

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



Hallenser IB-Papier 1/2006

David Kabus

Governanceprozesse in der WTO:
Verhandeln zwischen Blockade und Konsensverpflichtung

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

Akteursbeziehungen in Konsensfindungsprozessen im Rahmen der WTO

Die WTO kann als eindrucksvolles Musterbeispiel neoinstitutionalistischer Kooperationserwartungen gelten. Ihre Entwicklung von einer De-facto-Organisation hin zum fest institutionalisierten Handelsregime mit beständig erweiterter Zuständigkeit und ausgeweiteter Mitgliedschaft ist eine Erfolgsstory. Über die bloßen Liberalisierungserfolge hinaus offenbart die Kontinuität der Zusammenarbeit auch ein hohes Maß an Robustheit gegenüber tiefgreifenden protektionistischen Rückfällen. Andererseits nimmt durch gestiegene Akteursanzahl und Inklusion neuer sensibler Liberalisierungsgegenstände wie etwa der Agrarhandel die Dauer der Handelsrunden im Vergleich zur Frühphase des GATT stetig zu. Die vermehrte Komplexität der Verhandlungen erschwert die Konsensfindung als Hauptbedingung für das Zustandekommen eines für alle Beteiligten zustimmungsfähigen Gesamtpaketes. Dabei ist die WTO nicht nur zur Bereitstellung der Governancелеistung Bewahrung organisationaler Entscheidungsfähigkeit, sondern auch zur Minimierung der Angriffsfläche für Kritik aus der Zivilgesellschaft auf Konsens angewiesen.

Vor diesem Hintergrund soll anschließend der Frage nachgegangen werden, welche Bedingungen Konsens in der internationalen Handelspolitik befördern können. Ein Schwerpunkt der Bearbeitung liegt dabei auf den Aspekt der Macht. Dessen besondere Berücksichtigung ergibt sich aus der hier verfolgten Einordnung der WTO als regelgebundenes Verhandlungssystem, in dem die beteiligten Akteure interessen- und machtbasiert eigene Ziele zu verwirklichen suchen. Ein Verhandlungssystem, das auf der souveränen Gleichheit seiner Mitglieder gründet, wirft für den interessierten Betrachter zwangsläufig die Frage auf, inwieweit aus bloßen Machtpotentialen tatsächlich Möglichkeiten zur Steuerung von Verhandlungen und zur Beeinflussung ihrer Ergebnisse erwachsen. Daher soll geklärt werden, welchen Raum der Faktor Macht in Liberalisierungsverhandlungen realiter einnimmt. Welche anderen Faktoren sind ebenfalls identifizierbar? Gleichmaßen soll die Brauchbarkeit der Analyse von Machtpotentialen bei der Erklärung von Kooperationsergebnissen beleuchtet werden.

Zur Bearbeitung der Fragestellungen werden eingangs mit dem Neorealismus, Liberalismus und Konstruktivismus Erklärungsangebote für internationale Kooperation aus dem Theorienpool der Internationalen Beziehungen herangezogen und auf ihre Reichweite und Plausibilität hin thematisiert. Anschließend folgt eine Analyse des WTO-Verhandlungssystems mit akteurszentrierten Schwerpunkt unter Beachtung der strukturellen Gegebenheiten des Interaktionsrahmens. Abschließend wird die Bedeutung von Machtpotentialen- und Beziehungen in Liberalisierungsverhandlungen untersucht.

Multilaterale Kooperation: Erklärungsansätze der IB-Großtheorien

Der neorealistische Erklärungsbeitrag zur Analyse globaler institutionalisierter Kooperationsphänomene ist ambivalent. Die im strukturdeterministischen Verständnis internationaler Politik angelegte Nichtbeachtung der Wechselwirkungen von Innen- und Außenpolitik macht die Theorie weitgehend blind für die Ursachen von Interaktion und Veränderung im internationalen System. Als Folge der theorieimmanenten Verabsolutierung systemischer Faktoren und der Einordnung subsystemischer Faktoren zur unbestimmbaren Residualkategorie bleiben insbesondere transnationale, aber auch intergouvernementale Anforderungs- und Umgestaltungsprozesse unterbeleuchtet. Trotz dieser Schwächen offeriert die neorealistische Theorie mit dem Konzept hegemonialer Stabilität einen plausiblen Mechanismus zur Begründung von Wirtschaftskooperation zwischen rational-egoistisch handelnden staatlichen Akteuren und zur Eingrenzung von Anarchie im internationalen System.¹ Die Stärke des Neorealismus liegt in der Betonung und Begründung von Machtbeziehungen, verstanden als Beeinflussungs- und Ressourcenkapazitäten; und der analytischen Kategorie des Interesses. Die von Konstruktivisten vertretene Auffassung, Normen und Werte als Determinanten staatlichen Verhaltens seien keinesfalls machtinduziert und könnten nicht von wirtschaftlichen Interessen oder Machtpolitik instrumentalisiert werden, erscheint ebenso wie die (neo-)realistische Anarchieannahme übersteigert und fragwürdig. Realitätsnäher ist die Klassifikation der Struktur des internationalen Systems und des ökonomischen Governancesystems im Besonderen als soziales, prinzipiell wandelbares Element, bei dem Anarchie durch Interdependenz und Interaktion abgemildert wird und Interessen sozial konstruiert, aber ebenso auch materiell fundiert sind.

