

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



Hallenser IB-Papier 2/2003

*Danko Knothe*

**Der eingeschränkte Blick der Institutionalisten–  
Machtfaktoren bei der Entstehung internationalen Institutionen**

Rezension: Lloyd Gruber, *Ruling the World. Power Politics and the Rise of Supranational  
Institutions*, Princeton (NJ), 2000

Dipl.-Pol. Danko Knothe  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
e-mail: [knothe@politik.uni-halle.de](mailto:knothe@politik.uni-halle.de)  
website: <http://www.politik.uni-halle.de/rode>

*All animals are equal, but some animals are more equal than others.*  
(George Orwell)

## Die IB-Debatte zum Institutionalismus

Unter den das System der internationalen Beziehungen analysierenden Akademikern dürften sich nur wenige befinden, die den überwältigenden Erfolg und Fortschritt globaler zwischenstaatlicher Kooperation nach dem Ende des 2. Weltkriegs grundsätzlich in Abrede stellen würden. Tatsächlich läßt sich rein empirisch für die vergangenen sechs Jahrzehnte auf zahllosen Politikfeldern eine rasante Steigerung bei der Zahl internationaler Organisationen und Regime konstatieren. In der Debatte kann zur Erklärung dieses Phänomens auf zwei etablierte Denkmodelle zurückgegriffen werden.

Die unter Vertretern eines *liberalen* Institutionalismus<sup>1</sup> geläufige Begründung des Trends hin zu verstärktem Multilateralismus ist - aller theoretisierenden Verklausulierungen entkleidet - vergleichsweise simpel und evident: Nationalstaaten kooperierten miteinander, weil sie sich davon bei wachsender Interdependenz und abnehmender Steuerungsfähigkeit Vorteile versprächen. Konfrontiert mit den Wohlstands- und Sicherheitserwartungen ihrer Bürger auf der einen, und dem Handlungsbedarf einer komplexer gewordenen Welt auf der anderen Seite, könnten politische Administrationen viele kollektive Güter durch internationale Zusammenarbeit schlicht besser bereitstellen als allein. Internationale Institutionen und Vertragswerke würden zudem helfen die (von der realistischen Schule notorisch angeführte) Erwartungsunsicherheit im internationalen System zu vermindern. Weitgehend restriktionsfrei funktionierend, sorgten multilaterale Arrangements damit nicht nur für einen neuen Grad der Stabilität in den Beziehungen zwischen den Nationalstaaten. Sie seien darüber hinaus auch relativ stabil, weil sie die Handlungsoptionen ihrer Teilnehmer zielorientiert einschränken und gegebenenfalls antagonisierende Interessen ihrer Teilnehmer durch einen letztlich schwer zu umgehenden Einigungsdruck einhegen könnten<sup>2</sup>. Dies sei sogar in Situationen möglich, in denen eine ungleiche Gewinnverteilung zwischen den Akteuren zu beobachten sei<sup>3</sup>.

Internationale Kooperation schaffe mithin also nicht nur Vorteile, sondern darüber hinaus auch noch Vertrauen, so dass Politiker, zumal, wenn sie dem Zwang zur demokratischen Legitimation unterliegen, in der Regel die Kosten scheuen dürften, die mit

---

<sup>1</sup> Vgl. u.a. Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton (NJ) 1984; John G. Ruggie (Hrsg.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York 1993, Helen V. Milner, *International Political Economy. Beyond Hegemonic Stability*, in: *Foreign Policy*, 111, 1998, S. 112-123.

<sup>2</sup> Vgl. John Ikenberry, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton (NJ) 2001.

<sup>3</sup> Robert O. Keohane, *Multilateralism. An Agenda for Research*, in: *International Journal*, 45, 1990, S. 731-764.

einer Absage an den Multilateralismus verbunden sind. Zusammengefasst lautet das Argument liberaler Institutionisten also: Multilateralismus als Politikoption ist attraktiv, wichtig und erfolgreich, gewinnt zunehmend an Bedeutung und neigt zur Verstetigung.

Gegen diese zum Teil normativ deutlich überhöhte Einschätzung sind unter Vertretern eines *neorealistischen* Institutionalismus<sup>4</sup> wiederholt heftige Zweifel laut geworden. Deren Argumentation teilt die kooperationsoptimistischen Grundannahmen der liberalen Denkschule nicht; vielmehr bleibt sie, vor allem in der Frage der Bereitschaft von Staaten miteinander zusammenzuarbeiten eher skeptisch. Von der Annahme ausgehend, dass nationalstaatliche Interessen im internationalen System in den meisten Fällen nicht harmonisch in Einklang zu bringen sind, sondern in der Auseinandersetzung um knappe Güter (vor allem: Sicherheit) konkurrieren, erklären strukturalistische Institutionisten die Entstehung von Kooperationsbereitschaft mit Lernprozessen der Akteure. Wenn diese bemüht seien Dilemmasituationen, die aus permanent antagonistischen Interessen entstehen, durch Kooperation aufzulösen, so würden sie dabei erwarten, dass die zu realisierenden eigenen Gewinne, die der anderen Beteiligten möglichst übersteigen. Kooperationsbeziehungen drohten dagegen zu scheitern, oder entstünden erst gar nicht, wenn die Gewinnverteilung als dauerhaft ungleich angesehen wird<sup>5</sup>.

