Komplexität multilateraler Verhandlungen am Beispiel der Doha-Entwicklungsrunde

Magisterarbeit

zur Erlangung des Grades eines

Magister Artium M.A.

vorgelegt

der

Philosophischen Fakultät

der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität

zu Bonn

von

Damian Münzer

aus

Oppeln (Polen)

An Eides statt versichere ich, dass die Arbeit

„Die Komplexität multilateraler Verhandlungen am Beispiel der Doha-Entwicklungsrunde der Welthandelsorganisation"

von mir selbst und ohne jede unerlaubte Hilfe angefertigt wurde, dass sie noch keiner anderen Stelle zur Prüfung vorgelegen hat und dass sie weder ganz, noch im Auszug veröffentlicht worden ist. Die Stellen der Arbeit – einschließlich Tabellen, Karten, Abbildungen usw. –, die anderen Werken dem Wortlaut oder dem Sinn nach entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Fall als Entlehnung kenntlich gemacht.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 1
2. Multilaterale Verhandlungen aus theoretischer Perspektive 8
   2.1. Die Grundproblematik in der internationalen Zusammenarbeit 8
   2.2 Die Rolle von Internationalen Regimen 11
   2.3. Komplexität in multilateralen Verhandlungen 14
      2.3.1. Die strukturelle Analyse von Machtasymmetrien in Verhandlungen 20
      2.3.2. Spieltheorie und Verhandlungen 25
      2.3.3. Der prozessuale Ansatz oder Verhandeln im Kontext 34
         2.3.3.1. Psychologische und soziale Tücken im Verhandlungsprozess 35
         2.3.3.2. Strategien in Verhandlungen 39
3. Die Doha-Entwicklungsrunde im Kontext von WTO-Verhandlungen 46
   3.1. Die Rolle der Welthandelsorganisation im internationalen Handelssystem 50
      3.1.1. Die Handelsliberalisierung als Gefangenendilemma 52
      3.1.2. Der Einfluss protektionistischer Vetospieler auf die Handelspolitik 55
   3.2. Grundzüge der WTO 57
      3.2.1. Die WTO ist ein Tauschmarkt 57
      3.2.2. Der Verhaltenskodex der WTO 60
   3.3. Die Wichtigkeit informeller Verhandlungen in der WTO 65
4. Gegenstand der Verhandlungen in der Doha-Entwicklungsrunde 72
   4.1. Die wichtigsten Akteure in der Doha-Entwicklungsrunde 73
      4.1.1. Die Rolle der Vereinigten Staaten in der Doha-Runde 74
      4.1.2. Die Europäische Union als schwieriger Verhandlungspartner 80
      4.1.3. Entwicklungsländer in der Doha-Runde 86
   4.2. Die Verhandlungen über TRIPs und öffentliche Gesundheit 93
   4.3. Die Probleme der Landwirtschaft im internationalen Handelssystem 104
      4.3.1. Das Landwirtschaftsübereinkommen der Uruguay-Runde 109
      4.3.2. Die Verhandlungen über die Liberalisierung der Landwirtschaft in der Doha-Runde 112
5. Schlussbetrachtung 130
Bibliographie 135

Abkürzungsverzeichnis

AoA	Agreement on Agriculture – Landwirtschaftsabkommen der Welthandelsorganisation
AKP	Afrikanische, Karibische und Pazifische Staatengruppe
BATNA	Best Alternative To a Negotiated Agreement – Beste Alternative zur Verhandlungsübereinkunft
BIP	Brutto Inlands Produkt
DSP	Dispute Settlement Procedure - Streitschlichtunngsverfahren
FIPs	Five Interested Parties – Fünf interessierte Länder, die in der Welthandelsorganisation Verhandlungen führen
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union
GATS	General Agreement on Trade in Services – Allgemeines Abkommen über den Handel in Dienstleitungen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade – Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
ICA	International Communication Association – Internationale Kommunikationsvereinigung
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development – Internationales Zentrum für Handel und nachhaltige Entwicklung
IO	Internationale Organisation
LDC	Least Developed Country – Am wenigsten entwickeltes Land
MFN	Most Favoured Nation principle - Meistbegünstigungsprinzip
NAMA	Non Agricultural Market Access – Marktöffnung für nicht agrarische Waren
NROs	Nichtregierungsorganisationen
S&DT	Special and Differential Treatment – Besondere und differenzierte Behandlung
SSM	Special Safeguard Mechanism – Besondere Sicherungsmaßnahmen in der Welthandelsorganisation
TPA	Trade Promotion Authority – Mandat des US-Präsidenten zur Verhandlung von Handelsabkommen
TRIMs	Trade Related Investment Measures – Handelsbezogene Investitionsmassnahmen
TRIPs	Trade Related aspects of Intellectual Property rights – Handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums
USTR	United States Trade Representative – amerikanischer Handelsminister
ZOPA	Zone Of Possible Agreement – Raum für eine mögliche Einigung
WIPO	World Intellectual Property Organization – Weltorganisation für geistiges Eigentum
WTO	World Trade Organization – Welthandelsorganisation

1. Einleitung

„The principal need of our time is to develop the capacity to make mutually satisfying decisions in contexts where fundamental consensus is absent. In this sense, we have entered what is most usefully described as an age of negotiation."[1]

In diesem Zitat von Dr. Stanley A. Deetz, das seinem 1997 erschienen Aufsatz entnommen ist, verweist der Präsident[2] der internationalen Kommunikationsvereinigung (*International Communication Association – ICA*) auf grundlegende Veränderungen, die sich im 20. Jahrhundert vollzogen haben: Verhandlungen gehören heute zur wichtigsten Kommunikationsform in der internationalen Politik. Das war nicht immer der Fall. Das 20. Jahrhundert erlebte in dieser Hinsicht einen Paradigmenwechsel. Die erste Hälfte war gekennzeichnet durch massive Kriegsführung, die zweite hingegen durch eine Ausbreitung internationaler Verhandlungen.[3] In dieser Hinsicht spricht Stanley A. Deetz zu Recht von einem ‚Zeitalter der Verhandlungen'.

Für diesen Paradigmenwechsel lassen sich einige Gründe anführen. Zunächst veränderten Technologien die internationale Zusammenarbeit. Die Zerstörungskraft moderner Waffen diskreditierte den Krieg als ein legitimes Mittel, um Konflikte zu lösen. Gleichzeitig ermöglichten neue Kommunikationstechnologien die Ausweitung von Verhandlungen, weil Informationen über Staaten leichter zugänglich wurden. Ohne Informationen sind Staaten misstrauischer und weniger geneigt zu verhandeln. Daneben führte die zunehmende Etablierung und Verbreitung Internationaler

---

[1] Zitiert nach Alexander G. Nikolaev: International Negotiations. Theory, Practice, and the Connection with Domestic Politics, Plymouth 2007. S. xiii.

[2] Aus Gründen der Lesbarkeit wird in dieser Arbeit nicht die männliche und weibliche Sprachform nebeneinander aufgeführt. Überwiegend wird die männliche Form benutzt, s sind aber selbstverständlich immer beide Geschlechter gemeint.

[3] Vgl. Raymond Cohen/ Paul Meerts: The Evolution of International Negotiation Processes, in: International Negotiation, Vol. 13, 2008 S. 153.

Regime zu mehr Kooperation. Auf diesem Wege konnten Staaten eine gewisse Vertrauensbasis aufbauen, die Verhandlungen erleichterte. Während traditionell Geheimhaltung ein wichtiges Mittel der Diplomatie gewesen ist, übernimmt Transparenz zunehmend diese Rolle. Daneben veränderte sich der Faktor ‚Macht' in den internationalen Beziehungen. Seit den 1950er Jahren betraten immer mehr Akteure die internationale Arena, so dass die Machtverhältnisse ausgewogener wurden. Zumindest war es keinem Staat möglich andere zu dominieren, ohne mit ihnen in Verhandlungen zu treten. Gerade die Ausbreitung demokratischer Regierungen, die als kooperativer gelten, das heißt eher geneigt sind, Konflikte durch Verhandlungen zu lösen, muss als ein entscheidender Grund angeführt werden.[4] Denn die Demokratie basiert auf der Idee, dass ein fundamentaler Konsens nicht vorhanden ist und nur ein wechselseitiger Interessenausgleich alle Beteiligten zufriedenstellen kann. Damit gehören Verhandlungen zur demokratischen Kultur.[5] All diese Faktoren sind grundlegend für die Aufwertung von Verhandlungen in der internationalen Politik.

Die gestiegene Bedeutung des Verhandelns hat sich auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung niedergeschlagen. Dabei fällt auf, dass es keine Schwierigkeiten bereitet, zu definieren, was mit dem Begriff ‚Verhandeln' gemeint ist. In allen gängigen Definitionen geht es um eine friedliche Beilegung von Konflikten. Der Politikwissenschaftler William I. Zartman definiert Verhandlungen beispielsweise wie folgt:

> „Negotiation is a process of combining conflicting positions into a common position, under a decision rule of unanimity, a phenomenon in which the outcome is determined by the process."[6]

---

[4] Vgl. ebd., S. 153 ff Und Fareed Zakaria: The Post-American World. And the Rise of the Rest, London 2009, S. 1-5.
[5] Vgl. Frank R. Pfetsch: Verhandeln in Konflikten. Grundlagen - Theorie - Praxis, Wiesbaden 2006, S. 11.
[6] Zitiert nach Nikolaev 2007 – International Negotiations, S. 4.

Die Schwierigkeiten beginnen dort, wo konkretisiert werden soll, wie die Beilegung von Konflikten mittels Verhandlung eigentlich aussehen sollte. Warum scheitern manche Verhandlungen, während andere erfolgreich enden? Was beeinflusst den Verhandlungsprozess? Welche Verhandlungsstrategien gibt es? Diese und andere Fragen sind hochgradig interessant, wurden aber lange Zeit von Wissenschaftlern gemieden. Das hängt teilweise damit zusammen, dass der Prozess sehr komplex ist und es keine Theorie des Verhandelns gibt.[7] Gleichzeitig werden die meisten Verhandlungen im Geheimen geführt. Bekanntgegeben werden gewöhnlich nur die Ergebnisse, aber nicht die Modalitäten, wie Parteien zu diesen Ergebnissen gelangten. Daneben ist eine Kluft zwischen Praktikern und Wissenschaftlern zu statuieren, meist zwischen Theorie und Praxis. Verhandlungsführer kritisierten die Theorien von Wissenschaftlern, indem sie diese als zu abstrakt und unrealistisch bezeichneten, weil sie kaum ein- oder umsetzbar sind. Relevante Theorien und Strategien erschienen ihnen gleichzeitig offenkundig und trivial. Wissenschaftler reagierten darauf, indem sie das Thema stark vernachlässigten und dadurch wertvolle Quellen unberücksichtigt ließen, wie Verhandlungen erfolgreicher geführt werden können.[8]

Erst Mitte der 1980er Jahre rückte dieses Forschungsthema zunehmend in das Zentrum des Wissenschaftsdiskurses. Im Jahre 1983 gründete Harvard ihr ‚Progam on Negotiation', im Rahmen dessen wichtige Grundlagenwerke publiziert wurden: Verhandlungen werden hier sowohl als Kunst und Wissenschaft betrachtet.[9] Anfang der 1990er etablierte sich die Zeitschrift ‚International Negotiations', die seither unterschiedliche

---

[7] Vgl. Pfetsch 2006 – Verhandeln in Konflikten, S. 11.
[8] Vgl. I. William Zartman/ Maureen R. Berman: The practical negotiator, New Haven 1982, S. viiif.
[9] Beispielsweise die Werke von Fisher/ Ury und Raiffa. Vgl.Howard Raiffa, et al.: Negotiation Analysis. The science and art of collaborative decision making, Cambridge 2007. Und Roger Fisher, et al.: Das Harvard-Konzept. Sachgerecht verhandeln - erfolgreich verhandeln, 21. Aufl., Frankfurt/Main 2002.

Aspekte des Verhandlungsprozesses untersucht. Daneben sind viele Monographie und Sammelbänder veröffentlicht worden, die sich der Frage widmen, wie Verhandlungen erfolgreicher geführt werden können.[10] Zu differenzieren ist sowohl zwischen Werken mit einem praxisorientierten und einem theoretischen Schwerpunkt. Allen gemeinsam ist, dass sie helfen wollen, den Prozess des Verhandelns besser zu verstehen.

In der internationalen Politik können Verhandlungen entweder bilateral oder multilateral geführt werden. Das 20. Jahrhundert hat insbesondere eine Ausbreitung multilateraler Verhandlungen beobachten können. Viele Probleme lassen sich heute nicht mehr bilateral lösen, weshalb der Multilateralismus eine zunehmend wichtige Rolle spielt. In dieser Arbeit soll der Typ multilateraler Verhandlungen deshalb sowohl unter theoretischen als auch praktischen Gesichtspunkten untersucht werden. Dabei gilt als ausgemacht, dass Verhandlungen zwischen vielen Staaten zu den komplexesten ihrer Art gehören.[11] In dieser Hinsicht ist es interessant, zu erfahren, wie sie gelingender geführt werden können. Zwei Fragen sollen die Analyse leiten: Wie kann der Ausgang einer Verhandlung erklärt werden? Und wie haben Akteure die Komplexität reduziert?[12]

Die Vielfältigkeit in den Ausgängen multilateraler Verhandlungen, wirft die Frage auf, ob Generalisierungen möglich sind. Wie die Komplexität der Verhandlungen reduziert werden kann ist von besonderer Wichtigkeit. Die Entscheidungsfindung in Rahmen einer Gruppe dauert gewöhnlich lange und kann zuweilen sehr frustrierend sein. Deshalb soll im ersten Abschnitt dieser Arbeit theoretisch untersucht werden, worin die

---

[10] Beispielsweise folgende Werke: Alain Plantey: International Negotiation in the Twenty-First Century, Abingdon/ New York 2007. Zartman, Berman 1982 – The practical negotiator. Nikolaev 2007 – International Negotiations.

[11] Vgl. Larry Crump/ A. Ian Glendon: Towards a Paradigm of Multiparty Negotiation, in: International Negotiation, Vol. 8, 2003 S. 203.

[12] Vgl. Fen Osler Hampson/ Michael Hart: Multilateral Negotiations. Lessons from Arms Control, Trade, and the Environment, Baltimore 1999, S. 6.