Der Liberale Intergouvernementalismus überwindet die statische neorealistische Betrachtungsweise internationaler Politik. Staatliches Außenverhalten ist nach dieser Lesart nicht als Substrat struktureller Zwänge, sondern als konstitutives Element des internationalen Systems aufzufassen, bei dem der Anreiz zur Aufnahme von Kooperationsbeziehungen mit dem Grad der Interessenkonvergenz variiert.² Die Durchsetzung innerstaatlicher Präferenzen in internationalen Verhandlungen hängt von der relativen Verhandlungsmacht ab, die durch die Glaubhaftigkeit von Ausstiegs- und Vetodrohungen, die Präferenzintensitäten der Akteure sowie durch die Erfolgswahrscheinlichkeit bei der Initiierung alternativer Durchsetzungscoalitionen determiniert

¹ 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 auch 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 1993, S. 200-31 sowie John G. *Ikenberry*/Charles A. *Kupchan*, *Socialization and Hegemonic Power*. In: *International Organisation* 44, 3, 1990, S. 285-315.

² Vgl. Andrew *Moravcsik*, *Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining*. In: Peter Evans/ Harold K. Jacobson/ Robert D. Putnam (Hg.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley et. al 1993, S. 5; *Ders.*, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. In: *International Organisation* 51, 4, 1997, S. 520

wird.³ In einem regelbasierenden Verhandlungssystem wie der WTO, das auf die Zustimmung aller Beteiligten angewiesen ist, besteht immer die Möglichkeit, Konsens durch die Verweigerung von Zustimmung zu verhindern. Neben bloßer Verweigerung können Akteure mit schwacher Ressourcenausstattung Verhandlungsmacht auch aus Nichtangewiesensein auf ein Verhandlungsergebnis generieren. Dabei steht nicht primär das Interesse im Vordergrund, Konsens zu verhindern, sondern vielmehr die Absicht, den Preis für Zustimmung durch die Kommunikation eigener geringer Interessenfestlegung oder eines für unbedeutend erachteten Nutzens in die Höhe zu treiben. Umgekehrt ließe sich argumentieren, dass Akteure mit starker Interessenfestlegung und hoher Nutzenperzeption über eine vergleichsweise schwache Machtposition in Verhandlungen verfügen. Der Umstand, nicht auf eine einzige oder stark begrenzte Anzahl von Handlungsalternative(n) festgelegt zu sein oder aus mehreren Optionen, etwa durch Koalitionsbildung oder Koppelgeschäfte, wählen zu können, stärkt hingegen die relative Machtposition.⁴

Mit seinem pluralistischen Politikverständnis bietet der Liberale Intergouvernementalismus eine überzeugende Begründung für internationale Wirtschaftskooperation, reduziert jedoch staatliches Außenverhalten in der Tendenz auf ein rein utilitaristisches, von wirtschaftlichen Interessen überlagertes Handlungskalkül. Darüber hinaus gilt es den institutionellen Doppelbefund neoliberaler Theorie kritisch zu hinterfragen. Warum Institutionen im innerstaatlichen Präferenzbildungsprozess eine entscheidende Rolle zukommt, in zwischenstaatlichen Kooperationsbeziehungen dagegen nicht, lässt der Liberale Intergouvernementalismus mehr oder minder unbeantwortet.⁵ Die dem Neoliberalismus inhärente akteurszentrierte Vorgehensweise bei der Erklärung internationaler Politik unterschlägt offensichtlich Kooperationsbegünstigende Wirkungen, die von Institutionen selbst ausgehen können.

An dieser Stelle bietet der konstruktivistische Verweis auf die Kodetermination von Akteur und Struktur eine einleuchtende Erklärung für Antriebskräfte internationaler Wirtschaftskooperation, die außerhalb eines rein rational-egoistischen staatlichen Interessenkalküls zu verorten sind. Staatliches Außenverhalten folgt somit keiner ausschließlich zweckrationalen Logik oder strukturellen Zwängen, sondern unterliegt der Norm der Angemessenheit, weil sozial konstruierte Situationsdeutungen handlungsleitend wirken.⁶ Institutionen sind nach diesem Verständnis auf kollektiv geteilten Bedeutungsgehalten gründende, geronnene Strukturen prozessualer Interessenausbildung, die identitätsstiftend auf ihre Mitglieder zurückwirken und damit in-

³ *Ders.*, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY, 1998, S. 4, 1999 S. 267; *New Statecraft?*, In: *International Organisation* 53, 2, 1999, S. 267

⁴ Zum Begriff der Konsensmacht in multilateralen Kooperationskontexten vgl. Reinhard *Rode*, *Macht und Zusammenarbeit in internationalen Institutionen*. Hallenser IB-Papier I/2004. Zum konstruktivistisch inspirierten Begriff der Optionsmacht vgl. Danko *Knothe*, *Macht, Machtperzeption und die Grundlagen gruppenhegemonialer Governance in internationalen Institutionen*. Hallenser IB-Papier I/2005, S. 17, S. 19

⁵ Vgl. Bernhard *Zangl*, *Interessen auf zwei Ebenen. Internationale Regime in der Agrarhandels-, Währungs- und Walfangpolitik*. Baden-Baden 1999, S. 55.