Die Bereitschaft der Nationalstaaten zur Zusammenarbeit unterliege damit entscheidend der jeweiligen Interessenkalkulation bzw. der Gewinnerwartung und sei nicht per se zu erwarten. Kooperation entstehe situativ und auf ausgewählten Politikfeldern, könne aber das grundlegende Problem der Erwartungsunsicherheit nicht vollständig beseitigen, so dass dauerhafte Kooperation - im Gegensatz zur Prognose liberaler Institutionisten - zwar nicht ausgeschlossen werden könne, jedoch die mit ihr verbundenen Stabilitätshoffnungen auf lange Sicht enttäuschen müsse<sup>6</sup>.

Zusammengefasst lautet das neorealistische Argument damit: Multilateralismus kann eine Option für politische Akteure darstellen, um ihre Interessen zu wahren und durchzusetzen. Er gibt den Akteuren aber nur bedingt Möglichkeiten an die Hand antagonistische Interessen auszutarieren oder dauerhaft einzuhegen. Neorealisten trauen den

---

<sup>4</sup>Dazu u.a. Joseph M. *Grieco*, Anarchy and the Limits of Cooperation. A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism, in: *International Organization*, 42, 1988, 485-507, Stephen D. *Krasner*, (Hrsg.), *International Regimes*, Ithaca (NY) 1983 sowie Michael *Taylor*, *The Possibility of Cooperation*, Cambridge 1987.

<sup>5</sup> Joseph M. *Grieco*, *Cooperation Among Nations. Europe, America, and Non-Tariff Barriers To Trade*, Ithaca (NY) 1990.

<sup>6</sup> Vor allem natürlich auf dem Gebiet der Sicherheitsbeziehungen, so John J. *Mearsheimer*, *The False Promise of International Institutions*, in: Michael E. *Brown* u.a. (Hrsg.), *The Perils of Anarchy. Contemporary Realism and International Security*, Cambridge (MA). London 1995, S. 332-376

Verheißungen internationaler Institutionen nicht recht, Liberale neigen dazu deren Wirkungsmacht zu überschätzen.

### **Die Herausforderung**

Lloyd Gruber hat mit seinem Buch *Ruling the World*<sup>7</sup>, um dessen Rezension es in diesem Papier geht, versucht, beide Theoriestränge miteinander zu versöhnen. Das Anliegen seiner sehr gelungenen, gut lesbaren und klar strukturierten Arbeit, die in Princeton als Dissertation angenommen wurde, ist kein geringeres, als die Kovergenz beider Ansätze in einer noch zu entwickelnden neuen institutionalistischen Großtheorie, zu der er mit seiner Arbeit den Grundstein gelegt zu haben hofft<sup>8</sup>. Mit diesem Anspruch verbindet er Kritik an den beiden etablierten Theorieansätzen, deren Argumente er ausgiebig diskutiert. Seiner Einschätzung nach versucht die neorealistische Argumentation über die Chancen des Multilateralismus die durchaus nachweisbaren Erfolge kleinzureden, während Liberale vor bestimmten Phänomenen, wie der Ausübung von Macht in internationalen Organisationen, nur allzu gerne die Augen verschließen. In Grubers Augen nehmen somit beide Seiten die Realität nur eingeschränkt wahr.

Internationale Institutionen können langfristig funktionieren, jedoch müssen sie deswegen nicht von allen Beteiligten aktiv gewollt oder unterstützt werden. Die aus dieser Feststellung und aus seinen empirischen Fallbeispielen supranationaler Kooperation sich ergebenden Ausgangsfragen sind die folgenden: Wie ist es zu erklären, dass in den untersuchten Institutionalisierungsprozessen manche Teilnehmer nur zähneknirschend und im Widerspruch zu ihren ursprünglichen Interessen kooperieren? Mit welchen Mitteln können dominante Akteure ihre Interessen durchsetzen, ihren Einfluß geltend machen und letztlich schwächeren Interaktionspartnern ihre Konditionen der Zusammenarbeit aufzwingen, ohne dass letztere die Kooperation infrage stellen? Und schließlich: Wieso können internationale Institutionen sich als robust und langfristig erfolgreich erweisen, wenn einige Teilnehmer offenbar dauerhaft mehr Vorteile aus ihnen zu ziehen vermögen, als andere?