Problematik multilateraler Verhandlungen besteht und wie Staaten die Komplexität reduzieren. Die Analyse beginnt mit einer Diskussion von Internationalen Institution, weil sie den Rahmen für multilaterale Verhandlungen bilden. Im nächsten Schritt soll herausgearbeitet werden, mit welchen Schwierigkeiten Staaten konfrontiert sind, wenn sie in einem multilateralen Umfeld verhandeln. Im Anschluss daran werden drei verhandlungstheoretische Konzepte vorgestellt, die sich sowohl zum Ausgang als auch zur Komplexitätsreduktion von Verhandlungen äußern. Die strukturelle Analyse klärt das Verhältnis von Machtasymmetrien in Verhandlungen, die Spieltheorie betrachten Staaten als Nutzenmaximierer, die in einer Situation strategischer Interdependenz Entscheidungen treffen müssen und der prozessorientierte Ansatz betrachtet den Kontext, in welchem verhandelt wird und erforscht, wie dieser die Präferenzen und Entscheidungen der Akteure beeinflusst.

Die theoretischen Konzepte sollen am Beispiel der Doha-Entwicklungsrunde (auch Doha-Runde) konkretisiert werden. Die Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (*World Trade Organization – WTO*) eignen sich besonders gut dazu. Die Idee des Verhandelns hat ihren Ursprung im Handel. Der Austausch von Gütern vor der Entwicklung des Geldes basierte gänzlich auf dem Prinzip des Verhandelns.[13] Wie in dieser Arbeit deutlich werden wird, funktioniert die WTO bis heute nach diesem Prinzip.

Die Doha-Entwicklungsrunde wurde am 14. November 2001 von insgesamt 140 Staaten eingeleitet.[14] Der Name sollte Programm sein. Die Verhandlungsagenda räumte den Interessen und Anliegen von Entwicklungsländern oberste Priorität ein. In der zehnseitigen Deklaration taucht der

[13] Vgl. Plantey 2007 – International Negotiation in the Twenty-First, S. 67.
[14] Vgl. Joseph E Stiglitz/ Andrew Charlton: Fair trade for all. How trade can promote development, Oxford 2007, S. 1.

Begriff „least developed countries" allein 29 Mal, „developing countries" 24 Mal und „LDC" 19 Mal auf.[15] In keiner bisherigen Verhandlungsrunde wurde so viel Wert auf die Integration von Entwicklungsländern gelegt. Die entwicklungsfreundliche Sprache der Deklaration wurde jedoch recht schnell vom harten Verhandeln und dem Selbstinteresse der einzelnen Staaten abgelöst. Ursprünglich sollte die Runde am 1. Januar 2005 zum Abschluss gebracht werden. Die Verhandlungen zogen sich aber nur sehr schleppend voran und eine Frist nach der anderen wurde versäumt. Im Juli 2006 schienen die Positionen endgültig unüberbrückbar, so dass Pascal Lamy, der Generaldirektor der WTO (seit September 2005) und frühere EU-Handelskommissar, am 27. Juli die Runde vorübergehend suspendierte.[16]

In Genf, dem Sitz der WTO, werden die Verhandlungen zwar informell weiter geführt, aber eine neue Ministerkonferenz wurde seit 2005 nicht wieder einberufen.[17] Ob es zum Abschluss der Doha-Runde kommen wird, ist derzeit mehr als ungewiss. Sicher ist, dass gegenwärtig der politische Wille fehlt, um weiter zu verhandeln.[18] Das krisenhafte Voran bewegen der Doha-Runde unterscheidet sich nicht grundsätzlich von vorhergehenden Handelsverhandlungen. Auch die Uruguay-Runde, die letzte Verhandlungsrunde im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen

---

[15] Vgl. John S. Odell: Growing power meets frustration in the Doha round's first four years, in: Larry Crump/ S. Javed Maswood (Hg.): Developing Countries and Global Trade Negotiations, New York 2007, in: http://www-rcf.usc.edu/~odell/The%20Doha%20round%27s%20first%20four%20years.pdf (15.09.09), S. 7.

[16] Vgl. Erfried Adam: Suspendierung der Welthandelsrunde - Multilateralismus, Global Governance und Entwicklungspolitik in der Krise IPG 4, 2006, in: http://library.fes.de/pdf-files/id/ipg/03935.pdf (02.11.09), S. 120.

[17] Die Ministerkonferenz ist das höchste Entscheidungsorgan der WTO. Sie setzt sich aus den Mitgliedsländern zusammen und soll laut WTO-Recht alle zwei Jahre einberufen werden. Die Aussichten auf eine Einigung waren seit 2005 so gering, dass die Staaten darauf verzichtet haben, erneut zusammenzukommen. Bernard M. Hoekman/ Micheal M. Kostecki: The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond, 2. Aufl., Oxford 2002, S. 51f.

[18] Vgl. Christian Tietje: Welthandelsorganisation. Mit WTO-Übereinkommen, GATT 1947/1994, Landwirtschaftsübereinkommen, Übereinkommen über gesundheitspolizeiliche Maßnahmen (SPS), Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT), Subventionsübereinkommen, Antidumping-Übereinkommen, Dienstleistungsabkommen (GATS), Übereinkommen über geistiges Eigentum (TRIPS), Streitbeilegungsvereinbarung (DSU), 4. erg. Aufl., München 2009, S. XI.

(*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*) mündete immer wieder in Sackgassen und ist buchstäblich in letzter Minute abgeschlossen worden.[19] Allerdings konfrontieren institutionelle Veränderungen und die große Mitgliederzahl der WTO die Akteure mit einer viel komplexeren Verhandlungssituation. Im Folgenden wird es darum gehen, diese Komplexität zu verdeutlichen. Die Doha-Runde wird in dieser Arbeit als gescheiterte Verhandlungsrunde betrachtet. Diese These wird aufgeworfen, da sich der Untersuchungszeitraum auf die Jahre 2001 bis 2006 bezieht. In diesem Zeitraum fanden die drei Ministerkonferenzen (Doha – 2001, Cancun – 2003, Hong Kong – 2005) statt. Die leitende Frage wird deshalb lauten: Wieso konnte die Verhandlungsrunde nicht erfolgreich zum Abschluss gebracht werden?

Die Ausführungen über die Doha-Runde werden in zwei Abschnitte geteilt. Im ersten Teil soll die Runde im Kontext von WTO-Verhandlungen diskutiert werden. Weil der Fokus der Runde auf die Integration von Entwicklungsländern gelegt wurde, muss geklärt werden mit welchen Schwierigkeiten diese Ländergruppe in der WTO konfrontiert ist. Dabei soll zunächst die Frage beantwortet werden, welches Problem die WTO eigentlich lösen möchte. Es wird deutlich werden, dass die Liberalisierung des Handels durch zwei Faktoren erschwert wird: Erstens durch ein Gefangendilemma und zweitens durch den Widerstand protektionistischer Vetospieler. Im nächsten Schritt soll gezeigt werden, wie Staaten im Rahmen von Verhandlungen diese Probleme lösen und warum Entwicklungsländer bereits strukturell in einer schwächeren Position sind.

Im letzen Abschnitt werden die Verhandlungen bis zum Scheitern nachgezeichnet. Die Verhandlungsagenda der Doha-Entwicklungsrunde ist zwar sehr breit und umfasst 19 große Themenbereiche, aber nur zwei

[19] Vgl. Hampson, Hart 1999 – Multilateral Negotiations, S. 202.

werden in dieser Arbeit näher beleuchtet. Zunächst die Verhandlungen über Handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums (*Trade Related aspekts of Intellectual Property rights – TRIPs*) und die öffentliche Gesundheit und im Anschluss die Landwirtschaftsverhandlungen. Die Gründe für diese Wahl liegen in dem Verhandlungsprinzip der Doha-Runde. Sie wird als so genanntes „*single undertaking*" geführt, was bedeutet, dass nichts entschieden ist, bevor nicht alles entschieden ist. Die Landwirtschaftsverhandlungen sind wichtig, weil an ihnen die ganze Runde gescheitert ist. Die Verhandlungen über TRIPs und öffentliche Gesundheit fallen hingegen aus dem „*single undertaking*" heraus und zeigen, wie schwächere Staaten in Verhandlungen erfolgreich agieren können. Bevor diese Verhandlungen diskutiert werden, sollen einige Akteure vorgestellt werden, insbesondere die Vereinigten Staaten, die Europäische Union (EU) und Koalitionen von Entwicklungsländern.

2. Multilaterale Verhandlungen aus theoretischer Perspektive

2.1. Die Grundproblematik in der internationalen Zusammenarbeit

Die Auseinandersetzung mit internationalen Verhandlungen ist eng verknüpft mit dem Thema internationale Kooperation.[20] Der Politikwissenschaftler Robert O. Keohane beschreibt die Verknüpfung wie folgt:

> „Cooperation requires that the actions of separate individuals or organizations – which are not in pre-existent harmony – be brought into conformity with one another trough a process of negotiation, which is often referred to as policy coordination."[21]

[20] Kooperation und Zusammenarbeit werden hier austauschbar benutzt. Die Definition von Kooperation stützt sich auf Robert O. Keohane, der sie verstanden wissen will als eine Mitte zwischen Uneinigkeit / Konflikt und Harmonie. Kooperation setzt also immer schon voraus, dass eine gewisse Uneinigkeit vorhanden ist. Ansonsten wäre eine Zusammenarbeit nicht notwendig. Hierzu ausführlicher Robert O. Keohane: After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, erweiterte Auflage, New Jersey 2005, S. 12.
[21] Ebd., S. 51.

Demnach sind Verhandlungen das Mittel, um Kooperation zu erreichen. Zunächst sollen in diesem Rahmen die Schwierigkeiten einer internationalen Zusammenarbeit diskutiert werden, bevor Verhandlungen thematisiert werden. Folgende Frage ist hier von besonderem Interesse: Wie kann eine erfolgreiche Kooperation zustande kommen? Keohane weist darauf hin, dass eine Zusammenarbeit oftmals auch dann nicht zustande kommt, wenn sie im Interesse aller Staaten liegt.[22] Generell wird diese Beobachtung mit dem Fehlen einer Autorität erklärt, die Kooperation erzwingen und sichern könnte. Das internationale System ist anarchisch und folglich ein Selbsthilfesystem.[23] Daraus ergeben sich fünf Hindernisse, die überwunden werden müssen, um eine erfolgreiche Kooperation in die Wege zu leiten.

Erstens fürchten Staaten, dass sie betrogen oder ausgebeutet werden könnten. Bereits der Verdacht, dass ein anderer Staat „falsch spielen" könnte, reicht manchmal aus, um eine Zusammenarbeit scheitern zu lassen. Fehler können in der internationalen Politik sehr kostspielig werden. Deshalb sind Staaten sehr vorsichtig, wenn es darum geht, zu kooperieren.[24]

Das zweite Hindernis knüpft an das erste an. Zuverlässige Informationen über die Absichten anderer Staaten sind nicht vorhanden oder nur sehr teuer, zu erwerben. Die Angst betrogen zu werden entsteht deshalb, weil Staaten nie genau wissen können, wie sich andere verhalten werden. Diese Ungewissheit erschwert Kooperationen ungemein.[25]

Drittens gibt es keine Autorität, die sicherstellen kann, dass sich alle Staaten an die getroffenen Vereinbarungen halten werden. Ohne diese Versicherung haben Staaten einen geringeren Anreiz

[22] Vgl. ebd., S. 6.
[23] Obwohl das Sicherheitsdilemma insbesondere in der Sicherheitspolitik Anwendung gefunden hat, erschwert es auch Kooperation in allen anderen Bereichen der internationalen Politik. John Herz: International Politics in the Atomic Age, New York 1959, S. 231.
[24] Vgl. Nikolaev 2007 – International Negotiations, S. 46.
[25] Vgl. ebd., S. 46

zusammenzuarbeiten. Viertens hängt, aufgrund einer fehlenden Autorität, vieles von der Glaubwürdigkeit der Staaten ab. Ein Staat mit einer vertrauenswürdigen Reputation wird leichter Partner für eine Zusammenarbeit finden können als einer, der bekannt ist für Vertragsbrüche. In beiden Fällen ist Glaubwürdigkeit ein schwacher Schutz vor Ausbeutung, weil sich die Prioritäten der Staaten immer wieder ändern können. Ein Staat, der kein Interesse mehr an einer getroffenen Vereinbarung hat, kann diese aufkündigen.[26]

Das letzte Hindernis liegt im Konflikt zwischen relativen und absoluten Gewinnen.[27] Staaten arbeiten zusammen, weil sie sich davon einen Gewinn versprechen. Wie die Gewinne einer solchen Zusammenarbeit verteilt werden, ist in der Regel ein Streitthema. Neoliberale Institutionalisten gehen davon aus, dass Staaten nach absoluten Gewinnen streben. Solange sie durch eine Zusammenarbeit profitieren, sind sie zufrieden. Strukturelle Realisten weisen hingegen darauf hin, dass relative Gewinne eine viel wichtigere Rolle spielen als Absolute. Für Staaten zählt also nicht nur die Frage, wie viel sie profitieren, sondern auch wer mehr profitiert.[28] Es gibt Parteien, die eine Zusammenarbeit ablehnen, wenn andere relativ mehr profitieren als sie selbst. Erschwerend kommt hinzu, dass Staaten einen sehr unterschiedlichen Beitrag zur Kooperation leisten. So lassen sich immer wieder Staaten finden, die keinen Beitrag leisten, aber trotzdem profitieren. In der Wissenschaft wird dieses Phänomen als Trittbrettfahrerproblem bezeichnet.[29]

---

[26] Vgl. ebd.,
[27] Vgl. ebd.,
[28] Vgl. Joseph Grieco, et al.: The Relative-Gains Problem for International Cooperation, in: The American Political Science Review, Vol. 87, No. 3, Sep. 1993, S. 729.
[29] Für eine genaue Ausführung siehe Stanford Encyclopedia of Philosophy: The Free Rider Problem 2003, in: http://plato.stanford.edu/entries/free-rider/ (23.09.09).

