkundigen Interesse an einer regelorientierten Zusammenarbeit in den Welthandelsbeziehungen einerseits und den fehlenden Fortschritten bei den Liberalisierungsverhandlungen ist erklärungsbedürftig.

Ein Paradox ergibt sich aus dem Umstand, dass sich ungeachtet der stockenden Liberalisierungsgespräche der Welthandel in den vergangenen Jahren ausgesprochen dynamisch entwickelte und regelmäßig neue Rekordmarken erklimmte.¹ Die Vermutung, dass die WTO Opfer ihres eigenen Erfolges geworden sei, kann nur zum Teil überzeugen. Zwar sind in den vergangenen Jahrzehnten die Handelshemmnisse in einigen Bereichen, zum Beispiel im Güterhandel auf ein nahezu vernachlässigbares Niveau gesenkt worden, in den Bereichen Agrar, Dienstleistungen und im Warenhandel zwischen Nicht-Industriestaaten verbleiben jedoch noch signifikante Liberalisierungspotentiale. Eine weitere akteursbezogene Erklärungsvariante lautet, dass die relevanten Akteure angesichts der anspruchsvollen Agenda mit dem bislang erreichten Status quo durchaus gut leben können und daher ein Interesse an einem erfolgreichen Abschluss der Handelsrunde besteht, aber eben nicht um jeden Preis. Dies wäre für Mitglieder mit regionalen Alternativen wie der EU und den USA, oder Mitgliedern mit Sonderstatus wie den AKP-Staaten anzunehmen. Gleichermaßen kann Staaten, die derzeit ohnehin stark vom bisherigen Regelwerk partizipieren und weiter gehende Verpflichtungen scheuen wie beispielsweise China, und natürlich Staaten mit Regierungen, die perspektivisch eher mehr zu verlieren als zu gewinnen hätten (Indien im Agrarsektor) ein eher geringes Interesse an einem Abschluss unterstellt werden. Auch dieses Argument kann nur zum Teil überzeugen. Widerstreitende Interessen sind ein konstitutives Merkmal der Welthandelsbeziehungen. Verweigerung wird erst zu einem Problem, wenn im Falle eines Scheiterns auch die WTO als Fundament

¹ Vgl. dazu den Befund von Moisés Naim, *The Free-Trade Paradox. Why Is Trade Booming While Trade Talks Are Crashing?* in: *Foreign Policy* 162, 5, 2007, S. 95 f.

regelgeleiteter Zusammenarbeit beschädigt und dies von den Akteuren auch bewusst in Kauf genommen wird.² Dieses Szenario ist derzeit nicht erkennbar.

Ein anderes Argument zur Deutung des Verhandlungsstillstands in der WTO bezieht sich auf die veränderten Mechanismen in der Interessenaggregation- und Artikulation in der WTO.³ Die neue, durch zahlreiche Entwicklungs- und Schwellenländerkoalitionen gezeichnete Handelsgeographie wird dabei überwiegend als Ausdruck einer veränderten Machtverteilung in der WTO interpretiert. Die gestiegene Partizipation durch mehr Vernetzung, Information und Transparenz in den Verhandlungen zeigt einen größeren Einfluss auf die Verhandlungen an. Dieser Befund kann bei einer Handelsrunde, die das Label "development round" bereits im Namen trägt, tatsächlich kaum gelegnet werden. Unbestreitbar wirkt die im Vergleich zu früheren Handelsrunden verstärkte Präsenz von Entwicklungs- und Schwellenländern tief in das institutionelle Gefüge der WTO hinein und ersetzt etablierte Koalitions- und Prozessmuster durch neue Formen formalisierter Zusammenarbeit. Hier tritt aber auch die zentrale Schwachstelle der neuen bunten WTO-Koalitionswelt offen zutage. Im Schatten des normativ aufgeladenen Entwicklungslabels betreiben überlappende Entwicklungs- und Schwellenländerkoalitionen als kleinsten gemeinsamen Nenner überwiegend Obstruktions- und Blockadepolitik. Die Bereitschaft besonders der wichtigen Ankerländer Brasilien, China und Indien, in den Verhandlungen auch tatsächlich Verantwortung zu übernehmen und durch ein Mindestmaß an Flexibilität den notwendigen Gestaltungsbeitrag zu liefern, ist derzeit nicht erkennbar.⁴ Die Entwicklungsländer, allen voran die am wenigsten entwickelten Länder, bestehen zum überwiegenden Teil auf einer Aufweichung des Reziprozitätsprinzips zu ihren Gunsten und auf einer Bringschuld seitens der Industrieländer.⁵

Die beobachtbare Verweigerung von Schwellen- und Entwicklungsländern, so wird nachfolgend argumentiert, ist weniger als Ursache für die stockenden Liberalisierungsgespräche, sondern viel mehr als Folge einer Entwicklung aufzufassen, die durchaus als vorübergehendes „Ende der Gemeinsamkeiten“ in der WTO apostrophiert werden kann. Die eben skizzierten Erklärungsangebote setzen sich, zugespitzt formuliert, eher mit den Symptomen denn mit der Wurzel der spätestens 2003 offenbar gewordenen ausgeprägten Blockadetendenzen im Welthandelssystem auseinander. Ursächlich für die Stagnation, so die hier vertretene These, ist ein Deutungskonflikt zwischen den etablierten gruppenhegemonialen Mitgliedern und einem Bündnis

² Insofern kann den Mitgliedsstaaten in der WTO neben konkreten Liberalisierungs- und Protektionsinteressen auch ein gewissermaßen „systemisches“ Interesse am Fortbestand der WTO als Forum regelgeleiteter Zusammenarbeit unterstellt werden

³ Vgl. Mayur Patel, *New Faces in the Green Room: Developing Country Coalitions and Decision-Making in the WTO*, Global Trade Governance Project, GEG Working Paper 2007/33, Oxford; Shepard Forman, Derk Seegar, *New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism*, in: *Global Governance* 12, 2006, S. 205-225, Thomas Manz, *Allianzen und Gruppen im Global Governance-System – Multilateralismus zwischen partikularen Interessen und universellen Anforderungen*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2, 2007, S. 25-45, S. 30

⁴ Vgl. Claudia Schmucker, *Auf dem Vormarsch. Der globale Einfluss der Schwellenländer wächst*, in: *Internationale Politik* 61, 9, 2006, S. 23

⁵ Vgl. etwa Robert Wolfe, *Can the Trading System Be Governed? Institutional Implications of the WTO's Suspended Animation*, Centre for International Governance Innovation, Working Paper 30, 2007, S. 19 f.

von aufstrebenden Schwellen- sowie Entwicklungsländern über den Normenbestand des Handelsregimes, der sachbezogene Verhandlungen überlagert und auch auf den Prinzipienbestand der WTO ausstrahlt. Kern des Konfliktes sind widerstreitende Deutungen über die zentrale Streitfrage, was tatsächlich als „vermittelbare Liberalisierung“⁶ interpretiert und als gemeinsame Grundlage für Liberalisierungsverhandlungen gelten kann. Entgegen der überwiegend vertretenen Interpretation, die Liberalisierungserfolge des Handelsregimes zeichneten sich in erster Linie durch die Bereitstellung öffentlicher Güter aus, soll nachfolgend gezeigt werden, dass im exklusiven Kreis der hegemonialen Gruppe *Arrangements mit begrenzter Reichweite* erzielt wurden, die eher den Charakter von Klubgütern trugen, aber offensiv als öffentliche Güter propagiert wurden. Die Auseinandersetzungen im Welthandelsregime sind nach dieser Lesart nicht unbedingt als Indikator für ein Scheitern der Doha-Runde oder der WTO zu interpretieren, sondern vielmehr als Anzeichen für ein Ende der herkömmlichen Gruppenhegemonie und etablierter Steuerungsmodi.