Bereits im Untertitel seiner Untersuchung deutet Gruber an, um welches Phänomen es ihm tatsächlich geht, nämlich um Machtpolitik in supranationalen Institutionen, darum, dass durchsetzungsfähige Akteure größeren Einfluß in den Entscheidungsverfahren nehmen können als schwache. Nicht die "Einbahnstraßenkooperation", also die aus harmonischer Interessenkongruenz abgeleitete Kooperationsbereitschaft gleichberechtigter Akteure weckt

---

<sup>7</sup> Lloyd Gruber, *Ruling the World. Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton (NJ) 2000.

<sup>8</sup> Ebd. S. 278.

sein Erkenntnisinteresse, vielmehr zeigt er sich interessiert an etwas, was ich hier als das "häßliche Seite" des Multilateralismus bezeichnen möchte. Das sind jene Situationen, in denen - bei formal gleichen Partizipationsmöglichkeiten - manche Akteure Eigeninteressen zu Lasten anderer machtvoll durchzusetzen und die Gewinnverteilung zu ihren Gunsten zu beeinflussen vermögen. Deutlich wendet *Gruber* sich gegen eine weitverbreitetes liberales Axiom, indem er ausführt:

*Until now, most scholars have taken the view that international institutions, whatever their distinctive purposes or politics, are fundamentally welfare improving. Underlying this view is a simple two-step logic wherein institutions facilitate international cooperation (step 1), and cooperation in turn facilitates "utility gains" for each participating state or government (step 2). For well over a decade now, this positive-sum analytical orientation (...) is what has guided empirical inquiry in the study of international cooperation. (...) But must international cooperation always leave each actor better off than it was in the initial, pre-cooperation status quo?*<sup>9</sup>

### **Lloyd Grubers Beitrag zur Theoriedebatte: Go-It-Alone Power**

Zunächst wird im theoretischen Teil des Buches die Debatte um die Probleme von Kooperation in den internationalen Beziehungen nachgezeichnet und insbesondere den Arbeiten von *Keohane*, *Waltz*, *Grieco* und *Olson*<sup>10</sup> Referenz erwiesen. Daran anschließend setzt sich der Autor mit den Optionen auseinander, über die Akteure zur Wahrnehmung und Durchsetzung ihrer Interessen in Kooperationssituationen verfügen, um schließlich ein Modell kollektiven Handelns vorzustellen, in dem die Antworten auf die oben bereits angeführten Ausgangsfragen gegeben werden sollen. Wengleich die Motive und Probleme zwischenstaatlicher Kooperation, dem Autor zufolge, als ausreichend untersucht gelten dürften und in den letzten Jahren eine Annäherung der Positionen schon zu einem wachsenden Konsens zwischen Liberalen und Strukturalisten geführt habe, müsse der etablierte Institutionalismus doch in einigen Punkten ergänzt und weiterentwickelt werden.

Auf der einen Seite könne der liberale Ansatz - trotz seines vom Autor nicht bestrittenen hohen Erkenntniswerts - die Anwendung von Machtmitteln bei der Etablierung und Stabilisierung internationaler Institutionen nicht adäquat berücksichtigen. In ihm werde stets davon ausgegangen werde, dass Kooperation selbst bei ungleicher Verteilung der Gewinne alle Beteiligten in jedem Fall besserstelle und deswegen von allen anzustreben sei<sup>11</sup>. Andererseits könnten neorealistiche Kooperationsmodelle wiederum nicht die Motive jener Akteure erklären, die sich auf internationale Zusammenarbeit einlassen oder diese fortsetzen,

---

<sup>9</sup> Ebd. S. 5f.

<sup>10</sup> Vgl. Robert O. *Keohane* 1984, a.a.O. (Anm. 1); Kenneth N. *Waltz*, *Theory of International Politics*, Reading (MA) 1979; Joseph M. *Grieco* 1990, a.a.O. (Anm. 5); Mancur *Olson*, *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen 1993<sup>3</sup>.

<sup>11</sup> Lloyd *Gruber* 2000, a.a.O. (Anm. 7), S. 18ff.

obwohl sie dadurch ihre eigenen Interessen fundamental verletzt sehen und es eigentlich vorgezogen hätten im status quo ante, also ohne Kooperation, zu verharren<sup>12</sup>. Mit dem vorhandenen theoretischen Instrumenten seien die angeführten empirischen Fallbeispiele (NAFTA, EWS), in denen sich, wie *Gruber* argumentiert, Nationalstaaten auch *gegen ihren Willen und ursprüngliche Absicht* an Kooperationsbeziehungen teilzunehmen gezwungen sehen, nicht begründbar.