2.2 Die Rolle von Internationalen Regimen

Allen Hindernissen zum Trotz arbeiten Staaten zusammen. In der Politikwissenschaft wurden unterschiedliche Mittel und Wege aufgezeigt, die eine kooperative Bearbeitung von Weltproblemen erleichtern können. Ein Weg ist die Etablierung von Internationalen Regimen oder Internationalen Organisation. Der Unterschied zwischen beiden besteht darin, dass Internationale Regime sich jeweils mit einem spezifischen Problembereich befassen (z. B. Handel in der WTO), während Internationale Organisationen eine Vielzahl von Themen bearbeiten (z. B. die Vereinten Nationen).[30] Der Schwerpunkt dieser Arbeit konzentriert sich auf Internationale Regime. Solche werden definiert als „problemspezifische inhaltliche wie prozedurale Prinzipien, Normen und Regeln, die von Staaten vereinbart und als gültig betrachtet werden"[31]. Sie institutionalisieren ein norm- und regelgeleitetes Verhalten und erleichtern damit die Bearbeitung von Konflikten oder Interdependenzproblemen in unterschiedlichen Sachbereichen.[32]

Obwohl Internationale Regime die anarchische Struktur der internationalen Beziehungen nicht ändern können, tragen sie dazu bei, eine partiell „regulierte Anarchie"[33] herzustellen. Die Normen und Regeln eines Internationalen Regimes helfen die Ungewissheit und Unsicherheit in der internationalen Politik zu verringern, wodurch eine Zusammenarbeit erleichtert wird. In einem Internationalen Regime kommen Staaten immer wieder zusammen, wodurch das Verhalten der einzelnen Akteure berechenbarer wird. Sollte ein Staat getroffene Vereinbarungen brechen, so muss er damit

---

[30] Vgl. David Galbreath: International Regimes and Organizations, in: Trevor C Salmon/ Mark F Imber (Hg.): Issues in International Relations, 2. Aufl., Abingdon 2010, S. 123.
[31] Bernhard Zangl: Regimetheorie, in: Siegfried Schieder/ Manuela Spindler (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, 2. überarb. Aufl., Opladen 2006, S. 123.
[32] Vgl. Dirk Messner/ Franz Nuscheler: Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven INEF Report, Heft 67, 2003, in: http://reinhardmeyers.uni-muenster.de/docs/kurs/GGKonzept.pdf (02.11.09), S. 9.
[33] Vgl. ebd., S. 10.

rechnen, seine Glaubwürdigkeit zu verlieren.[34] Hinzukommt, dass Internationale Regime zu diesem Zweck Sanktionsmaßnahmen festschreiben. Das Erfolgsrezept liegt aber weniger in dieser Straffunktion als im Abbau des gegenseitigen Misstrauens.[35] Selbst Diplomaten, die sehr entgegensetzte Standpunkte vertreten, entwickeln im Laufe einer längeren Zusammenarbeit eine Verbundenheit bzw. Kollegialität mit ihren Verhandlungspartnern.[36]

Eine weitere Funktion von Regimen ist die Senkung von Transaktionskosten. Jede internationale Zusammenarbeit bringt Kosten mit sich, wie z.B. Vertragsdurchsetzungskosten, Kontrollkosten oder Informationskosten. In der Ökonomie werden sie als Transaktionskosten bezeichnet.[37] Wenn ein Staat mit jedem potentiellen Kooperationspartner verhandeln soll, können diese Kosten enorm steigen. Das ist selbst für ressourcenreiche[38] Staaten aufgrund des immensen Aufwands keine gute Option. Internationale Regime verringern solche Kosten. Nach Ansicht von Keohane werden die Kosten für ein legitimes Verhalten reduziert und für ein illegitimes erhöht.[39] Eine Zusammenarbeit wird belohnt, während ein Bruch der Vereinbarungen sehr kostspielig sein kann.

Zuletzt fungieren Internationale Regime als Informationsquellen.[40] Informationsdefizite stellen ein großes Hindernis dar, deshalb bemühen sich Regime um die Herstellung von Transparenz. Die Offenlegung der eigenen Absichten erleichtert die Zusammenarbeit. Der Ökonom Jagdish

---

[34] Vgl. Keohane 2005 – After Hegemony, S. 105 f.
[35] Vgl. Messner, Nuscheler INEF Report, Heft 67, 2003 – Das Konzept Global Governance, S. 8.
[36] Vgl. Pfetsch 2006 – Verhandeln in Konflikten, S. 198.
[37] Für eine genaue Definition siehe Josef Schmid: Wirtschaftspolitik für Politologen, Paderborn 2006. S. 35.
[38] Die Begriffe ressourcenreich oder -arm werden hier ähnlich verwendet wie die Begriffe mächtig oder schwach, bzw. Industrieland oder Entwicklungsland. Es gibt natürlich sehr unterschiedliche Definitionen dieser Begriffe. Im Grunde soll nur signalisiert werden, dass es Unterschiede zwischen diesen Ländern gibt.
[39] Vgl. Keohane 2005 – After Hegemony, S. 89-92.
[40] Vgl. ebd., S. 92-95.

Bhagwati nennt diese Transparenz das „Draculaprinzip“: Viele Probleme verschwinden, wenn sie einmal ans Licht gebracht worden sind.[41] Ein Regime soll eine solche Transparenz gewährleisten. Es fungiert als eine Quelle des Wissens zu einem spezifischen Thema und etabliert ein System der Überwachung, das die Einhaltung der Normen und Regeln überprüft. Ein Internationales Regime liefert also im Ansatz verlässliche Informationen, die sonst teuer erworben werden müssten. Das ist gerade für ressourcenarme Staaten ein großer Vorteil.

Internationale Regime bergen allerdings auch Gefahren. Aufgrund der großen Anzahl von Internationalen Regimen gibt es unzählige Überlappungen, Verschachtelungen und somit auch sehr widersprüchliche Normen und Vorgaben zu gleichen Themen.[42] Diese Regimekomplexität resultiert teilweise daraus, dass eines der obengenannten Hindernisse nicht überwunden werden kann, nämlich der Konflikt zwischen relativen und absoluten Gewinnen. Die Frage, wie die Gewinne oder Kosten einer Kooperation verteilt sein sollen, begleitet jede Zusammenarbeit. Da Staaten größere Gewinne bzw. geringere Kosten anstreben, führt das zur Bildung sich teilweise überlappender Regime, so dass jeder Staat sich immer an die Normen halten kann, die gerade seinen Interessen am meisten nutzen. Anders formuliert, finden solche Regime die größte Unterstützung, die einem Staat hohe Gewinne versprechen und gleichzeitig geringere Verpflichtungen von ihm abverlangen.[43] Ob dieser Konflikt jemals gänzlich gelöst werden kann, ist fraglich. Ein großes Verdienst von Internationalen Regimen ist trotzdem, dass die Verhandlungsparteien überhaupt an einen gemeinsamen Tisch gebracht werden.

---

[41] Zitiert nach Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 61.
[42] Vgl. Karen J. Alter/ Sophie Meunier: The Politics of International Regime Complexity, presented at the Politics of International Regime Complexity Symposium 2007, in: http://www.princeton.edu/~smeunier/AlterMeunierFramingPiece2.pdf (15.09.09), S. 15.
[43] Vgl. Lillian Randolph: A suggested model of international negotiation, in: Journal of Conflict Resolution, Vol. 10, No. 3, 1966, S. 345.

2.3. Komplexität in multilateralen Verhandlungen

Internationale Verhandlungen werden entweder zwischen zwei Staaten (bilateral) oder mehreren Staaten (multilateral) geführt. Vier wesentliche Unterschiede zwischen bilateralen und multilateralen Verhandlungen sind besonders hervorzuheben:

1. Multilaterale Verhandlungen werden zwischen Gruppen oder Koalitionen von Staaten geführt. Die schiere Zahl der Beteiligten vergrößert die Schwierigkeiten um das 200-500fache.[44]
2. Multilaterale Verhandlungen sind sehr langwierig. Der Ausgang solcher Verhandlungen ist mehr als ungewiss, weil sich die Regierungen und die Prioritäten der einzelnen Staaten immer wieder ändern. Eine neu gewählte Regierung kann z.B. ihre Verpflichtung, zu verhandeln, aufkündigen.[45]
3. In der Regel werden öffentliche Güter verhandelt, was dazu führt, dass eine große Anzahl von nicht-staatlichen Akteuren die Verhandlungen beeinflusst. Darunter finden sich Experten, Nichtregierungsorganisationen (NROs) und Privatinteressen.[46]
4. Die Verhandlungen finden überwiegend im Rahmen einer Internationalen Organisation (IO) statt. Diese Organisationen verfügen somit über Einfluss auf die Vorverhandlungen und die Agendasetzung.[47]

[44] Vgl. Hampson, Hart 1999 – Multilateral Negotiations, S. 4.
[45] Vgl. ebd., S. 4f.
[46] Vgl. ebd., S. 4.
[47] Vgl. ebd.

Erwiesenermaßen steigt die Komplexität mit der Zahl der Teilnehmer. Obwohl mehr Teilnehmer gleichbedeutend ist mit mehr intellektueller Kapazität und Kreativität, führt es in den seltensten Fällen zu besseren Ergebnissen. Neben dem Problem, wie die mannigfachen Interessen integriert werden sollen, sind Gruppenentscheidungen generell unproduktiver als Entscheidungen einzelner Individuen. Es ist schwierig die intellektuelle Kapazität der Gruppe in eine einheitliche Richtung zu koordinieren. Sozialpsychologen verweisen darauf, dass der Aufwand einer Gruppe geringer ist, als die Summe dessen, was jeder Einzelne als Individuum erreichen könnte. Das Ergebnis ist ein Verlust an Koordinierung. Jeder zieht in eine andere Richtung und untergräbt dadurch die Arbeit anderer Akteure. Daneben steigt mit der Zahl der Teilnehmer nicht die verfügbare Zeit zum Sprechen, dennoch möchte jeder Akteur seinen Standpunkt klarmachen. Das führt zu einer Überlastung der Kommunikation. Weiterhin steigt mit der Zahl der Teilnehmer die Zahl der Beiträge, aber nicht die Fähigkeit der einzelnen Individuen, diese Beiträge zu verarbeiten. Das führt zu einer kognitiven Überlastung. Hinzukommt, dass eine große Anzahl von Personen viel Raum für Konflikte und Missverständnisse bietet. Zuletzt werden alle Gruppen mit dem Trittbrettfahrerproblem konfrontiert. Jedes Individuum weiß, dass ein erfolgreiches Ergebnis nicht ihm zugeschrieben wird, sondern der Gruppe als Ganzes. Der Anreiz etwas beizutragen sinkt. Manche Teilnehmer ziehen sich ganz zurück. Niemand möchte die Verantwortung übernehmen, so dass kein Ergebnis am Ende vorliegt oder eins, das die lautesten oder stursten Beiträge favorisiert.[48] Die Verarbeitung dieser Komplexität erweist sich als ein schwieriges Unterfangen.

Hinzukommt die Ungewissheit, die mit multilateralen Verhandlungen einhergeht. In der Regel dauern solche Verhandlungen Jahre. Ob die

[48] Vgl. Raiffa, Richardson et al. 2007 – Negotiation Analysis, S. 391f.

Verhandlungen in eine Übereinkunft münden, ist mehr als ungewiss. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie die eigenen Interessen kommuniziert werden sollen und wie der Austausch zwischen vielen Teilnehmern in der Praxis aussehen soll. Beispielsweise erscheint es unrealistisch, dass jeder Staat seine Vorschläge einbringt. Die Diskussionen würden nämlich den zeitlichen Rahmen sprengen. Die Interessen müssen deshalb in irgendeiner Weise gebündelt werden. Grundsätzlich muss daher ein Ausgleich zwischen Legitimität und Effizienz gefunden werden. Legitimität fordert, dass jeder Staat am Verhandlungsprozess beteiligt wird, weil anders ein Ergebnis, dem jeder zustimmen kann, nicht möglich ist. Effizienz dagegen fordert, dass dieser Prozess nicht zu viel Zeit absorbiert. Mit minimalen Ressourcen sollen die größten Effekte erzielt werden. Im Begriff der Effektivität fehlt hingegen die Komponente des minimalen Einsatzes von Ressourcen, wichtig ist nur, das Erreichen des Ziels. In Verhandlungen spielen beide Begriffe eine Rolle.[49] Gleichwohl entspricht Effizienz mehr der Grundproblematik: Wie kann ein Effekt (Übereinkunft) erzielt werden, mit dem geringsten Einsatz an Ressourcen (Zeit). Ein Ausgleich zwischen Legitimität und Effizienz ist nicht immer leicht herzustellen.[50]

Bei der Betrachtung von Verhandlungen wird noch ein weiterer Punkt deutlich, der in der Regimeforschung unterbelichtet bleibt: Der Staat ist keine monolithischer Block. Die Komplexität von Verhandlungen wird durch diesen Umstand enorm vergrößert.[51] Der Politikwissenschaftler Robert Putnam hat 1988 in einem Artikel internationale Verhandlungen als ein Zwei-Ebenen-Spiel betrachtet. Die Logik beschreibt er wie folgt:

---

[49] Vgl. Uwe Holtz: Entwicklungspolitisches Glossar. Stichwörter zur Entwicklungs- und Eine Welt-Politik, Aktualisierung vom 22.07.09, in: http://www.uni-bonn.de/~uholtz/virt_apparat/EP_Glossar.pdf (07.09.09), S. 54.

[50] Raiffa erläutert den Aspekt nicht unter dem Begriff der Legitimität und Effizienz, meint aber genau das. Er spricht auch nicht von Verhandlungen zwischen Staaten sondern zwischen Gruppen. Gleichzeitig lassen sich seine Ausführungen problemlos auf multilaterale Verhandlungen übertragen. Vgl., Raiffa, Richardson et al. 2007 – Negotiation Analysis, S. 394.

[51] Vgl. Crump, Glendon – Towards a Paradigm of Multiparty, S. 200.