Weltwirtschaftsgovernance: Erklärungsansätze

Die Auseinandersetzung mit den Akteuren und Akteursgruppen im Welthandelsregime nimmt seit jeher einen besonderen Stellenwert in der WTO-Literatur und in der IB-Theoriedebatte ein. Dieser Umstand verwundert bei einer mitgliedergeführten Organisation mit formaler Stimmgleichgewichtung und Konsenserfordernis kaum. Sowohl im GATT als auch in der WTO waren und sind Staaten die eigentlichen Herren des Verfahrens.⁷ Gerade in den letzten Jahren erfuhr die Auseinandersetzung mit den relevanten Akteursgruppen im Welthandelsregime eine regelrechte Konjunktur. Bei der hegemonial induzierten Liberalisierungsagentur GATT standen zunächst weniger die Akteursgruppen sondern vielmehr die Rolle des benevolenten Hegemons USA im Blickpunkt. Zur Kennedy-Runde ab Mitte der sechziger Jahre verlagerte sich der Schwerpunkt der Aufmerksamkeit auf die sich allmählich herausbildende transatlantische Bigemonie.⁸ Das neue Duopol an der Spitze des GATT mit einer führungswilligen USA an der Spitze und einer aufstrebenden aber zurückhaltend agierenden EWG reflektierte die im Wandel begriffene Machtverteilung im Quasi-Regime GATT. Auch in den letzten beiden GATT-Liberalisierungsrunden, die Tokio- und die Uruguay-Runde, konnte das transatlantische Duopol das Geschehen noch dominieren. Allerdings wurde das Duopol nicht als geschlossene Akteursgruppe und schon gar nicht als Koalition perzipiert, weil die Hauptprotagonisten ihre Konflikte,

⁶ Vgl. Robert *Howse*, From Politics to Technocracy - and back Again: The Fate of the Multilateral Trading Regime, in: *The American Journal of International Law* 96, 1, 2002, S. 94-117

⁷ Vgl. dazu neben vielen anderen Manfred *Elsig*, Changing Authorities and New Accountability in the World Trade Organization: Addressing a Research Gap, Paper prepared for presentation at the Conference „Pathways to Legitimacy – The Future of Global and Regional Governance“, Warwick University, www.2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/activitiesnews/-conferences/conference2007/papers/Elsig.pdf; sowie John S. Odell, Chairing a WTO-Negotiation, in: *Journal of International Economic Law* 8, 2005, 2, S. 425-48

⁸ Vgl. Reinhard *Rode*, Kluge Handelsmacht. Gezähmte Liberalisierung als Governanceleistung im Welthandelsregime GATT/WTO, Münster 2006, S. 74 f., S. 91; ebenso Gilbert *Wynham*, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton, NJ 1986

vor allem im Agrarbereich, bis hin zu deutlich sichtbaren Ermattungserscheinungen bei den übrigen Vertragspartnern auf Kosten des GATT austragen.

Die Uruguay-Runde war die letzte Handelsrunde, in der die Transatlantiker, natürlich mit Einschränkungen, bis zum Schluss im eigentlichen Wortsinn noch tatsächlich „durchregieren“ konnten. Für einen Rundenabschluss war eine Übereinkunft zwischen den USA und der EG nicht die hinreichende, aber sicherlich die notwendige Bedingung mit stark katalysierender Wirkung.⁹ Jenseits der Hauptbeteiligten EG/EU und USA waren die Liberalisierungsverhandlungen im GATT geprägt von fallweisen und wechselnden Akteursgruppen, allerdings blieb deren Einfluss auf den Gesprächsverlauf eher begrenzt.¹⁰ Das gilt insbesondere für die Gruppe der Entwicklungsländer, welche den Verhandlungen eher am Rande beiwohnten, während die ausschlaggebenden Absprachen und Übereinkommen im exklusiven Kreis der Hauptprotagonisten USA, der EG, Japan sowie Kanada getroffen wurden. Bei der Aufarbeitung der Verhandlungsprozesse im GATT lag der Schwerpunkt daher auch mehrheitlich auf der Analyse der Akteursbeziehungen zwischen den bedeutendsten Vertragsparteien.¹¹

Transatlantischer Konsens wirkte in funktionaler Hinsicht als entscheidende Determinante für Steuerung mit Erfolgsperspektive im Welthandelsregime. Dieser Trend schwächte sich mit den Vorverhandlungen zur Uruguay-Runde kontinuierlich ab. Koalitionsbildungsprozesse nahmen an Tiefe und Breite stark zu und rückten in der Konsequenz als zunehmend einflussmächtiges Element von Konsensbildungsprozessen im GATT in der Aufmerksamkeitshierarchie nach oben. Eine Schlüsselrolle kam dabei wiederum der Entwicklungsländergruppe zu. Nach der gescheiterten Majorisierungsstrategie der G-77 im Rahmen der UNCTAD entledigten sie sich schrittweise ihrer überwiegend protektionistischen und tendenziell verweigernden Identität.¹² Die aus dem transatlantischen Interessenkonflikt im Agrarbereich resultierten Einflussmöglichkeiten wurden zunehmend geschickt zur Durchsetzung eigener, multilateral ausgerichteter Interessen genutzt.

In der IB-Theoriendebatte wurden der stetige amerikanische Abstieg vom exzeptionellen Ausgangsniveau nach 1945 und die veränderte weltwirtschaftliche Rol-

⁹ Reinhard Rode, GATT and Conflict Management. A Plea For A New Transatlantic Leadership Effort, in: ders. (Hg.), GATT and Conflict Management, A Transatlantic Strategy for a Stronger Regime, Boulder, CO, 1990, S. 119, S. 124

¹⁰ Vgl. Kenneth S. Chan, The International Negotiation Game: Some Evidence from the Tokyo Round, in: The Review of Economics and Statistics 67, 1985, 3, S. 456-64; Amrita Narlikar, International Trade and Developing Countries. Bargaining Coalitions in the GATT & WTO, London and New York 2003, Rode (2006), a.a.O., Anm. S. 87, 125 f.