⁶ Vgl. Martha *Finnemore*/ Kathryn *Sikking*, *International Norm Dynamics and Political Change*. In: *International Organisation* 52, 4, 1998, S. 887-917

ternationale Zusammenarbeit befördern.⁷ Staatliche Außenpolitik im multilateralen Kontext muss insofern als kontinuierlicher, normbasierter Lernprozess aufgefasst werden, der neben dem Kommunikationsmodus des Argumentierens auf Grundlage institutionalisierter Ideen auch hartes, argumentationsorientiertes Verhandeln einschließt.⁸ Die größte Schwäche des konstruktivistischen Ansatzes liegt in der unzureichenden Gewichtung ideeller, Handlungsleitender Einflüsse wie Werte, Normen oder Ideen sowie die eingeschränkte Anwendbarkeit dieser Faktoren auf real existierende Kooperationsphänomene. Unklar bleibt zudem, wie Konstruktivisten das Wechselspiel zwischen ideellen und utilitaristischen Faktoren sowie die Bedingungen für die staatliche und gesellschaftliche Interessen- und Identitätsausbildung konzeptionalisieren. Das Defizit konstruktivistischer Theoriebildung lässt sich auf die Frage zuspitzen, welcher konkrete Transmissionsriemen denn nun eigentlich die wechselseitige Einflussbeziehung vermittelt. Dem Konstruktivismus fehlt es an einer Erklärung, die das Medium Macht auf die soziale Umwelt bezogen im Sinne der akteursgebundenen Ressource Reaktionskapazität spezifiziert analytisch handhabbar machen.

Politikproduktion und WTO: Interaktionsrahmen

Eine Klärung der Bedingungen für Konsens im Bereich multilateraler Handelsbeziehungen muss politikfeldspezifischen Problemstellungen Rechnung tragen. Die Frage nach der Steuerungsfähigkeit im Bereich internationaler Handelspolitik bezieht ihre besondere Brisanz aus dem Umstand, dass die Zielstellung von Wahrung und Mehrung volkswirtschaftlichen Wohlstands unter den Bedingungen einer durch prinzipielle Konkurrenz gekennzeichneten Weltwirtschaft erbracht wird. Sämtliches interessengeleitetes Akteurshandeln vollzieht sich im „Spannungsfeld zwischen Kooperation und Wettbewerb“ oder, auf den institutionellen Kontext bezogen präzisiert, „zwischen Integration und Autonomie“.⁹ Die Organisationsform des WTO- Interaktionsrahmens trägt insofern Züge eines heterarchischen Verhandlungssystems.¹⁰ Mit Blick auf das hier verfolgte Erkenntnisinteresse kann eine Untersuchung von Kooperationsbedingungen demnach nicht nur auf die maßgeblichen Akteure abstellen, sondern muss unter Einbeziehung der sie umgebenden Strukturen und der zwischen ihnen ablaufenden Prozesse geleistet werden. Daher gilt es zu klären, ob Akteure den Strukturen oder Strukturen den Akteuren analytisch voran gehen, oder gar eine kon-

⁷ Vgl. Jeffrey T. *Checkel*, Why Comply? Social Learning and European Identity Change. In: *International Organisation* 55, 3, 2001, S. 553-88

⁸ Vgl. u.a. Harald *Müller*, Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien., In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1, 1, 1994, S. 15-44; Otto *Keck*, Rationales kommunikatives Handeln in den internationalen Beziehungen. Ist eine Verbindung von Rational-Choice Theorie und Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns möglich?, In: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 2, 1, 1995, S. 5-48

⁹ Markus *Reihlen*, Die Heterarchie als postbürokratisches Organisationsmodell der Zukunft? In: Werner Delfmann (Hg.), *Arbeitsberichte des Seminars für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Betriebswirtschaftliche Planung und Logistik*, Arbeitsbericht 96, Köln 1998, S. 15, S. 11

¹⁰ Für einen umfassenden Überblick über das Heterarchiemodell siehe ebd.

struktivistisch inspirierte Kodetermination beider Ebenen den geeigneten Erkenntniszugang offeriert.

Intergouvernementales ebenso wie zivilgesellschaftliches Akteurshandeln im WTO-Interaktionsrahmen korrespondiert mit der strukturellen Positionierung von Verbrauchern und Produzenten im Weltwirtschaftssystem.¹¹ Deren Verortung bildet den zentralen Anknüpfungspunkt für intentionales Handeln im Rahmen von WTO-Governanceprozessen. Regime wie die WTO stellen auf Grundlage geteilter Prinzipien und Normen sowie mit Hilfe bindender Regeln und Verfahren Foren für machtbasierendes Interdependenzmanagement bereit. Die WTO ist insofern institutionelle Entsprechung einer rational begründeten, kollektiv geteilten wohlfahrtsgemeinschaftlichen Identität in Form einer Interessengemeinschaft.¹² Die Struktur, verstanden als weltwirtschaftliches Leistungsgefüge, reflektiert die variierende Performanz einzelner Volkswirtschaften und bildet das Wechselspiel heimischer und transnationaler Konsumenten- und Produzenteninteressen, etwa in Folge von Handelsliberalisierungen, ab. Für das Verhältnis von Akteur und Struktur lässt sich an dieser Stelle zusammenfassend festhalten: Akteurshandeln wird durch Strukturen disponiert; ebenso wirken Handlungsorientierungen und- ergebnisse in Form von Governanceoutput auf die Strukturen zurück. Weder Strukturen noch Akteurshandeln können in der Konsequenz als statische, unabhängige Variablen zur Klärung von Erfolgsbedingungen für Governancekoalitionen Anwendung finden, sondern müssen in ihren Ausprägungen als prinzipiell veränderbare Faktoren erfasst werden.

Eine solche Sichtweise bedarf der Präzision. Sie muss sich des Vorwurfs erwehren, die für Governanceprozesse maßgebliche Analyseperspektive durch die Vernachlässigung institutioneller Faktoren unzulässig zu verkürzen. Mögliche Einwände könnten in zwei Richtungen zielen. Erstens, ließe sich die WTO als eigenständiger Akteur operationalisieren, der durch das institutionelle Eigeninteresse geleitet eigene Steuerungspotentiale einbringen und so eine Liberalisierungsprozesse befördernde Interaktionsdynamik entfachen kann? Zweitens, wenn der WTO als institutionalisierte Entsprechung einer liberalen Interessengemeinschaft schon keine eigene Akteursqualität zugesprochen wird, muss sie dann nicht zumindest auf der Strukturebene als Interaktionsarena mit Anarchieeingrenzender Wirkung, die Akteurshandeln strukturiert und mit ihren Normen und Prinzipien die Zahl möglicher Handlungsoptionen eingrenzt, Berücksichtigung finden?