> „At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. (…) Across the international table sit his foreign counterparts, and at his elbows sit diplomats and other international advisors. Around the domestic table behind him sit party and parliamentary figures, spokespersons for domestic agencies, representatives of key interest groups, and the leader's own political advisors. … moves that are rational for a player at one board (…) may be impolitic for that same player at the other board."[52]

Demnach sind selbst bilaterale Verhandlungen multilateral. Diese Ausführung stellt ein realistisches Bild internationaler Verhandlungen dar. Gleichzeitig verdeutlicht es die schwierige Lage der Verhandlungsführer. Sie müssen auf zwei Ebenen verhandeln. Auf der ersten Ebene verhandeln sie mit Diplomaten anderer Staaten. Auf der zweiten Ebene müssen sie jeweils mit innerstaatlichen Akteuren verhandeln. In der Regel verhandelt hier die Regierung mit dem Parlament, dem Verfassungsgericht und Interessengruppen. Nicht selten müssen noch Verhandlungen innerhalb der Regierung geführt werden.[53] Der Einfluss innenpolitischer Vetospieler setzt einem Verhandlungsführer Schranken, die ihn daran hindern können, Zugeständnisse zu machen. Je nach Sachlage kann es die Verhandlungen behindern, aber auch die Verhandlungsmacht vergrößern. Bereits Thomas Schelling verwies auf die Stärke, die aus innenpolitischen Beschränkungen erwachsen kann. Ein Verhandlungsführer kann manchmal mehr erreichen, wenn er glaubhaft machen kann, dass jedes verhandelte Abkommen noch vom Parlament ratifiziert werden muss.[54] Deshalb versäumt kein Diplomat, einen Vorschlag des Gegenübers damit abzulehnen, dass er auf die

---

[52] Vgl. Robert D. Putnam: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: International Organization Vol. 42, No. 3, Summer 1988, S. 434.
[53] Vgl. Nikolaev 2007 – International Negotiations, S. 50-55.
[54] Vgl. Thomas Schelling: The Strategy of Conflict, Cambridge 1980, S. 27f. Dawson geht auf diesen Aspekt in seinem Buch ausführlich ein. Siehe Roger Dawson: Secrets of Power Negotiating. Inside secrets from a master negotiator, 2. Aufl., New Jersey 1999, S. 47-60.

innenpolitischen Beschränkungen verweist, unter welchen er operiert. Folgende Aussage findet sich in nahezu jeder Verhandlung: „I'd like to accept your proposal, but I could never get it accepted at home."[55]

Gleichzeitig können die unterschiedlichen Vetospieler einen Verhandlungsführer so einengen, dass er keinen Raum mehr hat, Kompromisse einzugehen. Wenn jeder Vetospieler fordert, dass seine Interessen berücksichtigt werden, kann das darin enden, dass die endgültige Position des Verhandlungsführers so extrem sein wird, dass sie kaum noch verhandelbar ist.[56] Die Antwort auf die Frage, warum eine Verhandlung erfolgreich endete oder scheiterte, kann nach Putnam weniger auf der internationalen Ebene gefunden werden als auf der nationalen. Ein erfolgreiches Abkommen muss eine Gewinnspanne aufweisen, die jeden interessierten Vetospieler zufriedenstellen kann. Ansonsten werden die Verhandlungen scheitern.[57]

Neben Staaten partizipieren zunehmend nichtstaatliche Akteure an multilateralen Verhandlungen, da zumeist öffentliche Güter verhandelt werden. Ebenso wichtig ist der Umstand, dass die Verhandlungen im Rahmen Internationaler Regime geführt werden und dadurch eine Einflussnahme überhaupt erst möglich wird. Obwohl auch hier die wichtigen Entscheidungen hinter verschlossenen Türen getroffen werden, ist der Prozess doch öffentlicher und transparenter als in bilateralen Verhandlungen. Die Bewertung dieser Einflussnahme ist hingegen recht umstritten. Die Einflussnahme von Privatgruppen, beispielsweise multinationaler Unternehmen, wird kritischer gesehen als die Teilnahme von

[55] Zitiert nach Nikolaev 2007 – International Negotiations, S. 52.
[56] Vgl. Putnam Vol. 42, No. 3, Summer 1988 – Diplomacy and Domestic Politics, S. 446.
[57] Vgl. ebd., S. 437f. Winham geht sogar so weit zu sagen, dass für Diplomaten die innenpolitischen Verhandlungen besorgniserregender sind als die außenpolitischen. Vgl. Gilbert R. Winham: Practitioners' View of International Negotiation, in: World Politics, Vol. 32, No. 1, 1979, S. 116f.

Nichtregierungsorganisationen (NROs), wie z.B. Greenpeace oder Oxfam.[58] Privatgruppen haben nur ihr eigenes Wohl im Auge und arbeiten nicht selten gegen das öffentliche Interesse, während NROs meistens für gemeinnützige Ziele eintreten. Trotzdem haben beide Teilnehmer etwas gemeinsam: Sie sind niemandem gegenüber rechenschaftspflichtig. Das gilt einschränkend für Unternehmen, die doch den eigenen Aktionären ihr Handeln erklären müssen.[59] Deswegen werden Regierungen als die eigentlichen Repräsentanten der Öffentlichkeit in internationalen Verhandlungen betrachtet.[60]

Auf der anderen Seite verspricht insbesondere die Inklusion von NROs einige aussichtsreiche Vorteile: Mehr Effektivität und mehr Legitimität.[61] Die Effektivität könnte gesteigert werden, weil NROs eine Fachkompetenz mitbringen, die helfen kann technische Fragen zu lösen. Gleichzeitig könnte die Legitimität verhandelter Abkommen erhöht werden. NROs verstehen sich gut darauf, die Öffentlichkeit zu mobilisieren. Ein verhandeltes Abkommen erscheint legitimer, wenn es von NROs unterstützt wird. Allerdings steigert die Teilnahme wiederum die Komplexität. Zudem konnten

---

[58] Eine ausführliche Diskussion von Multinationalen Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen, hier verstanden als nichtgewinnorientierte Organisationen, bietet Nuscheler. Er diskutiert sie nicht speziell im Kontext von Verhandlungen, verdeutlicht aber die unterschiedliche Bewertung dieser Gruppen. Vgl. Franz Nuscheler: Entwicklungspolitik, Bonn 2006, Kapitel XXI und XXII.

[59] Vgl. Harald Müller: Wie kann eine neue Weltordnung aussehen? Wege in eine nachhaltige Politik, Bonn 2008, S. 292. Und Cecilia Albin: Can NGOs Enhance the Effectiveness of International Negotiation?, in: International Negotiation, Vol. 4, 1999, S. 385. Und Magdalena Bexell, et al.: Democracy in Global Governance: The Promises and Pitfalls of Transnational Actors, Paper for presentation at the Annual Conference of Millennium Journal of International, London, October 25-26 2008, in: http://www.statsvet.su.se/publikationer/tallberg/bexell_tallberg_democracy_in_global_governance_080919.pdf (15.09.09), S. 19-25.

[60] Vgl. Albin – Can NGOs Enhance the Effectiveness, S. 382.

[61] Albin spricht zu recht von Effektivität, weil es ihr nur um das Endresultat geht. Vgl., ebd., S. 373 u. 383. Das Verhandlung an welchen NROs beteiligt werden, gewöhnlich länger dauern und dadurch ineffizient werden, verdeutlicht der Text von Simonelli. Sie dauern länger, weil NROs ambitioniertere Vorschläge einbringen als Staaten, die sich eher auf weniger umstrittene Aspekte konzentrieren. Vgl. Nicole Simonelli: Bargaining over International Multilateral Agreements: The Duration of Negotiations, prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association 1-4 September 2005, in: http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/4/0/6/4/pages40642/p40642-1.php (07.09.09), S. 6-10 u. 21 f.

bisher keine überzeugenden Konzepte vorgelegt werden, wie eine Inklusion genau aussehen könnte, ohne den Prozess zu erschweren.

In Anbetracht der bisherigen Ausführung ist es verständlich, dass multilaterale Verhandlungen sehr langwierig sind und der Ausgang mehr als ungewiss. Im Folgenden sollen Konzepte diskutiert werden, wie die Teilnehmer diese Komplexität reduzieren und wie der Ausgang verständlich gemacht werden kann. In der Politikwissenschaft gibt es drei unterschiedliche theoretische Ansätze, um Verhandlungsprozesse zu erklären.

1. Die strukturelle Analyse untersucht die Machtasymmetrien von multilateralen Verhandlungen.
2. Spieltheoretische Ansätze betrachten Staaten als Nutzenmaximierer, die in einer Situation strategischer Interdependenz Entscheidungen treffen müssen.
3. Die prozessuale Analyse betrachtet den Kontext, in welchem verhandelt wird und erforscht, wie dieser die Präferenzen und Entscheidungen der Akteure beeinflusst.[62]

2.3.1. Die strukturelle Analyse von Machtasymmetrien in Verhandlungen

Der strukturelle Rahmen einer jeden multilateralen Verhandlung hat Auswirkungen auf den Prozess. Der strukturelle Ansatz wird mit der Realistischen Schule der Internationalen Beziehungen identifiziert.[63] Auf die Frage, wie der Ausgang einer Verhandlung erklärt werden kann und wie die Akteure die Komplexität bewältigt haben, antwortet der strukturelle Ansatz mit der Prämisse „Macht". Verhandlungsprobleme werden, unter dem Aspekt der Machtverteilung und dem Potential seine Interessen erfolgreich zu vertreten, untersucht. Demzufolge verhandeln die Staaten am

[62] Alle drei Ansätze finden sich in Hampson, Hart 1999 – Multilateral Negotiations, S. 8.
[63] Vgl. ebd.

erfolgreichsten, die das größte Potential besitzen. Hier liegt begründet, warum beispielsweise der Realismus bisher so wenig Interesse an internationalen Verhandlungen entwickelt hat. Die Vertreter dieser Schule gehen davon aus, dass die Ergebnisse immer die Interessen der mächtigeren Staaten repräsentieren werden. Der Ausgang ist also vorbestimmt.[64]

Selbst die Zusammenarbeit, die in Internationalen Regimen zu beobachten ist, kann nur erfolgreich sein, solange sie den Interessen der mächtigeren Staaten dient. Sollten sie einmal ihre Unterstützung entziehen, verlieren diese Regime wahrscheinlich an Bedeutung. Die Grundidee lautet, dass jede Kooperation in der internationalen Politik mindestens einen Hegemon erfordert, der sich für die Etablierung und für die Einhaltung der vereinbarten Normen einsetzt und gleichzeitig einen Nutzen in diesem Regime sieht. Fehlt ein solcher Hegemon, ist Kooperation schwieriger zu verwirklichen. Im Forschungsdiskurs wird dieser Ansatz als „Theorie der hegemonialen Stabilität" diskutiert.[65] Diese Argumentation hat ihre Plausibilität. Die internationalen Regime und Organisationen der Nachkriegszeit sind ohne die Anstrengung der Vereinigten Staaten kaum denkbar. Und bis heute erfordert ein wirksames Abkommen die Partizipation der USA. Gleichwohl argumentiert Keohane, dass ein Hegemon nur zur Etablierung eines Internationalen Regimes notwendig sei, aber nicht um die Kooperation fortzusetzen.[66] Trotzdem verweist der strukturelle Ansatz auf einen wichtigen Punkt: Obwohl Verhandlungen einen Ausgleich zwischen Akteuren erfordern und *de iure* jeder Staat nur eine Stimme hat, gibt es *de facto* Machtunterschiede, die Auswirkungen auf die Übereinkunft haben.

---

[64] Vgl. ebd.
[65] Für eine genaue Ausführung siehe Robert G. Gilpin: The Political Economy of International Relations, New Jersey 1987, S. 72-80.
[66] Vgl. Keohane 2005 – After Hegemony, S. 12.

Mächtige Parteien erzielen grundsätzlich bessere Ergebnisse.[67] Die Frage lautet hier: Wie erreichen mächtige Staaten, dass sie bekommen, was sie fordern, obwohl sie in der Minderheit sind?[68] Die Stärke dieses Ansatzes liegt denn auch in der Analyse von Machtasymmetrien.

Asymmetrien machen sich unterschiedlich bemerkbar. Der Politikwissenschaftler Frank Pfetsch konzeptualisiert drei Dimensionen von Macht, die in Verhandlungen eine Rolle spielen:[69]

1. *Macht-als-Besitz-Ansatz*: Verstanden als die tatsächliche Potentialgröße, gemessen an Größe des Landes, Reichtum, Know-how, militärischer Stärke, Status und Bedeutung im internationalen System.
2. *Macht-als-Beziehungsgröße-Ansatz*: Verstanden als die Fähigkeit andere zu beeinflussen und gewünschtes Verhalten zu erzwingen.
3. *Macht-als-Verhältnisgröße-Ansatz*: Macht kann nur im Vergleich zu anderen Staaten gemessen werden.

In Verhandlungen können alle drei Formen beobachtet werden. Ein konkretes Merkmal von Macht manifestiert sich z.B. in der Zahl der Verhandlungsführer, die ein Staat entsendet. Mächtige Staaten entsenden in der Regel eine größere Zahl von Vertretern als schwächere Staaten. Ein anderes Merkmal ist die Kompetenz, die Verhandlungsführer mit sich bringen. Die Abgesandten eines Industrielandes bringen eine größere Expertise mit sich als die von Entwicklungsländern.[70] In Verhandlungen ist gerade

---

[67] Vgl. Brian Tracy: The 21 Absolutely Unbreakable Laws of Negotiating, in: http://www.mymmu.net/ebook/Brian_tracy/Brian_Tracy_The_Laws_of_Negotiating.pdf (21.09.09), Punkt 17.
[68] Vgl. I. William Zartman: What I Want to Know about Negotiations, in: International Negotiation Vol. 5, 2002, S. 6f.
[69] Vgl. Pfetsch 2006 – Verhandeln in Konflikten, S. 117-120.
[70] Vgl. Fatoumata Jawara/ Aileen Kwa: Behind the Scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations. Lessons of Cancun, überarbeitete Auflage, New York 2004, S. 18 f.

diese Fachkompetenz von entscheidender Bedeutung. Hier wird sowohl deutlich, dass Macht eine Besitzgröße ist (Zahl der Verhandlungsführer und Kompetenz) als auch eine Verhältnisgröße, denn der Unterschied wird nur deutlich im Vergleich. Zwischen Industrieländern sieht dieser Unterschied nicht mehr so gravierend aus. Gleichzeitig haben Industrieländer mehr Möglichkeiten enormen Druck auf schwächere Staaten auszuüben. Grundsätzlich stellen Verhandlungen eine Situation der Interdependenz dar, weil eine Einigung die Zustimmung aller Beteiligten erfordert.[71] In vielen Fällen bedeutet Interdependenz aber nicht mehr als Abhängigkeit für die Schwächsten und Dominanz für die Stärksten.[72] Jedenfalls sind die Abhängigkeiten sehr unterschiedlich gelagert. Entwicklungsländer sind in vielen Bereichen abhängig von Industrieländern (Entwicklungszusammenarbeit, Vergabe von Krediten, Präferenzabkommen etc.), die in Verhandlungen gegen sie verwendet werden. Hier wird Macht als eine Beziehungsgröße sichtbar.

Die Frage nach Bewältigung von Komplexität ist diesem Ansatz nach eine Frage nach Bewältigung von Machtasymmetrien. Wie können schwächere Parteien trotz geringerem Potential ihre Interessen erfolgreich durchsetzen? Ein Weg besteht darin, sich für rigidere bzw. autoritative Regime einzusetzen, um so die mächtigen Staaten an Regeln zu binden. Der Verhandlungsprozess soll formal geregelt und die Ergebnisse rechtlich einklagbar sein.[73] Mächtigere Staaten treten hingegen für flexiblere Regime ein, die kein Mehrheitsvotum zulassen. Deshalb sind multilaterale Institutionen das bevorzugte Medium von schwächeren Staaten. Die große Anzahl von Spieler fordert geradezu, dass gewisse Regeln vereinbart werden.[74]

---

[71] Vgl. William Hernández Requejo/ John L. Graham: Global Negotiation. The New Rules, New York 2008, S. 22.
[72] Vgl. Plantey 2007 – International Negotiation in the Twenty-First, S. 29.
[73] Vgl. Hampson, Hart 1999 – Multilateral Negotiations, S. 8f.
[74] Vgl. ebd., S. 10.