¹¹ Vgl. neben zahlreichen anderen Beiträgen Bernhard May, Die Uruguay-Runde. Verhandlungsmarathon verhindert trilateralen Handelskrieg, Bonn 1994; Ernest H. Preeg, Traders in a Brave World: The Uruguay-Round and the Future of the International Trading System, Chicago/London 1995; John Croome, Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round, Geneva 1995; Theodore Cohn, Governing Global Trade: international institutions in conflict and convergence, Aldershot 2002

¹² Vgl. Jane Ford, A Social Theory of Trade Regime Change: GATT to WTO, in: International Studies Review 4, 2002, 3, S. 115-38; ausführlich dazu Narlikar, a.a.O., (Anm. 10)

lenverteilung umfangreich nachgezeichnet und thematisiert.¹³ Während die neorealistic inspirierten Vertreter hegemonialer Stabilität Hegemonie teilweise als *conditio sine qua non* zur Gewährleistung weltwirtschaftlicher Stabilität erhoben oder Ursachen der erodierenden amerikanischen Vormachtstellung untersuchten¹⁴, räumten die Vertreter der institutionalistischen Strömung den kooperationsfördernden Wirkungen von Regimen als erklärende Variable den Vorzug ein.¹⁵

Die nicht unwesentliche Frage lautete, inwieweit auch und gerade der Erfolg des alten GATT, der mit der Gründung der WTO 1994 vorerst seinen Höhepunkt fand, eher den kooperationsbefördernden Wirkungen von Regimen oder der Gewährleistung weltwirtschaftlicher Stabilität durch den Hegemon USA zuzuschlagen sei. Eine tatsächlich anarchiebegrenzende Wirkung von Institutionen war aus neorealistischer Sicht höchst fragwürdig, da, stark vereinfacht argumentiert, Institutionen generell über kein Eigenleben im Sinne einer inhärenten Entwicklungsdynamik oder gar über eine eigene Akteursqualität verfügen würden.¹⁶ Vielmehr wurde mit dem Derivat hegemonialer Stabilität der instrumentelle Charakter von Regimen und Institutionen als Mittel zur Verstetigung und Absicherung des hegemonialen Ordnungssystems betont.

Die Theorie hegemonialer Stabilität hatte in ihrer Auseinandersetzung mit den internationalen Wirtschaftsbeziehungen durchaus ihren Reiz. Zum einen diente sie als willkommene Ergänzung des stark sicherheitsfixierten und damit etwas statischen neorealistischen Paradigmas. Zum anderen konnte mit ihr überzeugend die hegemo-

¹³ Vgl. dazu die Übersicht bei Dietmar Herz, *The American School of Decline*. Anmerkungen zur Literatur über den Verfall amerikanischer Macht, in: *Neue Politische Literatur* 34, 1989, 1, S. 41-57

¹⁴ Zu den einzelnen, weit über neorealistische Theoriebildung hinaus reichenden Ausprägungen des Paradigmas hegemonialer Stabilität vgl. neben Charles P. *Kindleberger*, *The World in Depression, 1929-39*. Berkeley 1973; Michael C. *Webb*/Stephen D. *Krasner*, *Hegemonic Stability Theory: An Empirical Assessment*. in: *Review of International Studies* 15, 1989, 2, S. 183-98; sowie John G. *Ikenberry*/Charles A. *Kupchan*, *Socialization and Hegemonic Power*, in: *International Organisation* 44, 3, 1990

¹⁵ Vgl. Robert *Keohane*, Joseph F. *Nye*, *Power and Interdependence*. World Politics in Transition, Boston 1977; Robert O. *Keohane*, *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-77*, 1980, in: Joseph M. Grieco (Hg.), *The International System and the Political Economy*. Volume I: *Hegemony and Cooperation in the International Political Economy*. Aldershot 1993a, S. 200-31; Ders., (1984), *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton N.J.; zur Rolle von internationalen Regimen als intervenierende Variable vgl. Stephen *Krasner*, *Structural causes and regime consequences : regimes as intervening variables*, in: *International Organisation* 36, 1982, 2, S. 185-205; Beth *Yarbrough*/Robert *Yarbrough*, *Cooperation in the Liberalization of International Trade: After Hegemony What?*, in: *International Organisation* 41, 1987 1, S. 1-26

¹⁶ Vgl. dazu insbesondere John J. *Mearsheimer*, *The False Promise of International Institutions*, in: *International Security* 19, 1995, 3, S. 5-49; Ein Überblick über die Neorealismus-Neoinstitutionalismus-Debatte findet sich unter anderem bei David *Baldwin*, *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*, in: Ders. (Hg.), *Neorealism and Neoliberalism, The Contemporary Debate*, New York 1993, S. 2-25; Randall *Schweller*/David *Priess*, *A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate*, in: *Mershon International Studies Review* 41, 1997, 2, S. 1-32; sowie Robert *Jervis*, *Realism, Neorealism, and Cooperation. Understanding the Debate*, in: *International Security* 24, 1999, 1, S. 42-63

niale Gründung der Bretton-Woods-Zwillinge und des GATT erklärt werden. Ihre Strahlkraft war jedoch von eher kurzer Dauer. Dabei war weniger die allmähliche Erosion amerikanischer Vormachtstellung an sich problematisch.¹⁷ Der Aufstieg und Fall hegemonialer Mächte wurde von neorealistischen Autoren ja umfangreich diskutiert.¹⁸ Als prekär für die Plausibilität neorealistischer Annahmen erwies sich viel eher der Umstand, dass sowohl im ausgehenden GATT, aber noch viel ausgeprägter in der WTO allmählich neue, zunehmend gewichtige Akteure das Geschehen stärker als zuvor beeinflussten. Erschöpften sich zur Tokio-Runde und Uruguay-Runde internationale Handelsverhandlungen noch überwiegend im zähen und langwierigen Fingerhakeln des atlantischen Duopols, kam es spätestens in der neuen WTO zu einer deutlich sichtbaren Pluralisierung. Zu den ausgeprägten Pluralisierungstendenzen kam ein Trend zur Fragmentierung des Welthandelssystems, der sich vor allem in der gestiegenen Komplexität und Dynamik von Koalitionsbildungsprozessen niederschlug.

Hegemoniale Stabilität taugt in einem vielstimmigen Handelssystem ohne wirklich exceptionellen Akteur kaum als Erklärung. Dagegen können regime- und institutionenbezogene Ansätze wiederum plausibel Anreize für regelgeleitete Kooperation in der WTO, auch und gerade in Abwesenheit hegemonialer Führung, illustrieren. Jenseits von kooperationsbefördernden Wirkungen wie beispielsweise der Senkung von Transaktionskosten, der Bereitstellung von Informationen und stabilisierten Verhaltenserwartungen stoßen Theorien regelgefestigter Kooperationssysteme allerdings bei der Frage, welche konkreten Bedingungen und Umstände einer Kooperation tatsächlich zum Erfolg im Sinne von Steuerungoutput verhelfen, an ihre Grenzen. Gerade hier liegt die spezifische Stärke der Theorie hegemonialer Stabilität. Steuerung gelingt, da der Hegemon im wohlverstandenen Eigeninteresse den Großteil der Kosten für den Aufbau und Erhalt des Ordnungssystems schultert. Mit der hegemonialen Bereitschaft zur Kostenübernahme, sprich Konzessionen, wird ein starker Anreiz für Konsens gleichsam als fehlendes Bindeglied von bloßer Kooperationserleichterung und Governanceoutput gegeben.