Bezüglich der erstgenannten Fragestellung werden der WTO keine eigenen Steuerungs- und Governancepotentiale mit Ausnahme einer begrenzten prozessualen Beeinflussung zugesprochen. Vielmehr sind in Übereinstimmung mit der liberal-intergouvernementalistischen und neorealistischen Interpretation¹³ institutionalisierter Kooperationskontexte staatliche Akteure als eigentliche Herren des Verfahrens anzusehen. Relevanz kommt der WTO für die Analyse von Governanceprozessen im Be-

¹¹ Ähnlich Stephen P. Magee/William A. Brock/Leslie Young, *Black Hole Tariffs and Endogenous Trade Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium.*, New York 1989

¹² Vgl. dazu die Einschätzung von Jane Ford: „...the trading regime should be regarded as a structure of collectively shared ideas about trade: a trading culture.“ Jane Ford, *A Social Theory of Trade Regime Change: GATT to WTO.* In: *International Studies Review* 4, 3, 2002, S. 115-38, S. 116

¹³ Vgl. Moravcsik 1998, a.a.O., Anm. 3, S. 473-89 und John J. Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions.* In: *International Security* 19, 3 1995, S. 5-49.

reich internationaler Handelspolitik in erster Linie aufgrund ihres funktionalen Charakters zu. Sie stellt mehr dar als bloßes Instrument und Vehikel gouvernementaler Prinzipale für die Erarbeitung von Kompromissen. Sie ist im Unterschied zu bilateralen und regionalen Kooperationen eine Manifestation multilateraler Kooperation, weil ihre institutionelle Verfasstheit die handlungsleitende Sichtbarmachung und gewinnbringende Modulation von Interdependenzen erst ermöglicht.

WTO: machtbasierendes Verhandlungssystem?

Aus Sicht der Regimetheorie setzt erfolgreiche zwischenstaatliche Kooperation eine langfristig annähernd gleiche Nutzenverteilung zwischen den Akteuren voraus.¹⁴ Die Bedingungen für die Herstellung von Konsens werden dieser Maßgabe folgend durch die wechselseitigen, von diffuser Reziprozität geprägten Erwartungen der Mitglieder und ihrer gemeinsamer Schnittmengen strukturiert. Bei Abwesenheit eines *win-sets* unter den Bedingungen fehlender Nebenschnittmengen und mangelnder Bereitschaft der Interaktionspartner, zur Erweiterung der Interessenbasis und Schnittmengengröße aufeinander zuzugehen, besteht dagegen die Gefahr einer institutionellen Selbstblockade. In derartigen Konstellationen, so wird unterstellt, können Akteure mittels Initiierung durchsetzungsfähiger Governancekoalitionen institutionelle Selbstblockaden auflösen. Durchsetzungsfähigkeit setzt jedoch die Existenz von Machtpotentialen voraus. In einer der gebräuchlichsten Definition nach Weber, die sowohl für die realistische als auch neorealistische Theorievariante die Grundlage bildet, lässt sie sich definieren als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichwohl, worauf diese Chance beruht.“¹⁵ Diese Machtdefinition unterscheidet jedoch lediglich, wer als mächtig zu gelten hat oder nicht und berücksichtigt nicht den Umstand, ob ein aus realistischer Sicht mächtiger Akteur, der als solcher auch wahrgenommen wird, sein Machtpotential, etwa durch einseitige Handlungsweisen, tatsächlich zum Einsatz bringt. Aus neorealistischer, kooperations-skeptischer Sicht mag dieser Sachverhalt bedeutungslos erscheinen; aus konstruktivistischer Perspektive wäre hingegen zu hinterfragen, welchen Status der Akteur durch sein Handeln in der Interaktionsarena unter den Blickwinkel kollektiver Identitäten und intersubjektiv geteilter Bewertungsmuster einnimmt. Konkret stellt sich die Frage, inwieweit die Handlungsweisen des Akteurs mit den vereinbarten Normen, Werten und Verfahren in Übereinstimmung zu bringen sind; kurz, ob das Akteurshandeln im institutionellen Kontext als angemessen gelten kann.¹⁶

¹⁴ Zum Begriff der diffusen Reziprozität vgl. 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

¹⁵ Max *Weber*, *Soziologische Grundbegriffe*: § 16. Macht. Herrschaft. In: Ders., *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl., Tübingen 1972, S. 28

¹⁶ Bei einer konzeptionellen Anbindung des Machtbegriffs an kaum quantifizier- und gewichtbaren Kategorien wie etwa Normen oder Werte besteht jedoch grundsätzlich die Gefahr der normativen Überhöhung und damit der Fehlinterpretation sozialer Prozesse. An dieser Stelle steht jedoch die funktionale Dimension interessengeleiteten Verhaltens mächtiger Akteure in multilateralen Interaktionskontexten im Blickpunkt.