Gleichzeitig können hier schwache Staaten ihre Stärke ausspielen, nämlich ihre große Anzahl. Sie können den Verhandlungsprozess lahm legen, wenn ihre Interessen missachtet werden. Deshalb ist der Verhandlungsausgang zu Gunsten mächtiger Staaten im multilateralen Kontext keineswegs vordeterminiert.

Eine andere Lösung bietet die Bildung von Koalitionen. Dies kann als eines der wesentlichsten Kennzeichen multilateraler Verhandlungen betrachtet werden.[75] Verhandlungen zwischen einer großen Anzahl von Staaten können gar nicht anders erfolgen als zwischen Koalitionen. Erleichternd wirkt die Tatsache, dass sich die Interessen zwischen den Staaten oftmals überlappen. Eine gemeinsame Verfolgung der gleichen Ziele verspricht somit mehr Erfolg. Gleichzeitig ermöglichen Koalitionen insbesondere schwächeren Staaten mehr Einfluss auszuüben. Obwohl auch mächtige Staaten immer wieder Koalitionspartner suchen, agieren sie in der Regel viel unabhängiger. John Odell spricht von Koalitionen, wenn eine Zahl von Regierungen eine gemeinsame Position durch explizite Koordinierung vertritt.[76] Koalitionen können in zwei Formen auftreten, als Blockkoalitionen oder als Allianzen. Blockkoalitionen setzen sich aus gleichgesinnten Staaten zusammen, während Allianzen sich an konkreten gemeinsamen Interessen orientieren.[77] Koalitionen bieten zwar eine Möglichkeit, die eigenen Interessen erfolgreicher zu verfolgen, sind aber kein Garant für Erfolg. Zwei Bedingungen müssen erfüllt sein, wollen Koalitionen erfolgreich agieren: Einerseits müssen sie intern kohärent sein und andererseits extern genügend Einfluss besitzen, um wahr- und ernstgenommen zu werden.[78] In der

[75] Vgl. ebd., S. 5. Und Cedric Dupont: Negotiation as Coalition Building, in: International Negotiation Vol. 1, 1996, S. 49.
[76] Vgl. John S. Odell: Introduction, in: John S. Odell (Hg.): Negotiating Trade. Developing Countries in the WTO and NAFTA, New York 2006, S. 13.
[77] Vgl. Amrita Narlikar: International Trade and Developing Countries. Bargaining Coalitions in the GATT & WTO, London 2003, S. 31f.
[78] Vgl. ebd., S. 197.

Regel scheitern sie an einer der oben genannten Vorbedingungen: Sie brechen entweder auseinander, weil die einzelnen Interessen zu unterschiedlich sind, oder sie besitzen zu wenig Gewicht, um einflussreich zu agieren. Trotzdem bilden sie eine Möglichkeit, die Bedeutung der schwächeren Staaten zu vergrößern.

Der strukturelle Ansatz weist allerdings eine große Schwäche auf: Es gibt keine Trennung zwischen dem Ergebnis und dem Prozess, der zu diesem Ergebnis führt.[79] Die Erklärung von Verhandlungsergebnissen mit der Prämisse Macht ist deshalb nicht selten tautologisch. Macht entscheidet über die Fähigkeit zu gewinnen, aber die Fähigkeit zu gewinnen, entscheidet, wer die meiste Macht besitzt. Gleichzeitig wird im strukturellen Ansatz ein Verhandlungsergebnis mit dem Verhandlungsergebnis erklärt: Die mächtigste Partei hat gewonnen. Wie kann das beobachtet werden? Daran, dass sie gewonnen hat. Es mag zwar zutreffen, es verrät aber nichts über den Verhandlungsprozess. Der Ausgang einer Verhandlung hängt jedoch maßgeblich vom Prozess ab. Deshalb erschöpfen sich Erklärungsansätze, die nur die Prämisse Macht verwenden, recht schnell.

2.3.2. Spieltheorie und Verhandlungen

Einen gänzlich anderen Zugang zum Verhandlungsprozess bietet die Spieltheorie. Sie kommt ursprünglich aus der mathematischen Disziplin, hat mittlerweile aber Einzug in viele Sozialwissenschaften gefunden, wie z.B. in die Ökonomie und Politikwissenschaft. Die Grundannahme lautet, dass Verhandlungen eine Situation strategischer Interdependenz darstellen: Die Entscheidungen eines Spielers (Akteurs) hängen von den Entscheidungen einer anderen Person oder mehrerer Personen ab und *vice versa*.[80]

---

[79] Vgl. I. William Zartman: The Political Analysis of Negotiation: How Who Gets What and When, in: World Politics, Vol. 26, No. 3, 1974, S. 395 ff

[80] Vgl. Avinash K. Dixit/ Barry J. Nalebuff: Spieltheorie für Einsteiger. Strategisches Know-how für Gewinner, Stuttgart 1997, S. 84.

Die Spieltheorie beginnt mit vier Annahmen:

- „You have to act. (Doing nothing is an act.)
- Your payoff depends both on what you do and on what other designated players do.
- You do not know what they *will* do – but you do know what they *could* do.
- They do not know what you will do."[81]

Mit diesen Annahmen versucht die Spieltheorie generelle Prinzipien über Verhandlungen zu formulieren. Bevor konkrete Anwendungsbeispiele vorgestellt werden, soll die spezifische Terminologie diskutiert werden. Wenn die Interessen der Spieler in Konflikt stehen, endet ein Spiel darin, dass einer gewinnt, was der andere verliert. Diese Spiele werden als Nullsummenspiele bezeichnet. Bildlich gesprochen, ist der Kuchen, der verteilt werden soll, bereits festgelegt. Hier geht es nur um das Aufteilen und es gibt klar erkennbare Gewinner und Verlierer, manchmal auch nur Verlierer. Wenn die Interessen nicht in einem strikten Konflikt zueinander stehen, dann kann es auch darum gehen, erst mal den Kuchen zu vergrößern, bevor er aufgeteilt wird. In diesem Fall wird von Positivsummenspielen gesprochen. Bei diesen Spielen können alle gewinnen. Positivsummenspiele sind viel häufiger anzutreffen als Nullsummenspiele, allerdings müssen sie von den Spielern als solche erkannt werden.[82]

Das folgende Beispiel soll den Unterschied zwischen diesen beiden Spielen verdeutlichen. Zwei Schwestern streiten sich um eine Orange und kommen überein, sie zu halbieren. Nachdem jede ihre Hälfte erhalten hat, wird beiden klar, dass die Eine nur das Orangeninnere haben wollte, während die Andere nur die Schale brauchte, um einen Kuchen zu backen.

[81] Raiffa, Richardson et al. 2007 – Negotiation Analysis, S. 54.
[82] Vgl. Dixit, Nalebuff 1997 – Spieltheorie für Einsteiger, S. 84.

Hätten sich beide auf ihre Interessen (Ich will das Orangeninnere/ Ich will die Orangeschalle) konzentriert, dann wäre ihnen im Laufe des Streits klargeworden, dass jede bekommen kann, was sie möchte. Weil sich aber beide in ihrer Position (Ich will eine Orange) verhärtet haben, kam es zu einer suboptimalen Lösung. Der Ausgang entspricht einem Nullsummenspiel, weil der Gewinn reduziert wurde, obwohl er vergrößert werden konnte.[83] In Verhandlungen kann dieses Phänomen immer wieder beobachtet werden. Aus einem prinzipiell möglichen Positivsummenspiel, wird ein Nullsummenspiel. Psychologen bezeichnen diese Neigung als *fixed-pie perception*.[84] Verhandlungsführer glauben oft, dass die eigenen Interessen nicht vereinbar sind mit denen der anderen Partei, selbst wenn das gar nicht der Fall ist.

In der Spieltheorie werden Handlungen als Züge bezeichnet, die entweder sequentiell oder simultan erfolgen. Sequentielle Züge erfolgen nacheinander. Ein Spieler unterbreitet ein Angebot, auf welches ein anderer Spieler reagieren muss. Sequentielle Züge werfen zwei Probleme auf: Erstens die Frage, wie hoch das unterbreitete Angebot des ersten Spielers sein sollte? Soll sofort die Untergrenze (*bottom line*) offenbart werden oder ist es besser, zunächst ein unrealistisches Angebot zu unterbreiten? Und wenn ja, wie unrealistisch sollte es sein? Die gleichen Fragen stellen sich dem zweiten Spieler, der reagieren muss. Zweitens muss immer analysiert werden, wie der andere Spieler reagieren wird. Die besten Züge sind solche, die bereits die Antwort antizipieren. Hier kommt das Eigentliche der Spieltheorie zum Tragen. Sie bietet nämlich Regeln, die helfen sollen, die Antwort des Kontrahenten ansatzweise zu durchschauen. Es gilt zum

[83] Vgl. Fisher, Ury et al. 2002 – Das Harvard-Konzept, S. 89.
[84] Vgl. Leigh Thompson, et al.: The Evolution of Cognition and Biases in Negotiation Research. An Examination of Cognition, Social Perception, Motivation, and Emotion, in: Michele J. Gelfand/ Jeanne M. Brett (Hg.): The Handbook of Negotiation and Culture, California 2004, S. 19.

Beispiel als ausgemacht, dass jede Verhandlung mit überzogenen Forderungen beginnt. In einer Simulation von multilateralen Verhandlungen wurde dieser Aspekt als Haupthindernis auf dem Weg zum Konsens angeführt.[85] Erfahrene Verhandlungsführer wissen aber, dass immer mehr gefordert werden sollte als eigentlich erwartet wird. Das ist ein Gesetz des Verhandelns. Mindestens zwei Gründe lassen sich dafür anführen:

1. Niemand kennt genau die Untergrenze des Kontrahenten. Im Ergebnis könnte dieser bereit sein mehr zu geben als anfänglich angenommen.
2. Ein Verhandlungsführer erscheint kooperativer, wenn er Konzessionen machen kann. Das ist nur möglich, wenn er Raum für Konzessionen hat. Die Offenlegung der wahren Untergrenze erlaubt aber keine Konzessionen.[86]

Ebenso wichtig ist die grundsätzliche Ablehnung der ersten Vorschläge. Obwohl ein Konsens das Ziel einer Verhandlung ist, kann es für Verhandlungsführer sehr frustrierend sein, wenn ihre ersten Vorschläge sofort akzeptiert werden. Und das ist selbst dann der Fall, wenn das Ergebnis als zufriedenstellend gelten kann.[87] Der Verhandlungsführer wird sich nämlich mit der Frage quälen müssen, ob er nicht hätte mehr erhalten können bzw. ob er nicht zu wenig gefordert hat. Gleichzeitig wird er die Vermutung nicht los, dass etwas falsch sein muss, wenn die andere Seite so bereitwillig einlenkt. In sequentiellen Spielen geht es darum herauszufinden, wo die Untergrenze des Kontrahenten liegt. Wenn diese im Ansatz bekannt ist, kann zurückgeschlossen werden, wie der Akteur handeln wird. Die

[85] Vgl. Cedric Dupont, et al.: Learning in multilateral trade negotiations: some results from simulation for developing countries, in: John S. Odell (Hg.): Negotiating Trade. Developing Countries in the WTO and NAFTA, New York 2006, S. 18.
[86] Vgl. Dawson 1999 – Secrets of Power Negotiating, S. 13-22. Und Herb Cohen: You Can Negotiate Anything, New Jersey 1982, S. 153 ff
[87] Vgl. Thompson, Neale et al. 2004 – The Evolution of Cognition, S. 13.

wichtigste Regel lautet hier: „Schauen Sie voraus und schließen Sie von dort zurück."[88]

Bei simultanen Spielen müssen alle Akteure gleichzeitig entscheiden, was sie tun werden. Hier geht es darum einen Vorteil im Folgenden logischen Argumentationszirkel zu erhalten: „Ich denke, dass er denkt, dass ich denke….."[89] Die Strategie des Gegners muss durchschaut werden, bevor sie überhaupt zum Zuge kommt. Hierfür gibt es vier Regeln. Der Einfachheit halber wird angenommen, dass es sich nur um zwei Spieler handelt. Erstens sollte immer auf beiden Seiten geprüft werden, ob jeweils eine dominante Strategie vorhanden ist. „Ein Spieler hat eine solche Strategie, wenn es eine Abfolge von Handlungen gibt, die besser ist als alle anderen Möglichkeiten, ganz unabhängig davon, was die anderen Spieler tun."[90] Wie kann ermittelt werden, ob eine Strategie alle anderen dominiert? Sie kann daran erkannt werden, dass sie nie schlechter ist, aber manchmal besser als alle anderen.[91] Das Besondere der dominanten Strategie liegt darin, dass sie einem Spieler erlaubt, unbeachtet zu lassen, was sein Kontrahent tun wird. Die Strategie ist in jedem möglichen Fall überlegen. Das erste, wonach ein Spieler suchen sollte, ist eine solche Strategie. Zweitens sollte eine dominante Strategie immer gewählt werden. Wenn ein Spieler keine hat, aber sein Kontrahent, dann kann er sich darauf verlassen, dass dieser sie wählen wird und sein Handeln darauf abstimmen.[92] Falls kein Spieler eine dominante Strategie haben sollte, dann besteht der nächste Schritt in der Suche nach dominierten Strategien. Eine dominierte Strategie ist durchgehend schlechter als alle anderen Möglichkeiten. Deshalb sollten,

---

[88] Dixit, Nalebuff 1997 – Spieltheorie für Einsteiger, S. 84.
[89] Ebd.
[90] Vgl. ebd., S. 61f.
[91] Eine interessante Erklärung der dominanten/ dominierten Strategie und des Gefangenendilemmas findet sich auf Christian Rieck's Spieltheorie Seite. Vgl. Christian Rieck: Professor Rieck's Spieltheorie-Seite, in: http://www.spieltheorie.de/index.htm (18.09.09). Und Ken Binmore: Game Theory. A very short introduction, Oxford 2007, S. 17-20.
[92] Vgl. Dixit, Nalebuff 1997 – Spieltheorie für Einsteiger, S. 67.

drittens, alle dominierten Strategien aus den Überlegungen gestrichen werden. Das Streichen solcher Strategien sollte sukzessive weiter geführt werden, bis keine mehr vorhanden sind.[93] Wenn die Ermittlung solcher Strategien nicht mehr weiter führt, dann sollte, viertens, nach einem Nash-Gleichgewicht (Gleichgewichtsstrategie) des Spiels gesucht werden.[94] Die Gleichgewichtsstrategie gehört zu einer der wichtigsten Lösungen der Spieltheorie. Sie wurde von dem Ökonomen John Nash eingeführt. Ein Nash-Gleichgewicht ist eine Situation, in welcher keiner der Spieler einen Vorteil erzielen kann, wenn er einseitig seine Strategie ändert. Es ist deshalb so bahnbrechend, weil es immer die beste Antwort auf die Strategie des Kontrahenten ist.[95]

Diese abstrakte Terminologie soll an einigen Beispielen verdeutlicht werden. Die Spieltheorie ist in den Sozialwissenschaften durch das sogenannte Gefangenendilemma bekannt geworden. Im Grunde kann die oben beschriebene Angst der Staaten, betrogen zu werden, spieltheoretisch problematisiert werden.[96] Das Gefangenendilemma eignet sich gut dafür. Zwei Personen werden von der Polizei wegen einer Straftat in Gewahrsam genommen, die sie begangen haben, die ihnen aber nicht nachgewiesen werden kann. Beide werden in getrennten Zellen verhört und können sich nicht absprechen. Alles hängt von ihrem Verhalten ab. Vier Möglichkeiten sind gegeben. Beide können Schweigen und mit einer geringen Strafe wegen Waffenbesitzes davonkommen. Beide verraten sich gegenseitig und gehen gemeinsam ins Gefängnis. Oder Einer sagt nichts und wird von dem Anderen verraten. Dadurch muss er die Strafe allein absitzen, während sein

[93] Vgl. ebd., S.70.
[94] Vgl. ebd., S.77.
[95] Vgl. Nikolaev 2007 – International Negotiations, S. 8 f. Und Binmore 2007 – Game Theory, S. 11-14.
[96] Vgl. Nikolaev 2007 – International Negotiations, S. 9.