Zur Erklärung dieses Phänomens entwickelt der Autor dann ein ebenso interessantes wie hilfreiches spieltheoretisches Konzept, in dem die Möglichkeit von Staaten institutionelle Rahmenbedingungen diktieren und diese anderen - ursprünglich kooperationsunwilligen - Akteuren aufzwingen zu können, auf eine Machtposition besonderer Qualität zurückgeführt wird. Diese zeichnet sich nicht in erster Linie dadurch aus, dass von dominanten Interaktionspartnern Zwang auf andere ausgeübt werden kann, indem etwa mit Sanktionen oder in letzter Konsequenz mit der Beendigung der Zusammenarbeit gedroht wird. Eigene Interessen könnten auf diese Art zwar durchgesetzt werden, aber nur, solange sich alle Beteiligten in einem letztlich zu erzielenden Kompromißergebnis wiederfinden, also Gewinne verbuchen können<sup>13</sup>. Was der Autor mit dem Begriff *Go-It-Alone Power* bezeichnet, ist deutlich mehr als die Fähigkeit Druck auf Verhandlungspartner auszuüben. Tatsächlich verbindet sich damit die Fähigkeit den status quo, also den Punkt, von dem aus Verhandlungen zwischen Interaktionspartnern beginnen, entscheidend verändern zu können.

Was ist damit gemeint? Als eine Grundvoraussetzung spieltheoretischer Modelle darf gelten, dass Akteure, die zu kooperieren beabsichtigen, ihre dabei erwarteten Gewinne quantifizieren können - am einfachsten, indem sie die Distanz zwischen dem gemeinsamen Ausgangspunkt (status quo) und dem Ergebnis der Verhandlungen messen. Liegt das Ergebnis über dem Ausgangspunkt, besteht also eine positive Differenz, erscheint die Zusammenarbeit rational und sinnvoll. *Go-It-Alone Power*, oder Alleingangsmacht - ein zugegeben auch sprachlich sperriger Begriff - liegt vor, wenn bestimmte Akteure, allein oder in Zusammenarbeit mit anderen, den Ausgangspunkt für Verhandlungen einseitig zu ihren Gunsten verschieben können, so dass nicht mehr vom ursprünglichen status quo ante ausgegangen werden kann, sondern gewissermaßen ein neuer Zustand etabliert wird. Dies kann geschehen, indem Akteure durch einseitige Schritte die eigenen Gewinne zu maximieren in der Lage sind, ohne dass Interaktionspartner darauf Einfluß nehmen könnten.

Letztlich gelangen dominante Akteure, indem sie einen Kooperationszug (bandwagon) starten, in eine neue, äußerst komfortable Verhandlungsposition, während sich die der

---

<sup>12</sup> Ebd. S. 25ff.

anderen im Gegenzug entscheidend verschlechtert, weil ihnen nur die Wahl zwischen zwei Übeln bleibt: entweder auf den bereits fahrenden Zug aufzuspringen, oder ihn passieren zu lassen. Alleingangsmacht erhöht also nicht nur einseitig die eigenen Gewinne der dominierenden Akteure, sondern verschiebt den Ausgangspunkt für Interaktionen mit anderen massiv zu deren Lasten. Besonders groß wird der Einflußverlust, wenn zwei Parteien im Interaktionsprozeß bereits eine gemeinsame Position erreicht haben, von der aus sie andere potentielle Kooperationspartner unter Druck setzen können. Ist der geänderte status quo erst einmal etabliert, rollt der Zug gewissermaßen, kann es, folgt man *Grubers* Argumentation, für die zum Zuschauen gezwungenen anderen Akteure lediglich noch um Schadensbegrenzung gehen.

Kooperation findet somit unter völlig veränderten Bedingungen statt. Obwohl sich von ihr nämlich alle Akteure Gewinne (im Sinne einer Verbesserung ihrer Ergebnisse gegenüber dem veränderten Ausgangspunkt) erhoffen können, gewinnen am Ende tatsächlich nur die Akteure mit Alleingangsmacht. Den anderen bleibt, wenn sie vom verschobenen status quo aus Verhandlungen aufnehmen, nur die Wahl zwischen schlechten und noch schlechteren Ergebnissen. Immerhin können sie letztere durch Kooperation vermeiden, allerdings sind sie im Ergebnis letztlich doch schlechter gestellt als im ursprünglichen status quo. Die Rückkehr zur alten, präferierten Ausgangslage bleibt ihnen verwehrt, stehen ihnen doch gegenüber dominierenden Akteuren keine Droh-, oder Sanktionspotentiale zur Verfügung. Der Kooperationszug muß also bestiegen werden, wenngleich Akteure existieren, die es vorgezogen hätten auf dem Bahnsteig stehen zu bleiben. Bei der Entstehung supranationaler Institutionen aus sich vertiefender internationaler Kooperation können dominante Akteure bevorteilt werden. Sie bestimmen, zumindest am Anfang, entscheidend die Richtung und die Agenda dieser Institutionen, während andere entgegen ihrer ursprünglichen Absicht sich zum Mitmachen gezwungen sehen, um wenigstens Einfluß zurückzugewinnen zu können.