Relevant für die Durchsetzungsfähigkeit einer Interessenkoalition ist die Wahrnehmung der anderen beteiligten Akteure des Verhältnisses von perzipierten Nutzen und eigenen Zugeständnissen. Zugleich müssen unter Beachtung des Stellenwerts der Institution für die einzelnen Beteiligten die im Falle eines Scheiterns anfallenden Kosten bei der Strategiewahl für oder gegen die kooperationsbefördernde Schnittmengenerweiterung Berücksichtigung finden. Die relevante Fragestellung lautet in diesem Zusammenhang: Wie können mächtige Akteuren die kollektiv geteilte Identität einer Wohlfahrtsgemeinschaft glaubhaft vermitteln und damit Status-quo orientierte Verweigerungs- und Blockadestrategien als präferierte Handlungsoption in den Hintergrund zu drängen? Neben Konsens als Bedingung für Governanceoutput ist allerdings auch die Möglichkeit denkbar, dass eine oder mehrere Akteursgruppen den Status quo erfolgreich verteidigen.¹⁷ Liberalisierungswillige Koalitionen mit beträchtlichen Schnittmengen könnten vor diesem Hintergrund den Abschluss separater Übereinkommen in Form von bilateralen oder regionalen Präferenzabkommen anstreben. Die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines solchen Szenarios ist gleichwohl gering einzuschätzen. Eine „Governance der zwei Geschwindigkeiten“ würde neben dem bloßen Kostenargument den institutionellen Rahmen obsolet werden lassen und in der Konsequenz die Interessengemeinschaft in ihrem Bestand gefährden.

Welche Mechanismen befähigen Akteure, institutionelle Blockaden aufzulösen und in Steuerungsleistungen zu transformieren? Normative Appelle an die geteilte wohlfahrtsgemeinschaftliche Identität im konstruktivistischen Sinne sind in einem hochkompetitiven Umfeld, in dem Auseinandersetzungen um handfeste materielle Interessen geführt werden, von begrenzter Überzeugungskraft. Erklärungsmächtiger wirkt hier die neorealistische Theorievariante hegemonialer Stabilität. Insbesondere Akteure mit im herausgehobener Machtposition, aufbauend auf Rode und Bailin nachfolgend gruppenhegemoniale Akteure¹⁸ genannt, können Konsens befördern, weil sie durch ihre überlegene systemische Wettbewerbsfähigkeit in Verhandlungen leichter von der Erwartung diffuser Reziprozität abrücken können.¹⁹ Sie schultern im Vergleich zu anderen Beteiligten einen größeren Teil der Kosten, da sie imstande sind, ihren Handelspartnern umfangreichere Konzessionen einzuräumen als diese im Gegenzug selbst gewähren würden. Kostenübernahme mittels verringerter Konditionalität kann Präferenzordnungen Status-quo orientierter Akteure verändern, weil he-

¹⁷ Vgl. George *Tsebelis*, *Veto Players, How Political Institutions Work*. Princeton 2002. Richard *Steinberg*, *In the Shadow of Law and Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in GATT/WTO*, In: *International Organisation* 56, 2, 2002, S. 339-374, S. 340

¹⁸ Vgl. Reinhard *Rode*, *Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen*. Münster 2002. Alison *Bailin*, *From Traditional to Group Hegemony. The G7, the Liberal Economic Order and the Core-Periphery-Gap*, Aldershot 2005

¹⁹ Diese Argumentation läßt freilich getreu der neorealistischen Sicht heimische Interessenkoalitionen außer Acht. (Vgl. dazu insbesondere Robert D. *Putnam*, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level-Games*. In: *International Organisation* 42, 3, 1988, S. 427-460). Allerdings ließe sich an dieser Stelle nicht ganz unzutreffend argumentieren, daß Volkswirtschaften mit einem hohen Leistungsstand liberalisierungsbedingte Anpassungskosten leichter zu tragen imstande sind und damit den Einfluß protektionistischer Koalitionen eher beschränken können als etwa Schwellen- und Entwicklungsländer (Vgl. Jarrod *Wiener*, „Hegemonic“ Leadership: Naked Emperor or the Worship of False Goods? In: *European Journal of International Relations* 1, 2, 1995, S. 229).

gemoniale Lastenteilung umfangreiche Konzessionen und damit gleichbedeutend erhebliche einseitige Schnittmengenerweiterungen ermöglicht.

Damit ist keinesfalls gemeint, dass mächtige Akteure Konzessionen unkonditioniert gewähren. Die Gegenleistung besteht im Verzicht auf Vetopositionen seitens potentieller Verweigerer. Der partielle Verzicht auf Reziprozität dient als Hebel, mit dem gruppenhegemoniale Akteure die Handlungsoptionen protektionsorientierter Blockierer einschränken. Machtausübung würde sich dieser Logik folgend in der Konsequenz durch das glaubhafte Vermitteln kausaler Wirkungszusammenhänge manifestieren.²⁰ Gruppenhegemoniale Machtausübung entfaltet seine Wirkungskraft auch durch das unterlassene Ausüben von Machtoptionen. Zugleich legitimieren gruppenhegemoniale Akteure mit dem teilweisen Verzicht auf den Grundsatz der Reziprozität ihre herausgehobene Positionierung im Governancenetzwerk.²¹ Die WTO ihrerseits begrenzt die Machtausübung gruppenhegemonialer Akteure, weil sie im Prozess rationaler Interessenvermittlung auf Grundlage ihrer Normen, Prinzipien und Regeln ihre Mitglieder auch auf den Grundsatz der Angemessenheit verpflichtet. Unter den Grundsatz der Angemessenheit fallen all jene Handlungsweisen, die nicht geeignet sind, den multilateralen Kooperationsrahmen in Funktionsweise und Bestand nachhaltig zu beeinträchtigen oder zu beschädigen. Systematisches, mutwilliges Vorenthalten wichtiger Informationen und fortwährende Desinformation im Verhandlungsprozess, oder die Erpressung mittels nichtkontextuelles Issue-Linkage, etwa die Androhung der Streichung von Entwicklungshilfeszuschüssen im Verhandlungsprozess, sind vielleicht wirksame Mittel zur Erlangung von Konzessionen, aber kaum die tauglichsten Maßnahmen, Verhandlungspartner von den Vorteilen eines liberalisierten Welthandels und von multilateraler Zusammenarbeit zu überzeugen. Damit wäre der Begründung für Konsensförderung durch gruppenhegemoniale Akteure auch eine konstruktivistische Erklärungskomponente immanent. Konsensunterstützende Machtausübung ist nur wirkungsmächtig, wenn sie auf den multilateralen Kontext bezogen von anderen Akteuren als glaubwürdig wahrgenommen wird.