Partner frei kommt. Diese Möglichkeit ist zwei Mal gegeben, je nachdem wer schweigt. In einer Matrix sehen die Möglichkeiten wie folgt aus:[97]

		A	
		Schweigen	Verraten
B	Schweigen	2/2	20/0
	Verraten	0/20	10/10

Gefangendilemma am Beispiel von Gefängnisaufenthaltsdauer (Zahlen stehen für Jahre)
Tabelle 1 (eigener Entwurf)

		A	
		Schweigen	Verraten
B	Schweigen	2/2	0/3
	Verraten	3/0	1/1

Gefangendilemma am Beispiel von Präferenzen (Zahlen stehen für Präferenzen)
Tabelle 2

In einer solchen Situation wäre das Beste, wenn beide nichts sagen würden und für 2 Jahre ins Gefängnis (Tabelle 1) gingen. Das wäre immer noch besser als 10 Jahre oder 20 Jahre. Aber genau das ist der unwahrscheinlichste Ausgang. Viel wahrscheinlicher ist, dass sich beide gegenseitig verraten und für 10 Jahre ins Gefängnis gehen. Die gerade eingeführte Terminologie hilft zu verstehen, warum das der Fall ist.

Keiner der Gefangenen weiß, was der andere tun wird. Aber jeder weiß, was der andere tun könnte. Beide müssen simultan entscheiden, bzw. sie erfahren erst, nachdem alles vorbei ist, wie der Andere sich entschieden hat. Mit diesem Wissen muss jeder die beste Strategie abwägen. Im ersten Schritt sucht jeder nach einer dominanten Strategie. Aus Tabelle 1 geht hervor, dass „Verraten" die dominante Strategie ist, während „Schweigen" eine dominierte Strategie ist. „Verraten" ist dominant, weil sie in jedem möglichen Ausgang bessere Ergebnisse verspricht. Unabhängig davon, wie sich Person B entscheidet, ist es für Person A in jedem Fall besser, B zu verraten. „Verraten" bietet zwei mögliche Ausgänge: Im besten Fall ganz frei zu kommen, im schlimmsten Fall 10 Jahre Gefängnis. „Schweigen" hingegen endet in 2 oder 20 Jahren Gefängnis, was in jedem möglichen Fall schlechter ist. „Verraten" ist hier sogar ein Nash-Gleichgewicht. Das bedeutet, dass sich keiner verbessern kann, wenn er einseitig die Strategie

[97] Tabelle 2 wurde dem Buch von Nikolaev entnommen. Vgl. ebd.

ändert: Wenn Person A von der Strategie „Verraten" abweicht und „Schweigen" wählt, verschlechtert sie sich. Das Dilemma dieses Konstrukts besteht darin, dass es für beide besser ist, „Verraten" zu wählen. Im Ergebnis gehen beide ins Gefängnis. Nun könnte eingewendet werden, dass beide Spieler antizipieren können, dass die dominante Strategie für beide in einem schlechten Ergebnis endet und das „Schweigen" die bessere Alternative ist. Warum nehmen sie dann nicht Abstand von „Verraten" und wählen „Schweigen"? Die spieltheoretische Antwort ist einfach: Weil es immer unvernünftig ist, eine dominierte Strategie zu wählen! Sie sollte immer gestrichen werden.[98] Das Problem liegt nämlich in der fehlenden Information über das Verhalten des Anderen. Hier kommt der logische Argumentationszirkel ins Spiel: „Wenn ich schweige, dann wäre seine beste Antwort, mich zu verraten, also sollte ich lieber auspacken, was wiederum....." Ein Restzweifel, ob dem anderen Spieler vertraut werden kann, bliebe immer bestehen. Und das Risiko betrogen zu werden, ist hier zu hoch. Nicht grundlos ist in diesem Fall die Rede von einem sozialen Dilemma. Kooperation führt zu einem besseren Ergebnis, gleichzeitig gebietet die Rationalität eine andere Wahl. Dieses Konstrukt verdeutlicht, wie schwierig eine Zusammenarbeit sein kann, wenn alles vom Vertrauen abhängt.

In einmaligen Spielen gibt es keine Lösung für dieses Dilemma. Gleichwohl hat die Spieltheorie einige Ansätze entwickelt, wie diese Grundproblematik gemildert werden kann. Eine Möglichkeit besteht darin, die Spieler immer wieder gegeneinander antreten zu lassen. Das wiederholte Gefangenendilemma ermöglicht einen anderen Ausgang. Weil nun jeder Spieler weiß, dass er mit dem Kontrahenten wieder zusammen kommen wird, ist der Anreiz, zu schummeln, verringert.[99] Der

[98] Vgl. Rieck – Professor Rieck's Spieltheorie-Seite.
[99] Vgl. Thobias Thelen: Spieltheorie und das Gefangenendilemma, in: http://tobiasthelen.de/ipd/gesamt.html (1.10.09), Kapitel 3.

Politikwissenschaftler Robert Axelrod hat hier eine Strategie vorgeschlagen, die sich als sehr erfolgsversprechend herausgestellt hat. In einer Simulation hat er verschiedene Spieler gegeneinander antreten lassen und jedem selbst überlassen, wie er dieses Dilemma lösen möchte. Als die beste Lösung hat sich die *tit-for-tat* Strategie erwiesen. Diese Strategie folgt einer einfachen Regel: Wie du mir, so ich dir. Der Spieler beginnt im ersten Durchgang mit Kooperation. In jedem weiteren Durchgang übernimmt er die letzte Strategie des Kontrahenten. Hat dieser im letzten Spiel geschummelt, wird er seinerseits mit Schummeln bestraft. Hat er kooperiert, wird er wiederum mit Kooperation belohnt. Durch diese Strategie ist es viel wahrscheinlicher, dass beide eine Zusammenarbeit anstreben werden. Internationale Regime sind gerade deshalb so erfolgreich, weil sie eine solche Strategie ermöglichen.[100]

In Verhandlungen ist die rationale Kalkulierung von Strategien sehr hilfreich, weil generell ein Informationsdefizit vorhanden ist. Mithilfe der Spieltheorie kann bis zu einem gewissen Grad ermittelt werden, wie sich die gegenüberliegenden Parteien verhalten werden. Die Spieltheorie offenbart mehr über den Verhandlungsprozess als der strukturelle Ansatz. Gleichzeitig integriert sie den Machtbegriff. In der Spieltheorie wird Macht als die Fähigkeit betrachtet, besser vorauszudenken. Das erfordert eine gründliche Vorbereitung und das Sammeln von Informationen über alle anderen Spieler.

Allerdings wirft die Spieltheorie auch einige Probleme auf. Das größte Problem geht mit der Frage einher, wie rational Menschen eigentlich sind. Die Spieltheorie geht von einer uneingeschränkten Rationalität aus, in welcher das Individuum gleich bleibende Präferenzen hat und diese vollkommen kennt. Jedes Verhalten des Individuums ist ausgerichtet auf

[100] Vgl. Dixit, Nalebuff 1997 – Spieltheorie für Einsteiger, S. 105-111.

die Maximierung dieser Präferenzen. Die Maximierung ist immer begleitet von der Suche nach dem optimalen Ausgang. Es ist mehr als zweifelhaft, dass Menschen so handeln. Viel realistischer ist die Annahme einer eingeschränkten Rationalität. Diese geht davon aus, dass Individuen nur eine begrenzte Kapazität haben, Informationen zu verarbeitet. Weiterhin, dass sie nicht immer in der Lage sind nach optimalen Ausgängen zu suchen und Präferenzen haben, die sich immer wieder ändern.[101] Ein letzter Nachteil ist die Starrheit des Ansatzes. Die Präferenzen sind konstant, bekannt und unterliegen keiner Änderung. Die Spieltheorie berechnet anschließend anhand der Variablen, welche Strategie erfolgsversprechender ist. In der Realität kann davon ausgegangen werden, dass Verhandlungen einen Prozess durchlaufen, in dem sich die Präferenzen immer wieder ändern können oder zumindest angepasst werden.

2.3.3. Der prozessuale Ansatz oder Verhandeln im Kontext

Der Ausgang einer Verhandlung kann nicht immer mit den oben beschriebenen Ansätzen erklärt werden. Während der strukturelle Ansatz den Prozess der Verhandlung vernachlässigt und die Spieltheorie von feststehenden Prämissen ausgeht, greift der prozessorientierte Ansatz sowohl auf spieltheoretische als auch strukturelle Konzepte zurück. Dieser Ansatz legt aber den Schwerpunkt auf den Prozess und den Kontext der Verhandlung. Ganz gleich wie die Machtverhältnisse verteilt sind oder die Präferenzen der Staaten aussehen, jede Verhandlung ist ein Prozess, dessen Dynamik selten ganz vorhersehbar ist. Ein Prozess ist gekennzeichnet durch unterschiedliche Phasen, begleitet von jeweils unterschiedlichen Faktoren:

[101] Vgl. John S. Odell: Bounded rationality and the World Political Economy: The Nature of Decision Making, in: David M Andrews/ C Randall Henning/ Louis W Pauly (Hg.): Governing the World's Money, New York 2002, in: http://www-rcf.usc.edu/~odell/pub.htm (15.09.09), S. 3-6 und 9-12. Und Richard H. Thaler/ Cass R. Sunstein: Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness, London 2009, S. 10.

Verhalten der verhandelnden Persönlichkeiten, Interaktionen (Art der Kommunikation, taktische Strategien, Konzessionen etc.) und kognitive Einflüssen.[102] Aus der Perspektive des prozessorientierten Ansatzes gibt es drei wichtige Prämissen, die den Ausgang erklären: Gestaltung der Koalitionen, subjektive Zusammenwirken der Parteien und Strategien der Verhandlungsführer.[103] Im Nachfolgenden sollen die letzten beiden Prämissen erläutert und diskutiert werden.

2.3.3.1. Psychologische und soziale Tücken im Verhandlungsprozess

Dieser Ansatz beginnt mit der Annahme, dass Verhandlungsführer zuallererst Menschen sind und Menschen sind ihrerseits komplexe Wesen.[104] Obwohl sie durchaus ihren Nutzen maximieren wollen, geschieht es sehr oft, dass sie ihre „wahren" Präferenzen nicht genau kennen, irrationale Entscheidungen treffen und mit psychologischen Tücken konfrontiert werden, wenn sie verhandeln. Im multilateralen Kontext müssen Akteure die Komplexität auf ein adäquates Maß reduzieren. Ein Weg ist die Simplifizierung von Prozessen. Verhandlungen können beispielsweise als ein Entscheidungsfindungsprozess betrachtet werden. In solchen Situationen sind Menschen leicht beeinflussbar durch den Prozess der Verankerung (*anchoring*). Der erste Eindruck oder die Art, wie eine Frage gestellt wird (*framing*), kann die Verhandlung in unterschiedliche Richtungen lenken und die Sichtweise der Akteure verändern. Ob ein Standpunkt positiv oder negativ formuliert wird, hat enormen Einfluss auf die Wahl, obwohl sich nur die Formulierung ändert.[105] Verhandlungsführer, die einen hohen Betrag fordern, erhalten in der Regel auch mehr, weil sie dem Kontrahenten einen anderen

[102] Vgl. Hampson, Hart 1999 – Multilateral Negotiations, S. 15.
[103] Vgl. Odell 2006 – Introduction, S. 3.
[104] Vgl. Fisher, Ury et al. 2002 – Das Harvard-Konzept, S. 45f.
[105] Vgl. Hogan/ Kevin: The Science of Influence. How to Get Anyone to Say "Yes" in 8 Minutes or Less!, New Jersey 2005, S. 68f.

Eindruck ihres Wertes vermitteln, als wenn sie wenig fordern würden.[106] Weiterhin müssen Menschen ihre *status quo*-Neigung überwinden, wenn es darum geht, Entscheidungen zu treffen: Generell haben sie eine Abneigung gegen Veränderungen.[107] Eine andere Form von Simplifizierung ist die Selektion: Menschen wählen nur das zu hören, was ihre eigene Position bestätigt.[108] Das führt beispielsweise dazu, dass Vorschläge der anderen Partei von vorneherein entwertet werden, einfach weil sie von der anderen Seite kommen.[109] Eine weitere Tücke ist die Aversion gegen Verluste, die sich darin ausdrückt, dass Verluste stärker empfunden werden als Gewinne.[110] In Verhandlungen konzentrieren sich deshalb viele auf die Minimierung der Verluste, statt auf die Maximierung der Gewinne.