So einleuchtend und überzeugend der Autor diese spieltheoretische Konstellation entwickelt und am Beispiel unterschiedlicher Spielsituationen illustriert, so unklar bleibt in seinen Ausführungen doch, worauf die Macht bestimmter Akteure die Situation einseitig zu den eigenen Gunsten zu verändern, basiert. Er weist darauf hin, dass sein Konzept der Alleingangsmacht über die eingängige Definition von Robert *Dahl*<sup>14</sup>, der Macht als Möglichkeit bezeichnete andere Akteure zu Handlungen zu bewegen, die sie sonst nicht unternommen hätten, hinausgeht. Auch die Definition des von Gruber nicht berücksichtigten

---

<sup>13</sup> Ebd. S. 35ff.

<sup>14</sup> Vgl. Robert A. *Dahl*, The Concept of Power, in *Behavioral Science* 2, 2, 1957, S. 201-205.

Karl *Deutsch*<sup>15</sup>, demzufolge Macht besitzt, wer von anderen nichts dazulernen muss, erhellt das Konzept der *Go-It-Alone Power* meiner Meinung nach nicht nachhaltig.

*Grubers* Konzept basiert letztlich auf der schlichten Voraussetzung, dass manche Akteure gleicher sein können als andere, also in Verhandlungssituationen eine privilegierte Stellung einnehmen. Diese kann sowohl aus der Dominanz auf bestimmten Politikfeldern, als auch aus der Fähigkeit Einfluß bei der Formulierung politischer Agenden zu nehmen, resultieren und schlägt sich letztlich in der Möglichkeit nieder Handlungsalternativen im eigenen Interesse manipulieren zu können<sup>16</sup>. Näher begründet werden diese Zusammenhänge bedauerlicherweise nicht.

Die Definition von Alternativen sei das höchste Machtmittel, so zitiert der Autor an anderer Stelle Elmer *Schattschneider*<sup>17</sup>. Akteure gewannen Alleingangsmacht durch ihre Fähigkeit im Prozeß politischer Entscheidungen auf bestimmten Politikfeldern andere Akteure, ohne deren Positionen in die eigene Kalkulation mit einbeziehen zu müssen, mit unabweisbaren Alternativen zu konfrontieren. Das konstituiert ihre Machtposition. Leider versäumt es *Gruber* ausführlich zu begründen, worauf genau die Alleingangsmacht bestimmter Akteure zurückzuführen und in welchen Politikfeldern sie eventuell besonders ausgeprägt ist. Darüber hinaus gelingt es ihm nicht die angeführten Faktoren überzeugend zu gewichten.

### **Die empirischen Beispiele**

Dem theoretischen Teil der Arbeit schließen sich zwei empirische Beispiele internationaler Kooperation an - die Etablierung der nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) sowie die Entstehung des europäischen Währungssystems (EWS). Dabei ist eine erhebliche Diskrepanz zwischen der empirischen Fülle und dem heuristischen Wert der Darstellungen zu konstatieren.

Um es deutlich zu sagen: die Beispiele liefern nur zum Teil Anhaltspunkte, die das eingeführte Konzept der Alleingangsmacht unterstützen. Im Gegenteil- die Argumentation wird oft unscharf. Während nämlich in der theoretischen Grundlegung versucht wird liberale und strukturalistische Gründe für internationale Kooperation miteinander zu verbinden, greift *Gruber* in den konkreten Beispielen fast ausschließlich auf liberale oder konstruktivistische

---

<sup>15</sup> Vgl. Karl *Deutsch*, Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven, Freiburg 1969.

<sup>16</sup> Lloyd *Gruber* 2000, a.a.O. (Anm. 7), S. 41ff.

<sup>17</sup> Ebd. S. 251; Elmer E. *Schattschneider*, The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America, New York 1960.

Argumente zurück. Seine Darstellung der Kooperationsprozesse ist zwar schlüssig, vermag aber sein Theoriemodell nur bedingt zu erhärten.