Damit kam den Beiträgen, die sich mit der Produktion von Steuerungoutput jenseits einseitiger Fixierung auf neorealistische und institutionalistische Pfade widmen, besondere Bedeutung zu. Ein Ansatz der funktionalen Anbindung von gängigen Kooperationsanreizen und handfesten Konsensmotiven mittels eklektischer Verknüpfung von Regimetheorie und hegemonialer Stabilität findet sich in der liberalen Theorie gruppenhegemonialer Stabilität.¹⁹ Auch hier steht das Kostenargument im Vordergrund. Staaten, so lautet die Hauptannahme, wollen auch nach dem Verfall hegemonialer Führung auf die Vorteile regelgeleiteter Zusammenarbeit nicht verzichten. Vielmehr sind sie im Bewusstsein, dass der Erhalt einer bestehenden Institution weitaus weniger aufwendig und kostspielig als deren Neugründung im Bedarfsfall ausfällt, sogar zu einer verstärkten Kostenübernahme bereit. Die laufenden Kosten

¹⁷ Vgl. dazu die zahlreichen Beiträge im Rahmen der American-Divide Debatte

¹⁸ Vgl. etwa Robert *Gilpin*, *War and Change in World Politics*, Cambridge 1981; George *Modelski*, *The Study of Long Cycles*, in: Ders. (Hg.), *Exploring Long Cycles*, Boulder 1987

¹⁹ Vgl. Reinhard *Rode*, *Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen*, Münster 2002, S. 24 f.; Ders., *Macht und Zusammenarbeit in internationalen Institutionen*, Hallenser IB-Papier I/2004, Ders., *Kluge Handelsmacht. Gezähmte Liberalisierung als Governanceleistung im Welthandelsregime GATT/WTO*, Münster 2006

einer im Extremfall funktionslosen, aber institutionell selbstverfestigten Governan-
cearena mit Stand-by-Attitude werden durch ihre kontinuierlich stabilisierende Wir-
kung auf die Weltwirtschaftsbeziehungen mehr als kompensiert.²⁰ Da die fortgesetzte
Bereitstellung öffentlicher Güter wie etwa die Standard- und Regelsetzung in der
WTO besonders im Interesse jener Mitgliedsstaaten liegt, die vom WTO-Regelkanon
am meisten profitieren, fällt den Mitgliedern der G7/8 und den leistungsfähigsten
Ökonomien außerhalb des Gipfelregimes unweigerlich eine Führungsrolle zu, wenn
sie nicht gegen ihre eigenen Interessen handeln wollen. Die Zusammensetzung der
hegemonialen Gruppe ist dabei nicht festgefügt, sondern durch die fallweise Adapti-
on aufstrebender Volkswirtschaften in die hegemoniale Spitzengruppe durchaus fle-
xibel.²¹ Analog zur einzelhegemonialen Führung durch Kooperationsanreize vermag
die hegemoniale Spitzengruppe durch die manifeste Bereitschaft ihrer Mitglieder
zum Kompromiss Verhandlungsblockaden gelegentlich zu durchbrechen. Konsens-
befördernd wirkt dabei aus Sicht der liberalen gruppenhegemonialen Theorie maß-
geblich die gemeinsame Orientierung am liberalen Normenbestand im Sinne eines
„embedded liberalism“. Danach fühlen sich Staaten zwar grundsätzlich an liberale
Prinzipien, Regeln und Werte gebunden, allerdings müssen im Interesse der politi-
scher Vermittelbarkeit von Liberalisierungsfolgen und zur Wahrung nationaler Poli-
tikspielräume auch Ausnahmen möglich sein.²² Dieser Widerspruch mag zwar auf
den ersten Blick verwundern, erklärt aber einen Großteil der Liberalisierungserfolge
im alten GATT. Dessen Spielregeln waren von Anbeginn nicht in ein starres Korsett
eingebunden, sondern die Elastizität des liberalen Regelkanons schaffte erst den
notwendigen Spielraum für Kompromisse.

Allerdings ist mit Gruppenhegemonie kein wie auch immer gearteter konsensua-
ler Automatismus gemeint. Vielmehr bedeutet gruppenhegemoniale Führung die
Wahrnehmung des eigenen selbstverstandenen Rollenprofils, im richtigen Moment
mit anderen in einer „lockeren Koalition der willigen Liberalisierer“²³ durch konzer-
tiertes Voranschreiten hartnäckige Verweigerer zum Einlenken zu bewegen. Die
Mitgliedschaft in der hegemonialen Gruppe ist insoweit nicht allein durch den wirt-
schaftlichen Leistungsstand determiniert, sondern gerade auch durch die Bereit-
schaft, in entscheidenden Momenten durch die Gewährung von Konzessionen tat-
sächlich auch zu liefern. Widerstreitende Interessen und das Engagement in varii-
renden und überlappenden Koalitionen sind konstitutive Merkmale von Liberalisie-
rungsverhandlungen. Gruppenhegemoniale Steuerung kann folglich nicht der Regel-
fall sein, sondern beschränkt sich auf Verhandlungssituationen, in denen ein Durch-
bruch in greifbarer Nähe oder die Gefahr eines Scheiterns allseits hoch eingeschätzt

²⁰ Beispielhaft für diese Entwicklung steht der IWF. Nach dem Verlust der eigentlichen Da-
seinsberechtigung als zentrale Weltwährungsinstitution und der unregelmäßigen Inanspruch-
nahme seiner Dienste als Finanzkrisenmanager profiliert sich der IWF neben der Weltbank
zusehends als entwicklungspolitischer Akteur.

²¹ Vgl. Rode, a.a.O., (Anm. 20)

²² Vgl. zum Begriff des „embedded liberalism“ John Gerard Ruggie (1982), *International Re-
gimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order*, in:
International Organization 36, 2, S. 379-415

²³ Vgl. Rode, a.a.O., (Anm. 20) S. 213

wird.²⁴ Die Variante gruppenhegemonialer Führung legt insoweit aus funktionaler Perspektive den Fokus auf das tatsächlich Machbare in Handelsverhandlungen. Gemeinsam aus selbst verstandenem Eigeninteresse über den eigenen Schatten zu springen und Konsens zu erzeugen, darin dürfte die Quintessenz gruppenhegemonialer Führung im Sinne kluger Handelsmacht liegen.²⁵

Während die liberal-gruppenhegemoniale Variante eine eindeutig positive Steuereiskonnotation trägt, fällt die Interpretation von Gruppenhegemonie nach Bailin deutlich verhaltener und skeptischer aus.²⁶ Den Hauptbezugspunkt bilden hierbei die Persistenz der globalen liberalen Wirtschaftsordnung und die ökonomischen Entwicklungsdisparitäten zwischen Arm und Reich. Nach dieser Lesart fungiert gruppenhegemoniale Steuerung als Mittel zur Wahrung des Status quo im kapitalistischen Wirtschaftssystem.²⁷ Andere Staaten werden zwar mittels Konzessionen in die liberale Weltwirtschaftsordnung eingebunden, allerdings kommt es hierbei zu keiner grundlegenden Veränderung der globalen Machthierarchie und der bestehenden Entwicklungsdisparitäten. Stattdessen bewirkt Integration aus dieser Perspektive, dass Staaten außerhalb der Führungsgruppe aufgrund des hohen Grades an Interdependenz in den globalen Wirtschaftsbeziehungen auf gruppenhegemoniale Stabilisierungsleistungen im starken Maße angewiesen sind. Fortgesetzte Opposition gegen die gruppenhegemoniale Spitzengruppe oder gar Blockade wären im Vergleich zum Status quo mit hohen Kosten verbunden und kommen damit nach Bailin als realistische Handlungsalternative nicht in Betracht.²⁸ Gruppenhegemoniale Führung bezieht ihre Legitimation insoweit nicht vordergründig aus der Verbindung von ökonomischer Leistungskraft sowie wechselseitiger Abhängigkeit und dem übergeordneten Interesse an globaler Wohlstandsmehrung, sondern in erster Linie aus der Importmarktmacht, die von den Staaten der hegemonialen Spitzengruppe zur Durchsetzung genehmer Regeln eingesetzt wird. Abweichungen vom liberalen Prinzipien- und Normenbestand sind nach dieser Lesart kein Tribut an das tatsächlich *Machbare* in den internationalen Handelsbeziehungen, sondern vielmehr Ausdruck des gemeinsamen Interesses an protektionistischen Ausnahmen in sensiblen Bereichen wie etwa dem Agrarsektor. Hegemonie dient damit im funktionalen Sinne als Vehikel zur Sicherung ökonomischer Vormachtstellung und zur Perpetuierung globaler weltwirtschaftlicher Dominanz.²⁹