Weitere Schwierigkeiten ergeben sich aus der sozialen Interaktion. Studien belegen beispielsweise, dass Verhandlungsführer oftmals unfähig oder nicht gewillt sind, die Perspektive des Gegenübers einzunehmen. Das führt zu falschen Schlussfolgerungen, denn ein jeder ist der Ansicht, sein eigenes Verhalten sei fairer.[111] Weiterhin glauben Akteure oft, dass Zwang ein effektives Mittel ist, um dem Gegenspieler Konzessionen zu entlocken. Die gleichen Akteure sind aber auch überzeugt, dass dieselbe Taktik bei ihnen angewandt, zu entgegengesetzten Ergebnissen führen würde.[112] Im Allgemeinen betrachten Verhandlungsführer die eigenen Forderungen immer als angemessen, während die Forderungen des Gegenspielers als überzogen wahrgenommen werden.[113] Ähnlich eigennützig sieht die

---

[106] Vgl. Thaler, Sunstein 2009 – Nudge, S. 25 ff. Praktische Beispiele liefert Dawson 1999 – Secrets of Power Negotiating, S. 42-46. Und Cohen 1982 – You Can Negotiate Anything, S. 111f.
[107] Vgl. Raiffa, Richardson et al. 2007 – Negotiation Analysis, S. 34f.
[108] Vgl. ebd., S. 36.
[109] Vgl. ebd., S. 281.
[110] Vgl. Thaler, Sunstein 2009 – Nudge, S. 36f.
[111] Vgl. Thompson, Neale et al. 2004 – The Evolution of Cognition, S. 21. Und Michael W. Morris/ Michele J. Gelfand: Cultural Differences and Cognitive Dynamics. Expanding the Cognitive Perspective on Negotiation, in: Michele J. Gelfand/ Jeanne M. Brett (Hg.): The Handbook of Negotiation and Culture, California 2004, S. 51.
[112] Vgl. Thompson, Neale et al. 2004 – The Evolution of Cognition, S. 21.
[113] Vgl. ebd., S. 24.

Interpretation von Verhandlungsausgängen aus. Einen erfolgreichen Ausgang schreiben sich die Akteure in der Regel selbst zu, während ein Scheitern immer der anderen Seite angelastet wird. Obwohl es absurd erscheint, die Probleme nur den Anderen zuzuschreiben, kann dieses Phänomen in beinahe jeder Verhandlung beobachtet werden.[114] Teilweise erklärt es sich aus der Tatsache, dass negative Emotionen in Verhandlungen viel effektiver sind als positive. Verhandlungsführer, die sehr aggressiv auftreten und positive Emotionen verbergen, erzielen in der Regel bessere Ergebnisse. Ein zu kooperatives Auftreten birgt die Gefahr, ausgenutzt zu werden. Allerdings kann ein solches Verhalten in wiederholten Verhandlungen die Beziehung zum Kontrahenten schädigen und zu schlechteren Ergebnissen führen.[115] Ein weiteres Problem findet sich in der Tendenz von Verhandlungsführern, das Verhalten ihrer Kontrahenten mit stabilen Charaktereigenschaften zu erklären, während sie ihr eigenes Verhalten mit situationsbezogenen Faktoren begründen: Wenn der Gegenspieler unkooperativ ist, dann liegt es daran, dass er ein unkooperativer Mensch ist. Das eigene unkooperative Verhalten ist hingegen Ergebnis einer schwierigen Situation, nicht einer Charaktereigenschaft.[116] Solche Simplifizierungen erleichtern Verhandlungen, weil sie die Komplexität reduzieren. Gleichzeitig führen sie oft zu falschen Schlussfolgerungen und können die Beziehungen enorm belasten.

Ein anderer wichtiger Aspekt, der mit Verhandlungen einhergeht, ist die Frage nach Gerechtigkeit. Verhandlungen können auch als eine Suche nach Gerechtigkeit betrachtet werden.[117] Demnach scheitern

---

[114] Vgl. Dupont, Beverelli et al. 2006 – Learning in multilateral trade negotiations, S. 18 f.
[115] Vgl. Bruce Barry, et al.: I Laughed, I Cried, I Settled. The Role of Emotion in Negotiation, in: Michele J. Gelfand/ Jeanne M. Brett (Hg.): The Handbook of Negotiation and Culture, California 2004, S. 84 f.
[116] Vgl. Raiffa, Richardson et al. 2007 – Negotiation Analysis, S. 282.
[117] Vgl. I. William Zartman: Negotiation as a Search for Justice, in: International Negotiation Vol. 1, 1996, S. 79f.

Verhandlungen immer dann, wenn eine Partei den Eindruck hat, dass entweder der Prozess oder das Ergebnis ungerecht sind. In der Spieltheorie geht es beispielsweise um das bestmögliche Ergebnis, nicht um ein gerechtes. Es gibt aber Belege dafür, dass für viele Teilnehmer ein faires Ergebnis wichtiger ist als das bestmögliche.[118] In Verhandlungen gibt es zwei Formen der Gerechtigkeit, namentlich die Verteilungsgerechtigkeit, die sich mit gerechten Ergebnissen beschäftigt, und die prozedurale Gerechtigkeit, die einen gerechten Prozess fordert.[119] Verteilungsgerechtigkeit kann zwei Formen annehmen, entweder soll das Ergebnis dem Gleichheitsprinzip entsprechen (jeder erhält genauso viel) oder einem proportionalen Kriterium entsprechen. Proportionale Gerechtigkeit kann zwei Formen annehmen: Erstens nach dem Prinzip, wer am meisten gibt, sollte am meisten erhalten. Zweitens nach einem Kompensationsprinzip, wonach derjenige am meisten erhält, der am wenigsten hat.[120]

Fragen der Gerechtigkeit sind schwierige Fragen, insbesondere im internationalen Kontext. Trotzdem kann ein Prinzip in beinahe jeder internationalen Verhandlung beobachtet werden, nämlich Reziprozität.[121] Verhandlungen zwischen Staaten verlangen wechselseitige Konzessionen. Nur wenn alle Beteiligten profitieren, kann von einer erfolgreichen Zusammenarbeit gesprochen werden. Reziprozität entspricht einem einfachen Fairnessprinzip: Wer etwas gibt, sollte auch etwas erhalten. In Verhandlungen ein nicht zu unterschätzender Wert. Es sichert, dass jede Partei dem Ausgang zustimmen kann und verbessert die Beziehung zwischen den Akteuren. Dabei geht es nicht nur darum, dass jeder Akteur behaupten kann, etwas gewonnen zu haben. Vielmehr entsteht ohne Reziprozität allzu leicht

[118] Vgl. Raiffa, Richardson et al. 2007 – Negotiation Analysis, S. 280.
[119] Vgl. Zartman Vol. 1, 1996 – Negotiation as a Search, S. 82.
[120] Vgl. ebd.,
[121] Vgl. Deborah Welch Larson: Exchange and Reciprocity in International Relations, in: International Negotiation, Vol. 3, 1998, S. 128f. Und Tracy – The 21 Absolutely Unbreakable Laws, Punkt 19. Und Binmore 2007 – Game Theory, S. 71-75.

der Eindruck, ungerecht behandelt worden zu sein. Dieser Eindruck untergräbt die Motivation, einem Ergebnis zuzustimmen.[122] Reziprozität ist noch aus einem anderen Grund sehr wichtig: Sie ist für jede kommende Verhandlung gültig. In jeder Verhandlung müssen neue Gegenleistungen erbracht werden. Ein Akteur, der in der letzten Verhandlung viele Konzessionen machte, ohne selbst Substantielles erhalten zu haben, kann sich nicht darauf berufen, diesmal nichts geben zu müssen. Jede Verhandlung ist ein neues Spiel, in welchem jeder Akteur in einer gewissen Hinsicht gewinnen möchte.[123] Deshalb werden Gewinne, die in der Vergangenheit oder in der Zukunft liegen, selten akzeptiert.

2.3.3.2. Strategien in Verhandlungen

Howard Raiffa trifft eine nützliche Unterscheidung zwischen spieltheoretischen Situationen und Verhandlungen: Obwohl jeweils viele Teilnehmer beteiligt sind, treffen sie in Spielen ihre Entscheidung separat, während sie in einer Verhandlung gemeinsam eine Lösung suchen (*joint-decision making*).[124] Anders formuliert, muss in einer Verhandlung, der Gewinn erst generiert werden, bevor er aufgeteilt wird. Hier sind Verhandlungsführer mit einem Dilemma konfrontiert, dass Raiffa wie folgt beschreibt:

> „In negotiations, you would like to get a large slice of the pie you jointly create with the other parties. Tactics used to *create* a larger pie (for example, truthful sharing of information) may conflict with tactics designed to *claim* a larger slice of the pie. In every negotiation, value creation is inextricably linked to value claiming – this is the negotiator's dilemma."

Das Aushandel der Güter, die später verteilt werden, erfordert eine andere Strategie als das eigentliche Verteilen. Das Problem liegt darin, dass beide Strategien in einem Konflikt zueinander stehen. Bevor eine

---

[122] Vgl. Tom Tyler/ Steven L. Blader: Justice and Negotiation, in: Michele J. Gelfand/ Jeanne M. Brett (Hg.): The Handbook of Negotiation and Culture, California 2004, S. 296 und S. 306f.
[123] Vgl. Tracy – The 21 Absolutely Unbreakable Laws, Punkt 8.
[124] Vgl. Raiffa, Richardson et al. 2007 – Negotiation Analysis, S. 6f.

mögliche Lösung vorgestellt wird, sollen die zwei Strategien diskutiert werden: Namentlich die distributive und die integrative Strategie. Die integrative bzw. wertkreierende (*value-creating*) Strategie beschreibt der Politikwissenschaftler John S. Odell wie folgt:

> „It involves actions that promote the attainment of goals that are not in fundamental conflict, actions designed to expand the pie rather to split it. Many negotiations bring together parties that have some objectives that are not in conflict. Behaving as a pure value-creator, the negotiator would propose that the two parties negotiate toward an agreement designed to make both, not just her side, better off."[125]

Diese Strategie kann an bestimmten Merkmalen erkannt werden. Dazu zählt der offene und ehrliche Austausch von Informationen. Die Parteien vermeiden es, sich in der Öffentlichkeit zu kritisieren oder gegenseitig zu beschuldigen. Jede Partei ist interessiert an den Bedürfnissen der anderen und erlaubt einen offenen Diskurs. Die Verhandlungen werden im Sinne einer gemeinsamen Problemlösung geführt und nicht im Sinne eines Wettbewerbs. Im Verhandlungsprozess geht es darum, zu verstehen, welche Interessen und Beschränkungen hinter den Positionen der einzelnen Akteure stehen. Auf Grund der eingebrachten Vorschläge sollen alle Parteien zufrieden gestellt werden: Es wird auf Manipulationen und Täuschungen verzichtet, die auf den eigenen Vorteil bedacht sind. Im Ganzen geht es darum, den möglichen Gewinn erst zu vergrößern, bevor er dann aufgeteilt wird.[126]

Obwohl diese Strategie zu besseren Ergebnissen führen könnte, weil sie alle Parteien befriedigen möchte, wird sie in ihrer reinen Form selten in internationalen Beziehungen angewandt. Sie ist vielversprechend, weil sie in einem Positivsummenspiel endet: Alle Beteiligten gewinnen. Gleichzeitig verbessert sich die Beziehung der Kontrahenten untereinander, weil alle

---

[125] John S. Odell: The Negotiation Process and International Economic Organizations, presented to the American Political Science Association, September 1999, in: http://www-rcf.usc.edu/~odell/papers.htm (18.09.09), S. 3.
[126] Vgl. ebd., S. 22f.

Interessen berücksichtigt werden. Einer der Gründe, warum diese Strategie so selten verfolgt wird, liegt in dem oben erwähnten Sachverhalt, dass Verhandlungsführer entweder unfähig oder nicht gewillt sind, die Interessen der anderen Parteien zu berücksichtigen. Eine integrative Strategie erfordert zudem ein hohes Maß an Vertrauen zwischen den Parteien. Ein Verhandlungsführer wird zu dieser Strategie nur dann neigen, wenn er sich sicher ist, dass er seinem Verhandlungspartner vertrauen kann. Ohne Vertrauen wird diese Strategie kaum zur Anwendung kommen. Eine andere Voraussetzung liegt im Fachwissen über die Details des Verhandlungsgutes. Nur wenn ein Akteur gut informiert ist, kann er integrativ agieren. Ein Verhandlungsführer wird keine offene und ehrliche Diskussion zulassen, wenn er die technischen Details nicht kennt. Einerseits möchte niemand preisgeben, dass er schlecht informiert ist und manche Aspekte vielleicht gar nicht versteht. Andererseits könnte ein solcher Akteur die Vorschläge der anderen Partei nicht daraufhin untersuchen, ob sie gut gemeint oder egoistisch sind.[127] Die integrative Strategie verlangt vom Verhandlungsführer eine hohe Kompetenz. In internationalen Verhandlungen sind die technischen Details nur den wenigsten Akteuren in einer vollkommenen Weise bekannt. Deshalb optieren die meisten Verhandlungsführer für die distributive bzw. wertfordernde (*value-claiming*) Strategie.[128] Odell charakterisiert sie folgendermaßen:

> „(…) the *pure value-claiming* or *distributive* strategy [is] a set of actions that promote the attainment of one party's goal when they are in conflict with those of the other party. *Offensive* claiming tactics attempt to take value from the other, whereas *defensive* claiming tactics aim to prevent the other from taking value from us. Distributive behavior is a rational response to a situation in which no settlement can make both parties feel better off than they were prior to bargaining. Concretely, a

[127] Vgl. Amrita Narlikar: The World Trade Organization. A Very Short Introduction, New York 2005, S. 56.
[128] Vgl. Odell – The Negotiation Process and International, S.2 f.