Bei der Entstehung der beiden Regime gab es nach seiner Darstellung dominante Akteure, die den Kooperationszug einseitig zu ihren Gunsten in Bewegung gesetzt haben, jedoch erklärt er die sich anschließende Teilnahme weiterer Interaktionspartner nicht mit strukturellen Faktoren. Nicht, wie im theoretischen Modell unterstellt, aufgrund einer veränderten Ausgangssituation (*status quo*), sondern aufgrund von veränderten Wahrnehmungen der politischen Entscheidungsträger sowie im Ergebnis einer neuen Definition nationaler Interessen hätten die Nachzügler sich letzten Endes für die Kooperation entschieden. *Gruber* versucht zwar diese Veränderungen auf die strukturellen Zwänge zurückzuführen, indes gelingt ihm das nur bedingt.

Besonders deutlich wird diese Argumentationsschwäche, wenn der Autor den Entstehungsprozeß der NAFTA nachzeichnet. Zunächst hätten sich die Regierungen der USA und Kanadas Mitte der 1980er Jahre auf die Gründung einer bilateralen Freihandelszone verständigt<sup>18</sup>. Vorausgegangen waren dieser grundsätzlichen Einigung zahlreiche, teilweise Jahrzehnte währende Streitigkeiten über kanadische Handels- und Investitionsbeschränkungen. Akribisch werden die Entwicklung der Debatte sowie die Motive politischer Akteure dargestellt. Ein Großteil der kanadischen Bevölkerung habe durch ein Freihandelsabkommen den "nationalen Ausverkauf" und dauerhafte amerikanische Dominanz gefürchtet, während die USA wiederum "unfaire" Handelspraktiken beklagten. Zahlreiche Analysten hätten die letztlich erfolgte Einwilligung Kanadas auf die Androhung von (handelspolitischen) Vergeltungsmaßnahmen seitens der USA zurückgeführt. *Gruber* dagegen führt innenpolitische Gründe ins Feld. Durch eine Spaltung der Liberalisierungsgegner hätten die Befürworter des Freihandelsabkommens 1984 eine überwältigende Parlamentsmehrheit bekommen, so dass der legislative Widerstand gebrochen war. Das liberalisierende Abkommen über die FTA konnte schließlich 1988 unterzeichnet werden und schuf - auch für die Gegner - vollendete Tatsachen. Den Schutzforderungen einiger kanadischer Wirtschaftszweige wurde teilweise mit Übergangsfristen und Schutzklauseln Rechnung getragen. Weniger der amerikanische Druck führte also zur Handelskooperation, sondern letztlich waren ideologische und strukturelle Veränderungen im politischen System Kanadas entscheidend. Aber was hat diese Begründung noch mit dem theoretischen Modell der Alleingangsmacht zu tun? Offenkundig wenig.

---

<sup>18</sup> Hierzu und im folgenden ebd. S. 93ff.

Das FTA-Abkommen etablierte, so die Argumentation weiter, einen neuen status quo. Zum einen intern, gegenüber der kanadischen Opposition, die es, als sie 1993 wieder an die Macht kam, nicht mehr rückgängig machen wollte oder konnte, vor allem aber auch extern, nämlich gegenüber Mexiko, das zu diesem Zeitpunkt der Idee einer gemeinsamen Freihandelszone noch ablehnend gegenüberstand. Kanada sei nicht zum ursprünglichen Zustand (vor Gründung der FTA) zurückgekehrt, die mexikanische Regierung habe sich, mit den gegebenen Verhältnissen konfrontiert, entgegen ihrer ursprünglichen Absicht verstärkt um die Süderweiterung, die schließlich 1994 mit der Gründung der NAFTA erreicht wurde. Die strukturelle Dominanz der beiden FTA-Gründer habe das Entscheidungsestablishment Mexikos zu einer handelspolitischen 180°-Wende genötigt, um mexikanische Interessen überhaupt noch durchsetzen zu können<sup>19</sup>. Diese Kehrtwendung kann aber auch, wie *Gruber* selbst zugeben muß, mit den klassischen Argumenten der liberalen Integrationstheorie erklärt werden, also damit, dass man sich von der Handelsliberalisierung schlicht Vorteile erhoffte. Vor diesem Hintergrund muß überdies die Plausibilität der Annahme, dass Mexiko eigentlich einen Zustand ohne Freihandelszone präferiert hätte und nur unter dem Eindruck der bereits bestehenden Freihandelszone nördlich seiner Grenzen zur Liberalisierung bereit war, in Zweifel gezogen werden. Es fällt schwer Mexiko und, in geringerem Maß Kanada, im Entstehungsprozeß der NAFTA tatsächlich, wie der Autor nahelegt, als Verlierer zu bezeichnen, auch wenn Altprotektionisten diese Einschätzung teilen mögen. Insgesamt erfährt damit das Konzept einer durch Alleingangsmacht geförderten Kooperation im NAFTA-Fall wenig empirische Bestätigung.