Gleichwohl die Ansätze in der Bewertung von Gruppenhegemonie im Allgemeinen und gruppenhegemonialer Führung im Besonderen zu stark differierenden Einschätzungen kommen, können beide Theorievarianten durchaus überzeugend darlegen, warum das multilaterale Handelssystem trotz der Erosion amerikanischer Hegemonie nicht bloß Bestand hatte, sondern sich auch bis in die Gegenwart als ver-

²⁴ So etwa der Durchbruch im transatlantischen Agrarstreit während der Uruguay-Runde im Rahmen des Blair-House-Agreements oder der Start der Doha Runde nach dem mißlungenen Vorlauf in Seattle 1999.

²⁵ Vgl. Rode, a.a.O., (Anm. 20)

²⁶ Vgl. Alison *Bailin*, From Traditional to Institutionalized Hegemony, G8 Governance Papers Nr. 6, 2001; Dies.: From Traditional to Group Hegemony. The G7, the Liberal Economic Order and the Core-Periphery Gap, Aldershot 2005

²⁷ Dies., a.a.O. (Anm. 27) S. 3 unter Bezugnahme auf Duncan *Snidal*, The Limits of Hegemonic Stability Theory, in: International Organisation 39, 1987, 4, S. 579-614

²⁸ Dies., a.a.O. (Anm. 27) S. 123

²⁹ Ebd. S. 147

gleichsweise robust gegenüber protektionistischen Rückschlägen erwies. Unter der Maßgabe eines tatsächlich durchsetzungsfähigen Gruppenhegemons spielt die Frage, ob der Erhalt der liberalen Ordnung oder die Festigung der Machtposition für die Beteiligten im Vordergrund steht, eine eher untergeordnete Rolle, solange gleichgerichtete Interessen identifizierbar sind und die WTO von den Mitgliedern der hegemonialen Gruppe tatsächlich als nützliches Instrument zur Interessendurchsetzung wahrgenommen wird.

Einigkeit unter den gruppenhegemonialen Akteuren ist eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung, da einzelne Mitglieder oder Gruppen durch Verweigerung Konsens jederzeit boykottieren können. Ohne gemeinsame Positionen und Standpunkte in der hegemonialen Gruppe ist ebenfalls schwerlich Einvernehmen in der WTO realisierbar. Das erforderliche Mindestmaß an Durchsetzungsfähigkeit zur Bewerkstelligung von Konsens ist also nur gegeben, wenn gemeinsame Positionen der hegemonialen Gruppe und Standpunkte der anderen WTO-Mitglieder in Deckung gebracht werden können.

Bezieht man die vergleichsweise hohen Hürden für die Durchsetzungsfähigkeit der hegemonialen Gruppe bei Liberalisierungsverhandlungen in die Betrachtungen mit ein, treten die Unterschiede zwischen den oben stehend thematisierten Theorieangeboten deutlicher hervor. So betont und akzentuiert die Interpretation von Gruppenhegemonie nach Rode, wie bereits angedeutet, eher die Möglichkeiten für Governanceoutput unter den Bedingungen eines Positivsummenspiels. Die Positionierung sämtlicher Akteure ist dieser Lesart folgend in den Welthandelsbeziehungen prinzipiell dynamisch und veränderbar, weil das WTO-Regelsystem generell die Möglichkeit bietet, im Sinne einer nachholenden oder aufholenden Entwicklung den Abstand zu den führenden Handelsmächten zu verkürzen oder in sektoraler Hinsicht gar aufzuschließen.³⁰ Die Bereitstellung der Kollektivgüter Systemstabilität und Liberalisierung durch die Verfestigung und Vertiefung des globalen Ordnungsrahmens der Welthandelsbeziehungen kommt damit per se allen Mitgliedern, wenngleich in unterschiedlichem Maße, zugute. Dagegen ist die Rolle von nichthegemonialen WTO-Mitgliedern in der Wahrnehmung von Bailin am ehesten einer destruktiven Dilemmasituation vergleichbar. Weder verfügen Staaten außerhalb der hegemonialen Gruppe über eine realistische Exit-Option, ohne sich selbst zu schaden, noch können Sie aus eigenem Vermögen den Regel- und Prinzipienkanon verändern, der ihre strukturelle Benachteiligung eigentlich erst zementiert.³¹ Auf Grundlage dieses differierenden theoretischen Befundes soll nachfolgend zur Klärung der Wirkungen von Gruppenhegemonie zunächst cursorisch der Frage nachgegangen werden, welche Mechanismen der Interessenvermittlung innerhalb der hegemonialen Gruppe sowie im Außenverhältnis des Gruppenhegemons in der Vergangenheit dominierten.

³⁰ Stellvertretend für die Partizipation am multilateralen Handelssystem sei an dieser Stelle auf die südostasiatischen Tigerstaaten Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan sowie nachfolgend die als „Pantherstaaten“ apostrophierten Schwellenländer Indonesien, Malaysia, Philippinen und Thailand verwiesen, deren wirtschaftliche Öffnung für den internationalen Handel kombiniert mit einer exportgeleiteten Wachstumsstrategie einen signifikanten Einfluss auf das wirtschaftliche Entwicklungsniveau in der Region hatte.

³¹ Das Gegenbeispiel bilden die Entwicklungsländer, insbesondere die Gruppe der LDC's, deren wirtschaftliche Entwicklung ungeachtet der Einbindung im Welthandelssystem seit Jahrzehnten stagniert oder zumindest auf einem geringen Entwicklungsniveau verharrt.

Wirkungen von Gruppenhegemonie

Die Differenz in der Perzeption gruppenhegemonialer Führung ist erklärungsbedürftig. Während die erste, dynamische Variante die Verortung in der liberalen Tradition schon im Titel anzeigt, nimmt die eher statische Interpretation deutliche argumentative Anleihen bei der dependenztheoretischen Schule und am Strukturalismus.³² Jenseits der ontologischen Verortung beider Ansätze dürfte die Hauptursache der unterschiedlichen Wahrnehmung gruppenhegemonialer Führung jedoch auch maßgeblich in der differierenden Einschätzung darüber liegen, in welchem Maße in der WTO tatsächlich öffentliche Güter bereitgestellt werden, oder eben nicht.