Neben dem bloßen Kostenübernahmeargument lässt sich auch eine institutionenökonomische Erklärung zur Beförderung von Steuerungsleistungen durch gruppenhegemoniale Akteure identifizieren. Leistungsfähige Volkswirtschaften mit hohen Welthandelsanteilen weisen in Auseinandersetzungen im Bereich internationaler Handelspolitik einen hohen Betroffenheitsgrad auf. Ohne die Zustimmung der wichtigsten Akteure, hier verstanden als hegemonialer Gruppe, sind umfassende Liberalisierungspakete nicht zu realisieren. Unter der Bedingung prinzipieller Konkurrenz erschwert das „Problem der großen Zahl“²² mit Blick auf die Anzahl der Entscheidungsträger und die Komplexität der Problemkontexte eine Einigung zwischen den Akteuren. Beide Skalenprobleme können wechselseitig selbstverstärkend eine intergouvernemental geprägte WTO, wie oben dargestellt, in die organisationale Entscheidungsunfähigkeit treiben. Gruppenhegemoniale Akteure leisten nicht nur mittels glaubwürdig vermittelter Kostenübernahme einen Beitrag zur Herstellung von

²⁰ Vgl. Felix E. *Oppenheim*. *Political Concepts. A Reconstruction*. Oxford 1981, S. 33

²¹ Vgl. *Wiener* 1995, a.a.O. Anm. 14, S. 231 f. unter Rückgriff auf das Habermas'sche Legitimationskonzept sowie *Rode* 2002, a.a.O., Anm. 16, S. 26

²² Vgl. Fritz W. *Scharpf*, Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Hg.), MPIFG Discussion Paper 93/1, Köln 1993, S. 16.

Konsens, sondern gerade auch durch die Bereitschaft einzelner Mitglieder, problemorientierte, selektiv initiierte durchsetzungsfähige Steuerungscoalitionen mit überlappender Akteursstruktur bei gleichzeitiger Auslobung von Prämien für Kooperationsteilnahme anzuführen. Fallweise Koalitionen schwächen hierbei die Blockadefahr in Governanceprozessen durch die Aufrechterhaltung von Kommunikationsprozessen ab.²³ Die Orientierung an dringlichen Problembereichen und das häufige Auftreten von Ad-hoc-Lösungen verleihen dem Konsensfindungsprozess starke Züge eines inkrementellen Durchwurstelns.²⁴

Die hegemoniale Gruppe, besonders ihr transatlantischer Kern, lässt sich kaum als intentionalistische Verbindung mit deckungsgleichen Interessen einordnen. Eine Klassifikation als Koalition williger Liberalisierer erscheint bei den größten Handelsblöcken vor dem Hintergrund zahlreicher Handelsdispute sowie Auseinandersetzungen über das Protektionsniveau im Agrarsektor der EU und USA in Vergangenheit und Gegenwart zutreffender. Die hegemoniale Gruppe agiert in der Interaktionsarena weniger als homogener Akteur, sondern eher als heterogenes Gebilde, das zwar aus der Verpflichtung auf liberale Werte und vergleichbaren Leistungsstand seinen Zusammenhalt schöpft, in dem die Mitglieder jedoch ihre eigenen Interessen verfolgen. Die Reziprozitätserwartung im multilateralen Interaktionsfeld ist zweigeteilt. Auf den institutionellen Rahmen der WTO bezogen herrscht die Annahme diffuser Reziprozität vor. Zwischen den hegemonialen Mitstreitern hingegen überwiegt die Erwartung konkreter Reziprozität.²⁵ Hier wirkt der Schatten der Vergangenheit durch das Nachglühen alter Handelskonflikte und die Persistenz historischen Ballasts, beispielsweise im Agrarhandelsbereich, in Gegenwart und Zukunft fort. Gruppenhegemonie ist insofern durchaus als Hegemonie mit gleichgerichteten kollektiven Handlungen der Akteure, versehen allerdings mit der Konnotation eines „Zusammenraufens wider Willen“ aufzufassen.²⁶

²³ Ähnlich Alison *Bailin*, 2001, From Traditional to Institutionalized Hegemony. www.g8.utoronto.ca/scholar/bailin/balin2000.pdf, Abrufdatum 21.4.2005, Dies. 2005, a.a.O., Anm. 16

²⁴ Vgl. Charles *Lindblom*, The Science of “Muddling Through”. In: *Public Administration Review* 19, 1959, S. 79-89

²⁵ Vgl. Robert O. *Keohane* and Joseph S. *Nye Jr.*, Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy. Paper prepared for the American Political Science Convention, Washington D.C., August 31-September 3, 2000, S. 6