Anders verhält es sich beim zweiten empirischen Beispiel, der Entstehung des EWS. Hier kann die Alleingangsmacht dominanter Akteure als eine unabhängige Variable identifiziert werden, die Verhaltensänderungen bei potentiellen Interaktionspartnern beeinflusste. Auch im EWS versucht der Autor die Kooperationsergebnisse der Gewinner und Verlierer mit der Machtposition der erstgenannten zu begründen. Zunächst hätten sich Deutschland und Frankreich, nicht zuletzt begünstigt auch durch die persönliche Freundschaft zwischen *Schmidt* und *Giscard d'Estaing*, auf ein enges, zunächst nur bilaterales Wechselkursregime ihrer Währungen verständigt, wengleich eine Europäisierung von Anfang an beabsichtigt war<sup>20</sup>. Ein früherer Versuch fester Wechselkurse (die sogenannte Währungsschlange) war 1974 gescheitert<sup>21</sup>. Für ein solches Regime fester Wechselkurse

---

<sup>19</sup> Ebd. S. 127ff.

<sup>20</sup> Vgl. ebd. S. 171ff.

<sup>21</sup> Vgl dazu Thilo *Sarrazin*, *Der Euro. Chance oder Abenteuer?*, Bonn 1997, S. 92f.

lassen sich neben monetären Stabilitätserwägungen sowohl europapolitische als auch außenwirtschaftspolitische Motive anführen.

Die übrigen EG-Staaten erfuhren von dem Vorhaben zunächst informell und wurden erst später offiziell informiert. Konfrontiert mit dem französisch-deutschen Willen das Wechselkursystem unbedingt und notfalls auch bilateral zu etablieren, hätten selbst Staaten wie Großbritannien und Italien die Kosten einer Nichtteilnahme gescheut, wenngleich sie damit de facto ihre finanzpolitische Souveränität und die Möglichkeiten nationalstaatlicher Konjunktursteuerung einschränkten. Beide Staaten, von kleineren europäischen Ländern ganz zu schweigen, waren bereit diese Einschränkungen und andere antizipierte Nachteile - u.a. erwartete man einen Anstieg der Arbeitslosigkeit - in Kauf zu nehmen. Ein deutsch-französischer Alleingang hätte sie nämlich mit vergleichbaren Problemen zu konfrontieren gedroht. Beide Staaten hätten schließlich die deutsch-französischen Bedingungen akzeptiert, weil die denkbaren Alternativen höhere Kosten verursacht hätten<sup>22</sup>. Als das EWS 1979 in Kraft trat, umfaßte es alle maßgeblichen Währungen des EG-Raums. Die Währungspolitik aller teilnehmenden Staaten stand damit faktisch unter Kuratel der deutschen Bundesbank<sup>23</sup>.

In diesem Fall schlug die strukturelle Zwangssituation also tatsächlich auf die innenpolitische Entscheidungsfindung durch. Offenkundig besaßen in diesem Beispiel Deutschland und Frankreich Alleingangsmacht. Sie konnten mit dem EWS, ohne Rücksicht auf die ablehnende Haltung anderer Akteure nehmen zu müssen, ihre währungspolitischen Vorstellungen weitgehend umsetzen und etablierten mit ihrem einseitigen Vorgehen tatsächlich einen neuen Ausgangszustand für Verhandlungen. Auf der anderen Seite wurden Italien und Großbritannien zwar nicht durch politischen Druck von außen gezwungen am EWS teilzunehmen, beide Staaten erwiesen sich jedoch insgesamt als zu schwach den alten status quo fortzusetzen oder das neue Wechselkursregime zu verhindern. Im Widerspruch zu ihren ursprünglichen Absichten sahen sie sich außerstande innerhalb der EG einen Zustand frei flottierender Wechselkurse gegen den deutsch-französischen Stabilitätsblock aufrechtzuerhalten<sup>24</sup>. Dagegen konnten sie auf die Gestaltung einer großen Lösung, also einem Wechselkursregime, das alle maßgeblichen Währungen Westeuropas umfaßte, noch Einfluß nehmen. Vor die Wahl gestellt zwischen passiver Duldung und aktiver Schadensbegrenzung, entschieden sich sowohl die italienische als auch die britische Regierung für das Letztgenannte: *if you can't beat them, join them.*

---

<sup>22</sup> Gruber 2000, a.a.O. (Anm. 7), S. 192ff.

<sup>23</sup> Vgl. Reinhard Rode, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Münster 2002, S. 165.

<sup>24</sup> Gruber 2000, a.a.O. (Anm. 7), S. 211f.