Liberalisierte Märkte und verbindliche Regeln im Welthandelssystem sind öffentliche Güter, sofern kein Akteur von der Nutzung ausgeschlossen und keine Rivalität zwischen den Nutzern im Konsum besteht. Zweifelsohne stellt die WTO öffentliche Güter, etwa beim Streitschlichtungsmanagement oder dem Setzen von einheitlichen Standards bereit. Allerdings, so wird nachfolgend unterstellt, folgten die Gespräche in der Vergangenheit eher einer Logik, die stark an klubgüterbezogene denn an kollektivgüterbezogenen Aushandlungsprozesse erinnerte. Ein vieldiskutiertes Beispiel für den latent exkludierenden Charakter von gruppenhegemonialen Arrangements mit Clubgütercharakter ist der Agrarsektor. Der Agrarhandel in der Triade EU, Japan und den USA ist die heilige Kuh, die zur Opferung auf dem handelspolitischen Altar aufgrund des hohen Politisierungsgrades denkbar ungeeignet und als handelspolitisches Zugeständnis auf Seiten der EG/EU lange Zeit gar nicht erst in Frage kam. Die transatlantisch inszenierte und befeuerte Auseinandersetzung im Agrarbereich zur Uruguay-Runde war nicht nur die Achillesferse der Handelsrunde schlechthin, sondern zugleich auch eine Machtdemonstration gegenüber den anderen Mitgliedern im Handelsregime, weil unmissverständlich klar gemacht wurde, welche Interessen für einen erfolgreichen Rundenverlauf von entscheidender Bedeutung waren und welche nicht. Die Lösung der Agrarkonflikte fiel durchweg ohne tiefgreifende Veränderungen im Protektionsniveau und damit weitgehend schmerzfrei für die Hauptprotagonisten aus. Augenfälligstes Hauptmerkmal der Agrarverhandlungen waren neben der Verbissenheit der transatlantischen Verhandlungspartner vor allem die konkreten Reziprozitätserwartungen, die eigentlich im Gegensatz zur verbreiteten institutionalistischen Standardannahme der „diffusen Reziprozität“ standen.³³ Auf der Suche nach innenpolitisch vermittelbaren Ergebnissen vertrauten die Verhandlungsparteien im gruppenhegemonialen Spitzenklub untereinander offensichtlich weniger luftigen Versprechungen auf die Zukunft, sondern vielmehr auf konkrete, äquivalente Zusagen. Eine noch bessere und willkommene Abkürzung zum inkrementell durchgewurstelten Minimalkonsens im GATT boten da aus Perspektive der wichtigen Akteure sicherlich die regionalen Optionen wie beispielsweise die AKP-Abkommen der

³² Vgl. Bailin, a.a.O., (Anm. 27), S. 114 unter Bezugnahme auf Johan Galtung, A Structural Theory of Imperialism, in: Journal of Peace Research 8, 1971, 2, S. 81-117 oder Immanuel Wallerstein, The Rise and Future Demise of the World Capitalist System, in; Comparative Studies in Society and History 16, 1974, 4, S. 387-415

³³ Vgl. Robert O. Keohane, Reciprocity in International Relations, in: International Organization 40, 1986, 1, S. 4; John Gerard Ruggie, Multilateralism: the anatomy of an institution, in: ders. (Hg.), Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form, New York 1993, S. 3-47

EU oder die NAFTA sowie APEC unter Einbezug Japans für die USA. Hier konnte in bilateralen Gesprächen oder Verhandlungen im kleinen Kreis leichter Reziprozität eingefordert und außerhalb des multilateralen Handelsregimes auch wirksam durchgesetzt werden.³⁴

Neben dem exkludierenden Charakter von gruppenhegemonialen Konsensfindungsprozessen unter gruppenhegemonialer Beteiligung und/oder Führung reflektierten auch die Liberalisierungsergebnisse den starken Einfluss der Clubgüterlogik auf die Verhandlungen. Die in der Uruguay-Runde erreichten Kompromisse, insbesondere im Agrar- und Textilsektor, ließen sich schwerlich unter die Kategorie Kollektivgüter subsumieren. Obwohl auf Seiten der gruppenhegemonialen Schlüsselakteure das Nichtdiskriminierungsgebot nicht unterlaufen wurde, führte doch die ausgesprochen kreative Regelauslegung gerade im Agrarbereich seitens der EU und USA der zu einer merklichen Benachteiligung von Agrarexporteurern außerhalb des hegemonialen Führungsclubs.³⁵ Nicht selten fanden die etablierten Spieler im gruppenhegemonialen Rahmen in der Vergangenheit Kompromisse, die in Bezug auf die Kategorie öffentliche Güter eher den Charakter von unreinen öffentlichen Gütern trugen, da sie anderen Regimemitgliedern mit Blick auf die Vorteilhaftigkeit der gefundenen Übereinkunft, etwa durch verbliebene Marktzugangsbarrieren oder hohen Konkurrenzdruck, wenig Raum für Partizipation ließen oder Teilhabe gar von vornherein praktisch ausschlossen.³⁶ Insgesamt kamen die erreichten Liberalisierungsabsprachen in den Handelsrunden formal allen Mitgliedern zugute, faktisch jedoch natürlich nur denen, die von den getroffenen Vereinbarungen auch tatsächlich in sektoraler Hinsicht betroffen waren.

Dieser Befund kann bei einem Regime mit derart großer Mitgliederzahl und Regelungsumfang auch kaum verwundern. Verhandlungen innerhalb der hegemonialen Gruppe waren in den letzten drei Handelsrunden regelmäßig gekennzeichnet von einer Klubgüterlogik, die mit exklusiv zustande gekommenen Vereinbarungen den Ballast für neue Liberalisierungsvorstöße beständig vergrößerte und die Hürden für zukünftigen Konsens kontinuierlich höher legte. Regionale Vorstöße schafften aus dieser Perspektive nicht nur willkommene Alternativen zum zähen multilateralen Verhandlungsalltag, sondern boten auch die Möglichkeit, eigene Marktmacht gewissermaßen transaktionskostenoptimiert zur Geltung zu bringen. Dabei waren die Handelsverhandlungen mit multilateralen als auch regionalen Fokus selten von dem Wunsch geleitet, einen umfassenden Liberalisierungsentwurf zu vollbringen, sondern drehten sich konsequent um die Kernfrage, was an Konzessionen dem Gegenüber abhandelbar und faktisch implementierbar sei. Das Leitprinzip des „embedded liberalism“ bringt diesen Gedanken zutreffend auf den Punkt. Eingehegter Freihandel

³⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang auch den Vorstoß der deutschen Bundeskanzlerin Merkel zum gemeinsamen transatlantischen Markt auf den EU-USA Gipfel Ende April 2007.

³⁵ Zu der Benachteiligung von Entwicklungsländern infolge der vergleichsweise geringen Tarifabsenkung durch gruppenhegemoniale Akteure im Rahmen des UR-Agrarabkommens vgl. Marlinda *Ingco*, *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?*, World Bank Policy Research Paper Working Paper No. 1500, 1995

³⁶ Vgl. etwa die Entwicklungen im Textilsektor, bei dem erst 2005 nach der Einstellung der im Multifaserabkommen von 1974 vereinbarten Quoten ein spürbarer Liberalisierungsimpetus realisiert werden konnte.

bedeutet nichts anderes, als dass niemand umsetzen musste, was er nicht wollte. Der löchrige Normen- und Regelapparat des alten GATT lieferte den quasi-institutionalisierten Rahmen für unverzichtbares, gruppenhegemonial feinjustiertes Interdependenzmanagement auf Augenhöhe. Die Konzentration auf wenige brisante Hauptthemen und der begrenzte Umfang der relevanten Tauschgegenstände dürfte dabei zu einer robusten Selbststabilisierungstendenz im gruppenhegemonialen Verhandlungssystem mit kurz- bis mittelfristig positiven Wirkungen für das ganze Regime beigetragen haben.³⁷ Dass dieser Zusammenhang im besonderen Maße auf die Hauptprotagonisten zutraf und manche Verhandler freudig und andere eher zähneknirschend den finalen Übereinkommen zustimmten, war sozusagen ein Tribut an die (Markt-) Machtverteilung im Handelsregime und Zukunftshypothek zugleich.³⁸

Ende der Gruppenhegemonie?