²⁶ Zur Ausdifferenzierung des Paradigmas hegemonialer Stabilität in die Konzepte der Führerschaft und Hegemony vgl. David A. *Lake*, Leadership, Hegemony, and the International Economy. Naked Power or Tattered Monarch with Potential? In: *International Studies Quarterly* 37, 4, 1993. Anders dagegen *Wiener* 1995, a.a.O., Anm. 14, der auf die hegemoniale Gruppe als Surrogat abstellt, welcher als privilegierte Führungsgruppe die Aufgabe der Strategiekoordination und der Überzeugung anderer Interaktionsteilnehmer zufällt. Zur Unterscheidung zwischen Hegemonie sowie Leadership und zum Konzept kollektiven gruppenhegemonialen Handelns vgl. auch Duncan *Snidal*, The Limits of Hegemonic Stability. In: *International Organisation* 39, 4, 1985, S. 579- 614. Zur Rolle von Einzelpersonen im Verhandlungsprozeß und Konzepten personenbezogener Führerschaft vgl. Oran R. *Young*,

Macht und Koalitionen in Konsensbildungsprozessen im Rahmen der WTO

Angelehnt an den Ableitungen aus neorealistischen- und liberal-intergouvernementalistischen Interpretationen multinationaler Kooperation können Machtpotentiale in Liberalisierungsverhandlungen zum einen als strukturelles Phänomen im Sinne asymmetrischen Ressourcenverteilung, zum anderen als dispositionales Phänomen, genauer als zwischen den Polen Autonomie und Dependenz variierende Beeinflussungskapazität, interpretiert werden.²⁷ Getreu der konstruktivistischen Analyse internationaler Zusammenarbeit begrenzen prozedurale Regeln und die Norm der Angemessenheit die Anwendungsmöglichkeiten von Machtressourcen in Konsensbildungsprozessen. Ideenkonstituierte Interessen und Identitäten, das geteilte Verständnis über den Charakter der Akteursbeziehungen und deren veränderbare Interpretation durch soziales Lernen bestimmen den Stellenwert und die Bedeutung von materiellen Ressourcen oder Ereignissen und machen sie damit eigentlich erst zum beeinflussenden -und wirkungsmächtigen Faktor.²⁸

Die Möglichkeit zur Blockade, die Verfügbarkeit von Ressourcen und verschiedenen Handlungsoptionen sowie die Kopplung von Ideen und materiellen Ressourcen mittels Interaktion bewirken, dass in Konsensfindungsprozessen sämtliche Teilnehmer Machtpotentiale aufweisen und infolgedessen auf den Verlauf von Liberalisierungsverhandlungen, wenn auch im begrenzten Maße, Einfluss nehmen können. Die Kombination eines gegenseitig aufeinander bezogenen Kommunikationsprozesses und die Existenz von Machtpotentialen bei allen Beteiligten macht eine Erkenntnisperspektive, die ausschließlich den monokausalen Zusammenhang zwischen Machtausübenden und Machtadressaten einer Machtbeziehung zum Gegenstand nimmt, analytisch wenig fruchtbar. Eine derartige Vorgehensweise vermag die komplexen Wechselwirkungen, denen sich die Akteure im Spannungsfeld zwischen Autonomie und Integration, differierenden Ressourcenausstattungen sowie unterschiedlichen Wahrnehmungen ausgesetzt sehen, nur in Ausschnitten zu erhellen. Eine Untersuchung des WTO-Verhandlungsrahmens als Machtbeziehungssystem, bei dem die Wirkungen aufeinander bezogener gegenseitiger Machtausübung und die Folgen für die Strategiewahl der Spieler ebenfalls im Blickpunkt stehen, scheint an dieser Stelle angemessen.

Akteure initiieren Koalitionen oder schließen sich ihnen an, um die Legitimität der eigenen Forderungen zu erhöhen, ihr Einflussgewicht zu steigern und durch Informationsteilung die Gefahr einer Isolation im Verhandlungsprozess zu minimieren. Die größten Bedrohungen für den Bestand von Koalitionen bestehen in ihrer

Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society., In: International Organisation 45, 3, 1991, S. 281-308.

²⁷ Zur Unterscheidung von Macht in strukturelle und dispositionale Phänomene vgl. Bas Arts/ Jan van Tatenhove, Policy and Power. A Conceptual Framework Between the „old“ and „new“ Paradigm., GAP Working-Paper 7/2005, www.ru.nl/gap/papers/gapwp7.pdf, Abrufdatum 18.6.2005, S. 5

²⁸ Vgl. Ford 2002, a.a.O., Anm. 12, S. 121 f., Peter Morris, Power: a philosophical Analysis, Manchester 1987, S. 37 ff. Um Machtpotentiale in Einfluß zu transformieren und ihnen damit tatsächlich zur Wirksamkeit zu verhelfen, müssen Akteure zunächst einmal überhaupt als mächtig wahrgenommen werden. Vgl. dazu zutreffend Knothe 2005, a.a.O., Anm. 4