## Die Ergebnisse

Lloyd Gruber hat mit *Ruling the World* einen wichtigen Beitrag zur Debatte um Machtbeziehungen bei der Entstehung internationaler Institutionen geliefert. Ein maßgebliches Verdienst seiner Arbeit liegt in der theoretischen Begründung, dass Kooperation auch in Situationen entstehen kann, in denen sie eigentlich, weil die ursprünglichen Interessen einiger Akteure fundamental verletzt werden, ausgeschlossen scheint. Wichtig ist auch der im Buch erbrachte theoretische Nachweis, dass Interaktionsbeziehungen trotz ungleicher Gewinnverteilung stabil existieren können, solange die Verlierer Akteuren mit Alleingangsmacht, wenngleich die Gründe für diese nicht erschöpfend behandelt werden, gegenüberstehen. Insgesamt wird die institutionalistische Debatte über die Probleme kollektiven Handelns mit wichtigen und bedenkenswerten neuen Argumenten angereichert. Beziehungen zwischen dominanten, ihre Interessen durchsetzenden Gewinnern und Verlierern, die nur widerwillig und mürrisch in supranationalen Institutionen kooperieren, lassen sich mit dem *Gruberschen* Modell der Alleingangsmacht gut erklären. Andererseits weist das Buch, darauf wurde bereits hingewiesen, in der empirischen Beweisführung deutliche Schwächen auf. Besonders im NAFTA-Fall reißt der Autor die selbst aufgelegte Latte deutlich und argumentiert inkonsistent. Das EWS-Beispiel dagegen vermag sein Modell zu bestätigen.

Mir erscheint es an dieser Stelle wichtig auf die Grenzen des von Gruber entwickelten Ansatzes hinzuweisen. Alleingangsmacht führt (natürlich) nicht zwangsläufig zur Entstehung von Multilateralismus. Ein gutes, in der Arbeit allerdings nicht erörtertes Beispiel für ausbleibende Institutionalisierung trotz eines dominanten Akteurs kann in der von Großbritannien 1846 einseitig vorgenommenen Handelsliberalisierung gesehen werden. Unter dem Premierminister Peel wurde damals die Abschaffung von Getreidezöllen und ein genereller Abbau von Handelsschranken beschlossen. Andere Staaten waren außerstande Großbritannien, die damals größte Handelsmacht, an diesem Schritt zu hindern. Im Gegenteil sahen sie sich in der Folge mit einem bedingungslosen Freihändler konfrontiert, der den merkantilistischen Argumenten seiner Handelspartner mit liberaler Führungsstärke begegnete<sup>25</sup>. Aus diesem unilateralen Schritt resultierte indes keine stabile, auf liberalen Grundsätzen aufgebaute Welthandelsordnung: Großbritannien sollte 1932, unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise, schließlich wieder Handelsbarrieren errichten. Aber damit wurde dennoch die Ausgangssituation für alle Akteure nachhaltig geändert. Die einseitige

---

<sup>25</sup> Vgl. dazu John A. *Conybeare*, *Leadership by Example?: Britain and the Free Trade Movement of the Nineteenth Century*, in: Jagdish *Bhagwati* (Hrsg.), *Going Alone. The Case for Relaxed Reciprocity in Freeing Trade*, Boston (MA) 2002, S. 33-60.

Handelsliberalisierung hätte damit den Startschuß für ein multilaterales Freihandelssystem abgeben können, allerdings erwies sich die Liberalisierungsbereitschaft anderer Staaten als begrenzt, weil die strukturelle Verschiebung des status quo eben gerade nicht zu einer Zwangssituation für die Nachzügler führte. So sehr die einseitige Liberalisierung Großbritanniens nutzte, so wenig Druck konnte von ihr auf Protektionisten anderer Staaten ausgeübt werden. Die potentiellen Liberalisierungsverlierer akzeptierten den veränderten status quo einfach nicht als Ausgangspunkt für Verhandlungen.

Trotz der genannten Schwächen ist dem hier besprochenen Buch durchaus eine breite Rezeption in der akademischen Debatte zu wünschen, obwohl zu bezweifeln ist, dass die vom Autor angestrebte institutionalistische Großtheorie sich in absehbarer Zeit etabliert. Beim Versuch die komplexen Zusammenhänge zwischenstaatlicher Zusammenarbeit sachorientiert zu analysieren, ohne das sicherlich oft vorhandene Machtgefälle in supranationalen Institutionen ignorieren zu müssen, kann das Theorem von der *Go-It-Alone Power* wichtige Beiträge liefern. Besonders bei der Untersuchung der europäischen Integrationfortschritte dürften mit ihm die Motive der Akteure, vor allem derer, die ursprünglich nationalstaatliche Lösungen präferiert hätten, besser als bisher dargestellt werden können. Nicht zuletzt kann sich der liberale Institutionalismus mit dem *Gruberschen* Ansatz wieder auf Forschungsfelder begeben, die in der Vergangenheit allzu oft aus vordergründig ideologischen Gründen gemieden worden sind.