Mit Blick auf die Interpretationen von gruppenhegemonialer Steuerung ergibt sich damit überwiegend ein ergänzender und weniger ein widersprechender Befund. Während die liberale Deutung die Möglichkeiten betont, stellt die statische Interpretation auf die Grenzen gruppenhegemonialer Führung ab. Gruppenhegemoniale Governanceleistungen wurden, stark vereinfacht, mit Exklusion erkaufte und der Führungsanspruch mit Steuerungserfolgen in Form von Rundenabschlüssen ex post teilegitimiert. Die Unterschiede betonend, dürfte das größte Hindernis für die Realisation von Konsens zweifellos in der Synchronisation divergierender Vermittlungsanforderungen innerhalb- und außerhalb der hegemonialen Führungsgruppe liegen. Gleichwohl gruppenhegemonialer klubgüterbestimmter Interessenausgleich als notwendige aber nicht hinreichende Bedingung „Führung“ eigentlich erst ermöglichte,³⁹ war und ist die Bereitstellung reiner Kollektivgüter für multilaterale Steuerung unerlässlich. Alle in prozeduraler Hinsicht „nichtprivilegierten“ Verhandlungsteilnehmer außerhalb der hegemonialen Gruppe mussten in der Vergangenheit zur eigenen Positions- und Interessenwahrung von vornherein auf einer Vertiefung allgemein verbindlicher und regelorientierter Vereinbarungen drängen um der Gefahr entgegenzuwirken, im Verhandlungspoker an den Rand gedrängt zu werden. Vor diesem Hintergrund ist auch ungeachtet späterer Frustrationen die Zustimmung der Entwicklungsländer zu den umfangreichen Regelungen etwa bei TRIPS und GATS am Ende der Uruguay-Runde trotz der vielfältigen aus den Abkommen resultierenden Verpflichtungen und Implementationshürden zu erklären. Darüber hinaus war die Bereitstellung reiner öffentlicher Güter für die Legitimation der gefundenen Vereinbarungen gerade vor dem Hintergrund der gruppenhegemonialen Arrangements von vo-

³⁷ Selbstverständlich wurde von den gruppenhegemonialen Akteuren die ganze Themenpalette bearbeitet, weniger brisante Themen wurden jedoch mit Blick auf potentielle Paket- und Koppelgeschäfte sicherlich eher als reine Verhandlungsmasse angesehen und mit geringerer Priorität verfolgt.

³⁸ Vgl. etwa die Unterscheidung zwischen Regelgebern- und Regelnehmern bei Richard *Higgott*, *Multilateralism and the Limits of Global Governance*, CSGR Working Paper No. 134, 2004, S. 2

³⁹ An dieser Stelle sei noch einmal auf das Blair-House-Agreement zwischen der EG und der USA vom Dezember 1992 verwiesen.

rnherein unverzichtbar. Insoweit kommt multilaterale Handelsliberalisierung der Quadratur des Kreises gleich, weil auf Klubgüterlogik basierender Tausch nicht ohne legitimatorische Flankierung und Kollektivgüter wiederum nicht ohne Klubgütertausch zu haben sind. Anders ausgedrückt, sind Kollektivgüter allein in der WTO nicht durchsetzungsfähig aber Klubgüter ohne Umverteilung fernab konkreter Reziprozitätserwartungen ebenso nicht konsensfähig. Die unumgängliche Ankopplung von exklusiven Begehrlichkeiten und mehrheitlich getragenen Umverteilungsforderungen, wie bei der Doha-Runde deutlich beobachtbar und bereits im Namen dokumentiert, ist ein gewichtiges Hindernis für Konsens in der WTO.

Bei derart diffizilen Ausgangsbedingungen dürfte für gegenseitige Rücksichtnahme aufgrund gemeinsamer Ziel- und Erwartungshorizonte signifikant weniger Spielraum verbleiben, je schwerer der Ballast enttäuschter Erwartungen und unterschätzter Verpflichtungen vergangener Handelsrunden wiegt. Gerade der bisherige Verlauf der Doha-Runde liefert starke Anhaltspunkte für die Vermutung, dass in der WTO auch weiterhin eher Unterschiede statt Gemeinsamkeiten das Bild bestimmen. Grundsätzlich besteht in der WTO fortwährend die latente Gefahr, dass aus Gründen der argumentativen Verwertbarkeit alle Teilnehmer mehr oder weniger der Versuchung ausgesetzt sind, den Verhandlungsprozess überwiegend auf seine Defizite zu reduzieren und damit stärker die Divergenzen statt Konvergenzen hervorheben. Die Entwicklungen in der WTO seit der gescheiterten Ministerkonferenz in Seattle 1999 legen den Verdacht nahe, dass der bewährte Dualismus von gruppenhegemonialer Clubgüter- und Kollektivgutlogik zukünftig auf noch schwerer zu überwindende Hürden stößt.

Bereits kurze Zeit nach Rundenstart havarierte der transatlantische Führungsdampfer in Cancún. Das Problem lag dabei weniger am quasi-ritualisierten Austrag althergebrachter Interessengegensätze im Agrarbereich, sondern diesmal kam der Wind durch die Blockadehaltung diverser Entwicklungs- und Schwellenländerkoalitionen direkt von vorn. Der transatlantische Agrardeal vom August 2003 strukturierte der Clubgüterlogik folgend die Spielräume für das Verhandlungsergebnis schon in starkem Maße vor, ohne dabei den Verhandlungsparteien jenseits der Gruppenhegemonie signifikante Einflusspotentiale zu belassen. Dass Handelsverhandlungen von Anbeginn auch offensiv geführt werden und frühe Rückschläge eher die Regel denn die Ausnahme darstellen stand gerade mit Blick auf die vergangenen Handelsrunden zu erwarten.⁴⁰ Überrascht wurde das gruppenhegemoniale Klubensemble⁴¹ aber in erster Linie durch die relative Geschlossenheit der Blockadefront aus aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländern und das konzertierte Handeln über Cancún hinaus ungeachtet bestehender und persistenter Interessengegensätze zwischen den

⁴⁰ In diesem Zusammenhang drängt sich auf den ersten Blick eine Verlaufsanalogie der Doha-Runde zur Uruguay-Runde auf. Verwiesen sei beispielsweise an den gescheiterten Start der Uruguay-Runde 1982, die magere Bilanz des Mid-Term-Reviews zur „Halbzeit“ der Uruguay-Runde 1988 oder das Scheitern der Brüsseler Abschlusskonferenz 1990.