Marginalisierung, beispielsweise aufgrund geringer Welthandelsanteile, und in ihrer Fragmentierung, etwa durch die Wahl einer Strategie des „divide et impera“ von Seiten des Verhandlungspartners. Das Risiko einer Fragmentierung ist dabei abhängig von der Mitgliederstruktur, der Interessenverteilung der Koalitionäre und der Wahl der eigenen Verhandlungsstrategie.²⁹ Divergenzen über die innerkoalitionäre Einflussverteilung und Interessen, Mehrfachmitgliedschaften mit kontradiktorischen Loyalitäten, eine rein distributiv ausgerichtete Verhandlungsstrategie, welche die Anfälligkeit der Koalitionäre für bilaterale Verlockungen erhöht, können das Ausbrechen eines Koalitionärs begünstigen. Sowohl im Innen- als auch im Außenverhältnis bewirkt der Verlust einer kollektiv geteilten Position einen Glaubwürdigkeitsverlust, der den Fortbestand der Koalition massiv gefährdet.³⁰ Die Gefahr der Fragmentierung kann durch die Existenz eines starken, gewichtigen Koalitionärs mit hohem Betroffenheitsgrad und die damit einher gehende Legitimitätssteigerung des Forderungskataloges eingegrenzt werden. Weiterhin fördert eine stark ausgeprägte kollektive Einsicht in gemeinsame Interessenlagen bei energischer Verfolgung eines Hauptinteresses unter Thematisierung eines weiter gefassten, jedoch abgesteckten Themenfeldes den Zusammenhalt der Koalition.³¹ Strahlkraft nach Innen, vor allem in Bezug auf die Spitzengruppe, und Außenlegitimität lassen sich jedoch in erster Linie mittels vorgeschalteter Kompromissfindung und unter Verwendung einer präemptiven Konfliktvermeidungsstrategie ohne eindeutige Außenabgrenzung, die eine integrative Außenwirkung suggeriert, gewährleisten.³² Kohäsionsfördernd wirkt ebenfalls die permanente Gewährleistung von Expertise zur frühzeitigen Diagnose innerkoalitionären Konfliktpotentials.

Aufgrund der differierenden Präferenzhierarchien innerhalb der Koalition, jeder einzelne Punkt auf der Koalitionsagenda ist mindestens für ein Mitglied von herausragender Bedeutung, und vor dem Hintergrund hoher Transaktionskosten für Konsens innerhalb von Koalitionen ist ein flexibler, konzessionsorientierter Verhandlungsstil in der Frühphase der Verhandlungen unwahrscheinlich. Dieser Zusammenhang trifft im besonderen Maße auf Bündnisse, deren Mitglieder nur über eine schwache materielle Ressourcenbasis verfügen, zu.³³ Strategische Konsensblockade kann allerdings von anderen Verhandlungsteilnehmern als unaufrichtige Verhandlungsstrategie interpretiert werden und eine verminderte Konzessionsbereitschaft oder gar den Stillstand der Gespräche nach sich ziehen. Für die Aufrechterhaltung von Konsensfindungsprozessen bedarf es demnach ernst gemeinten Informationsaustausches, der nicht ausschließlich strategischen Zwecken dient. Gleichzeitig sichert der rege Austausch von Information ein Minimum an kooperativer Handlungsorientierung bei allen Beteiligten.³⁴

²⁹ Vgl. Amrita Narlikar/ Diana Tussie, The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO, In: The World Economy 27, 7, 2004, S. 947-966, S. 954, S. 959

³⁰ Ebd., S. 955 f.

³¹ Ebd., S. 959 ff.

³² Ebd., S. 961 ff.

³³ Vgl. Steinberg 2002, a.a.O., Anm. 17, S. 350 f. Dieser Zusammenhang wurde bei der WTO-Ministerkonferenz in Cancun im September 2003 durch die Blockadehaltung der G20 beispielhaft illustriert.

³⁴ Ebd., S. 362 ff.

Dauerhafte Blockade kommt damit als Mittel zur Interessenmaximierung in Handelsverhandlungen nicht in Betracht. Gleichfalls verweigern rational agierende Akteure die Offenbarung der eigentlichen Schmerzgrenze, solange es für die Erreichung eines Kompromisses nicht unbedingt nötig ist. Das eigentliche Losbrechmoment für die Offenlegung der konsensfähigen Schnittstellen in der finalen Verhandlungsphase dürfte erreicht sein, wenn bei der Mehrzahl der Beteiligten der potentiell zu erwartende Nutzen den perzipierten Ertrag eigener Schutzinteressen übersteigt. Konsens innerhalb der hegemonialen Gruppe ist eine notwendige Bedingung für eine Erweiterung der Schnittmenge.³⁵ Bisher robuste, Status quo orientierte Koalitionen mit distributiver Strategieausrichtung können in dieser Verhandlungsphase gewissermaßen Opfer ihres eigenen Erfolges werden. Deren Mitglieder geraten unter starken Handlungsdruck, weil sie den Gewinn eines Verbleibs in der Koalition permanent mit dem Wert angebotener Konzessionen abwägen müssen.

Machtpotentiale sind über den gesamten Verlauf von Liberalisierungsgesprächen bei allen Akteuren präsent, durch die Wirkungskraft der WTO als Strukturelement, das als Ausdruck gewollten und regelbasierenden Interdependenzmanagements die Handlungsstrategien ihrer Mitglieder zu beeinflussen vermag, allerdings nur begrenzt in tatsächliche Einflussnahme transformierbar. Besonders in der Startphase der Verhandlungen wird die Machtausübung von im materiellen Sinne mächtigen gruppenhegemonialen Spielern durch den Kernbestand gemeinsamer ideenbasierender Identitäten, Normen und Regeln eingebremst. Dagegen kann der normative Verpflichtungsrahmen der WTO durch das sprichwörtliche „beim Gewissen packen“ von Konsensverweigerern die Wirkung von Machtpotentialen in der finalen Verhandlungsphase verstärken. Macht ist aus dieser Perspektive nur ein, wenngleich gewichtiger, prädisponierender Faktor für das Zustandekommen von Konsens in Liberalisierungsverhandlungen.

³⁵ Vgl. Rode 2004, a.a.O., Anm. 4, S. 9. Ders., Optimismus für die neue Doha-Runde der WTO: Das zänkische Duopol formiert sich wieder., In: Hallenser IB-Papier I/ 2003.