⁴¹ Zum Topos der WTO als Verein vgl. Danko *Knothe*, Die WTO als Handelsverein: Organisierte Heuchelei und institutionalisierte Ausreden, Hallenser IB-Papier 2/2008, www2.politik.uni-halle.de/rode//

Blockierern selbst.⁴² Die zweite große Neuigkeit sind die zahlreichen überlappenden neuen Koalitionen des Südens mit ihren notdürftig gekitteten Interessengegensätzen als Ausdruck eines neuen Selbstbewusstseins der Entwicklungsländer in der WTO. Gerade beim gemeinsamen Engagement von Schwellenländern wie Indien oder Brasilien mit Entwicklungsländern in Koalitionen wie der G20 werden die aufstrebenden Handelsmächte gelegentlich als Anwalt der Schwachen fehlperzipiert.

Auf den ersten Blick bietet eine bipolare Nord-Süd-Konfliktkonstellation durch eine erleichterte Positionsaggregation durchaus gute Ansatzpunkte für kooperatives Komplexitätsmanagement. Tatsächlich dominiert in der Doha-Runde seit geraumer Zeit seitens der Südkoalitionen ein stark positionaler und wenig elastischer Verhandlungsstil, der in hohem Maße aus den innerkoalitionären Widersprüchen selbst resultieren dürfte. Wo niemand sich so recht aus der Deckung traut und den ersten Schritt scheut, erscheint eine legitimatorisch abgesicherte Dauerblockade als probate Zwischenlösung. Die Verlagerung des Handlungsdruckes mittels Blockade findet allerdings bei einer fast ausschließlich redistributiv orientierten Verhandlungsstrategie naturgemäß schnell Grenzen. Zwar kann man es durchaus als handelspolitischen Treppenwitz bezeichnen, dass mit den Industriestaaten gerade diejenigen umfangreichen Ausnahmenregelungen für Entwicklungsländer skeptisch gegenüberstehen, die sie über Jahrzehnte hinweg selbst praktizierten. Allerdings läuft eine Vielzahl der Entwicklungsländerforderungen darauf hinaus, den Rundenabschluss gerade im Bereich Marktzugang für Nichtagrargüter sozusagen für lau zu bekommen.⁴³

Eine vergleichbare Konstellation findet sich bei den führenden Schwellenländern. Sie sind im funktionalen Sinne qua Weltmarktanteilen und Interdependenzgrad sowie in ihrer Funktion als wichtige Ankerländer fallweise durchaus zur potentiellen hegemonialen Gruppe zu rechnen. Auch hier kann jedoch das Andocken an die legitimitätsbasierte Verweigerungsidentität des Südens als Strategie gewertet werden, den Preis für etwaige Zugeständnisse in die Höhe zu treiben und von eigenen Interessendivergenzen abzulenken. Zur Veranschaulichung sei an dieser Stelle auf das Konfliktpotential zwischen Indien und China im Bereich Marktzugang für Nichtagrargüter oder Interessengegensätze zwischen den offensiven Exportinteressen Brasiliens im Agrarbereich auf der einen Seite und der eher defensiven Ausrichtung in diesem Sektor auf Seiten Indiens sowie Chinas verwiesen. Die führenden Schwellenländer machen sich dabei mehrheitlich den Umstand zu nutze, dass Legitimitätsdiskurse bei normativ aufgeladenen Liberalisierungsverhandlungen wie in der Doha-Runde zunächst eher Umverteilungsansprüchen statt rationalen tauschbasierenden Argumenten folgen. In der Konsequenz dockten sich die aufstrebenden Hauptprotagonisten Brasilien, Indien und mit Abstrichen China an die stark redistributiv orientierte Verhandlungsstrategie der Entwicklungsländer in bester Trittbrettfahrer-Manier an. Universallegitimatorisches Wegducken ist auf Dauer allerdings eine nicht ungefährliche Handlungsstrategie, da ein Auseinanderbrechen der Blockadekoalitionen unweigerlich die eigene Marginalisierung im Verhandlungspoker nach sich ziehen würde und folglich ein hoher Grad an Angewiesenheit auf den Bestand der Bündnisse besteht. Bloße Verweigerung begründet für sich genommen allerdings noch keine Governan-

⁴² So etwa mit Blick auf die vergleichsweise isolierte ablehnende Position Indiens in der Frage des Einbezugs von Dienstleistungen in das GATT-Regelwerk im fortschreitenden Verhandlungsverlauf zur Uruguay-Runde.

⁴³ Vgl. Wolfe, a.a.O., (Anm. 5), S. 20

celeistung, sondern bleibt als integrativer Kitt von Entwicklungs- und Schwellenländerkoalitionen auf den bloßen Blockadewillen beschränkt.⁴⁴ Solange keine konkreten Ergebnisse angestrebt werden, mag hartes positionales Verhandeln vereinzelt Erfolge bewirken,⁴⁵ eine Einigung in der WTO unter diesen Vorzeichen ist hingegen auch vor dem Hintergrund einer „Entwicklungsrunde“ sicher nicht zu haben.

Gruppenhegemoniale Führung als Erfolgsfaktor früherer Handelsrunden stößt in der Doha-Runde aufgrund des fehlenden Vermögens insbesondere der EU und USA, im Bedarfsfalle allein zu führen, an Grenzen. Gleiches trifft aber auch auf die Entwicklungsländerkoalitionen unter maßgeblicher Beteiligung führender Schwellenländer zu. Während das gruppenhegemoniale Selbstverständnis in der Vergangenheit exklusive Abweichungen vom liberalen Normen- und Regelbestand des alten GATT so notwendig wie die Luft zum Atmen einschloss, reklamieren die Schwellenländer in Kombination mit zahlreichen Entwicklungsländern als unverzichtbares Legitimitätstiftendes Element genau diese Ausnahmen für sich selbst. Derzeit deuten in der WTO viele Anzeichen auf die Aufkündigung des alten Grundkonsenses. Perspektivisch ist ein Rundenabschluss auf längere Sicht und jenseits der ambitionierten Zielstellungen als Folge inkrementeller Totalermattung bei den Hauptakteuren durchaus realistisch. Ob sich die alte Gruppenhegemonie mit ihrer Klubgüterlogik mittels fallweiser Kooptation aufstrebender Schwellenländer behaupten kann, darf in einer durch zahlreiche Koalitionen pluralisierten, vor allem aber auch fragmentierten WTO angezweifelt werden.

⁴⁴ Gerade die Gespräche über die Modalitäten im Vorfeld der eigentlichen Verhandlungen wurden von vielen Entwicklungs- und Schwellenländern als willkommene Gelegenheit für Konsensblockade wahrgenommen, Konsens zu blockieren. (Vgl. dazu im Detail Robert Wolfe (2006), *New Groups in the WTO Agricultural Trade Negotiations: Power, Learning and Institutional Design*, CATPRN Commissioned Paper CP 2006-2, S. 13 f.)

⁴⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang die auf der 5. Ministerkonferenz in Hongkong eingegangene Verpflichtung der Industrieländer, bis 2013 sämtliche Exportsubventionen im Agrarbereich stufenweise zu eliminieren oder die ebenfalls in Hongkong gemachte Zusage an die 50 ärmsten Entwicklungsländer, deren Exporte ab 2008 nicht mehr mit Zöllen oder Quoten zu belegen.