> strict value claimer insists on an agreement under which her side will gain at the expense of the other (….), or at least not lose."[129]

Typische Merkmale dieser Strategie sind Beschuldigungen, Ignoranz gegenüber den Interessen aller anderen, öffentliche Kritik an den Positionen der anderen Parteien, Manipulationen, Täuschungsversuche und Drohungen. Die Verhandlungen werden im Sinne eines Wettbewerbs geführt, bei denen jeder gewinnen möchte. Gehen die Verhandlungen nur schleppend voran, dann werden immer nur die anderen beschuldigt und die eigenen Anteile abgestritten. Die Verhandlungsagenda wird so konzipiert, dass von den Mitstreitern Konzessionen erwartet werden, ohne selbst welche anzubieten. Die Bedürfnisse der anderen werden als unrealistisch oder als überzogen kritisiert. Jeder Akteur bindet sich an einen Ausgang, der überwiegend die eigenen Interessen berücksichtigt. Die Forderungen werden publik gemacht mit der Drohung, die Verhandlungen scheitern zu lassen, wenn andere dem nicht Folge leisten. Während der Verhandlungen werden Schritte unternommen, um die Alternativen der anderen Akteure zu verkleinern. Dazu zählen auch Drohungen und Erpressungsversuche.[130]

Das Spektrum dieser Strategie ist sehr breit gefächert. Sie kann defensiv sein, um sich vor einer Ausbeutung zu schützen. Sie kann aber auch sehr offensiv und aggressiv sein, um die andere Partei einzuschüchtern. Beinahe jede Verhandlung beginnt mit dieser Strategie. In den Eröffnungsvorschlägen wird mehr gefordert, als in Wirklichkeit erwartet wird. Niemand verrät, was er wirklich möchte und bereit ist, zu geben. Die Logik dahinter ist einfach: Nur wer viel fordert, erhält auch viel. Daneben erlaubt diese Strategie die Interessen der anderen Akteure unberücksichtigt zu lassen. Sie kommt also immer dann zum Einsatz, wenn das technische Wissen um die Agenda nur begrenzt ist. Ein weiterer Grund ist mangelndes Vertrauen

[129] Ebd., S. 2.
[130] Vgl. ebd., S. 21f.

zwischen den Parteien. Wenn ein Akteur seinem Partner nicht vertraut oder bereits in der Vergangenheit schlechte Erfahrungen mit ihm machte, wird er eher zu einer distributiven Strategie neigen. Das Problem dieser Strategie ist dreifacher Natur: Erstens ist das Risiko sehr hoch, dass es zu keiner Übereinkunft kommt. Zweitens bleibt mit dieser Strategie der Gewinn sehr klein, weil die Parteien nicht versuchen ihn zu maximieren, sondern nur aufzuteilen. Drittens schädigt diese Strategie die Beziehung unter den Parteien, weil alle sehr unkooperativ wirken. Spieltheoretisch endet die distributive Strategie in einem Nullsummenspiel: Einer gewinnt, was der andere verliert. Obwohl sie sehr erfolgreich praktiziert werden kann, führt sie selten zu einem für alle Parteien zufriedenstellenden Ergebnis.

Gewöhnlich verwenden Staaten eine Mischung aus wertfordernden und wertkreierenden Zügen, allerdings überwiegt die distributive Strategie.[131] Besagte Taktik wird gerade deshalb präferiert, da ein offener und ehrlicher Austausch nur durchführbar ist, wenn andere auch offen und ehrlich sind. Jedoch kann dies nicht antizipiert werden.

Eine mögliche Lösung dieses Dilemmas bietet das Harvard-Konzept von Roger Fisher und William Ury. Sie beschreiben zunächst zwei typische Strategien in Verhandlungen, die beide zu ineffizienten Ergebnissen führen. Die eine Strategie wird als hartes (vergleichbar der distributiven Strategie) und die zweite als weiches Verhandeln (vergleichbar der integrativen Strategie) bezeichnet.[132] Das harte Verhandeln kann sehr wohl in einem erfolgreichen Ergebnis münden, allerdings nur für eine Partei. Das belastet die Beziehung zum Verhandlungspartner, was insbesondere in wiederholten Verhandlungen schädlich sein kann. Das weiche Verhandeln legt hingegen viel Wert auf die Beziehung zum Verhandlungspartner. Das kann

[131] Vgl. ebd., S. 4.
[132] Vgl. Fisher, Ury et al. 2002 – Das Harvard-Konzept, S. 24 f.

wiederum darin enden, dass die eigenen Interessen nicht verwirklicht werden. Fisher und Ury stellen zum Schluss ihr eigenes Konzept vor, dass sie „sachbezogenes Verhandeln" oder „Verhandeln nach Sachlage" nennen. Es umfasst folgende 5 wesentliche Elemente:[133]

1. Menschen und Probleme sollen getrennt voneinander behandeln werden.
2. Die Verhandlungsführer sollen sich auf Interessen konzentrieren, nicht auf Positionen.
3. Es sollen Optionen zum beiderseitigen Vorteil entwickelt werden.
4. Neutrale Beurteilungskriterien sollen Anwendung finden.
5. Es soll eine ‚Beste Alternative zur Verhandlungsübereinkunft' entwickelt werden (BATNA – Best Alternative To a Negotiated Agreement).[134]

Das Konzept ist in unterschiedlichen Experimenten erprobt worden und hat sich sehr bewährt. Es unterbreitet Lösungen für die wesentlichsten Probleme einer Verhandlung. Es bezieht die psychologischen und emotionalen Dispositionen von Menschen mit ein und empfiehlt, die sachlichen Probleme anders zu behandeln als die Menschen. Beispielsweise soll darauf verzichtet werden, ein unkooperatives Verhalten der Kontrahenten mit einem schlechten Charakter zu erklären.[135] So reagieren aber viele Verhandlungsführer und vermischen dadurch zwei unterschiedliche Ebenen. Selten wird die psychische Belastung der Akteure mit einbezogen. Um dies zu umgehen, wird vorgeschlagen, Menschen und Probleme getrennt und

[133] Vgl. ebd., S. 27.
[134] Vgl. ebd., S. 145.
[135] Vgl. Thompson, Neale et al. 2004 – The Evolution of Cognition, S. 20 f. Und Morris, Gelfand 2004 – Cultural Differences and Cognitive Dynamics, S. 52 f.

unterschiedlich zu behandeln. Die Fähigkeit, sich in die Lage der anderen zu versetzten, kann hier sehr hilfreich sein.

Ähnlich problematisch ist das Feilschen um Positionen. Hinter Positionen stehen immer Interessen. Verhandlungsführer verhandeln i.d.R. effizienter und zeitsparender, wenn es ihnen gelingt das Positionsgerangel zu überwinden und sie sich stattdessen auf die Lösung konkreter Probleme zu konzentrieren.

Ein gutes Verhandlungsergebnis soll alle Beteiligten zufriedenstellen, deshalb schlagen Fisher und Ury vor, Optionen zum beiderseitigen Vorteil zu erarbeiten. Weil viele Konflikte Positivsummenspiele sind, kann meistens ein Ergebnis erzielt werden, das alle akzeptieren können. Die Konzentration auf beiderseitige Vorteile verbessert zudem die Beziehung der Parteien. Die ersten drei Empfehlungen mögen zwar sehr attraktiv sein, lösen aber nicht minder das Problem, wie Verhandlungsführer sich vor unehrlichen Kontrahenten und damit vor schlechten Ergebnissen schützen können.

Dagegen erhält der Verhandlungsführer mit den letzten beiden Optionen ein Instrumentarium, mit denen er sich vor einem schlechten Ergebnis schützen kann. Das Bestehen auf neutrale Beurteilungskriterien ist ein wichtiges Mittel, um die Absichten der gegenüberliegenden Parteien im Ansatz zu durchschauen. Obwohl nicht alle Vorschläge auf ihre Vernünftigkeit geprüft werden können, ist das oft sehr wohl möglich. In der internationalen Politik können insbesondere Nichtregierungsorganisationen und Internationale Institutionen helfen, solche Kriterien zu entwickeln. Wenn eine Partei Vorschläge einbringt, diese aber nicht mit vernünftigen Kriterien rechtfertigen kann, sollen die Verhandlungen dem Modell zufolge abgebrochen werden. Das geht allerdings nur dann, wenn eine Partei Alternativen entwickelt hat. Das BATNA soll einen Verhandlungsführer davor

schützen, Ausgänge zu akzeptieren, die den eigenen Interessen zuwider laufen. Deshalb wird empfohlen, sich bereits im Vorfeld mit der Frage zu befassen, was getan werden soll, wenn die Verhandlungen scheitern. Verhandlungsführer ohne Alternativen sind mehr auf einen Ausgang angewiesen, als solche die Wahloptionen haben.[136] Das ist für andere Parteien offensichtlich und kann ausgenutzt werden. Alternativen erlauben ein freieres Agieren und somit auch die Möglichkeit eine Verhandlung abzubrechen, wenn sie zu schlechten Ergebnissen führt. In politischen Verhandlungen hat dieses Konzept allerdings auch Grenzen, weil Politiker sehr unterschiedliche Auftraggeber repräsentieren und folglich nicht ganz autonom handeln. Zwänge und Abhängigkeiten, die aus Machtasymmetrien hervorgehen, erlauben nicht immer ein freies Agieren.[137]

3. Die Doha-Entwicklungsrunde im Kontext von WTO-Verhandlungen

Die Doha-Entwicklungsrunde kann als die komplexeste Verhandlungsrunde betrachtet werden, die im multilateralen Handelssystem bisher geführt wurde. Gleichzeitig ist es die erste Runde, die unter der Schirmherrschaft der recht jungen WTO geführt wird. Die Frage, warum die Verhandlungen scheiterten, ist gekoppelt an die Frage, wie Entwicklungsländer in das internationale Handelssystem integriert werden können. Die Doha Deklaration spricht in dieser Hinsicht eine klare Sprache: „The majority of WTO members are developing countries. We seek to place their needs and interests at the heart of the Work Programme adopted in this Declaration."[138]

---

[136] Vgl. Tracy – The 21 Absolutely Unbreakable Laws, Punkt 18.
[137] Vgl. die Kritik von Pfetsch 2006 – Verhandeln in Konflikten, S. 137-141.
[138] Vgl. WTO: Doha Ministerial Declaration. Adopted on 14 November 2001, in: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm (21.04.2010).

Es ist nicht ganz klar, wie viele Länder zu dieser Gruppe gehören, weil es in der WTO keine formale Definition gibt, die bestimmt, was ein Entwicklungsland konstituiert. Sofern kein Mitgliedsstaat ein Veto einlegt, kann jedes Land selbst entscheiden, ob es als Entwicklungsland betrachtet werden will oder nicht. Die einzige Ausnahme ist die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries – LDCs*). Hier wird die Definition der Vereinten Nationen verwendet. Derzeit gehören 32 LDCs der WTO an. Im Ergebnis gelten bis auf die 30 OECD Staaten fast alle anderen Mitglieder als Entwicklungsländer.[139]

Die Gründe für diese unklare Definition sind historisch. Im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen, dem Vorgänger der WTO, spielten Entwicklungsländer eine periphere Rolle, obwohl sie bereits dort die Mehrheit der Mitglieder ausmachten. Das GATT war ein „*Club der reichen Länder*".[140] Industrieländer hatten kein besonderes Interesse an der Öffnung der Märkte von Entwicklungsländern und Entwicklungsländer glaubten lange Zeit, dass Protektionismus gut für ihre Entwicklung ist. Im GATT ließ sich beides miteinander verknüpfen. Industrieländer konzentrierten sich auf die Liberalisierung ihrer eigenen Märkte und erlaubten Entwicklungsländern protektionistisch zu bleiben.[141] Die Mitgliedschaft im GATT hatte allerdings auch für Entwicklungsländer einen Vorteil: Sie konnten Abkommen aushandeln, die ihnen Zugang zum Markt der Industrieländer gewährten, ohne selbst Verpflichtungen einzugehen. Hier liegt ein wesentlicher Grund, warum sich so viele als Entwicklungsländer deklarierten. Obwohl diese Abkommen der Idee nach sehr wünschenswert waren, war ihr Nutzen aus heutiger Sicht mehr als fragwürdig. Der Zugang zu den Märkten der

[139] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 389.
[140] Vgl. Robert O Keohane/ Joseph S. Nye Jr.: The club model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy, in: Robert Owen Keohane (Hg.): Power and governance in a partially globalized world, London, New York 2002, S. 220.
[141] Vgl. Jagdish Bhagwati: In Defense of Globalization, Oxford 2007, S. 231.

Industrieländer war nicht ganz ungehindert. Technische Handelshemmnisse, Ursprungsregel (*rule of origin*) und andere Barrieren machten es vielen Entwicklungsländern unmöglich, diese Präferenzen voll auszunutzen.[142] Ein anderes Problem bestand darin, dass Entwicklungsländer kein Recht auf diese Präferenzen hatten. Sie wurden zwar im GATT-Vertragstext erwähnt, allerdings in einer Sprache, die das Einklagen unmöglich machte und den Entwicklungsländern immer wieder entzogen werden konnten.[143] Sie wurden mehr als wohltätige Geschenke denn als Verpflichtungen gedacht.[144]

Erst in der Uruguay-Runde, die 1994 mit der Unterzeichnung des Marrakesch-Abkommens und der Gründung der WTO am 1. Januar 1995 endete, beteiligten sich Entwicklungsländer in großer Zahl an den Verhandlungen.[145] Die Uruguay-Runde veränderte die Rolle der Entwicklungsländer im internationalen Handelssystem. Die Verhandlungsrunde wurde als so genanntes „*single undertaking*" geführt, was bedeutete dass jeder beteiligte Staat das ganze Paket akzeptieren musste, um Mitglied der WTO zu werden. Auch die Doha-Runde wird nach diesem „Alles-oder-nichts"-

---

[142] Vgl. Joseph Stiglitz: Die Chancen der Globalisierung, Bonn 2006, S. 129 ff

[143] Für einige kritische Anmerkungen zu diesen Präferenzabkommen siehe Caglar Özden/ Eric Reinhardt: Unilateral Preference Programs: The Evidence, in: Simon J. Evenett/ Bernard M. Hoekman (Hg.): Economic Development and Multilateral Trade Cooperation, Washington D.C. 2006.

[144] Vgl. Bhagirath Lal Das: The WTO and the Multilateral Trading System. Past, Present and Future, London 2004, S. 66.

[145] Die Gründe für die aktive Teilnahme sind sehr vielfältig. Ein Grund ist die Schuldenkrise der 1980er Jahre und die darauf folgenden Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds, die unter anderem eine liberale Handelspolitik zu Folge hatten. Vgl. Nuscheler 2006 – Entwicklungspolitik, S. 358-363. Damit einhergehend wurde die Importsubstituierende Industrialisierung diskreditiert. Vgl. Dani Rodrik: The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered, Paper prepared for the UNDP, April 2001, in: http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNDPtrade.PDF (21.09.09), S. 16ff. Ein weiterer Grund ist die Demokratisierungswelle der 80er Jahre. Demokratische Staaten treiben mehr Handel und sind eher bereit diesen zu liberalisieren. Vgl. Helen V. Milner/ Keiko Kubota: Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries, in: International Organization Winter 2005, Vol. 59, Issue 1, in: http://www.princeton.edu/~hmilner/forthcoming%20papers/LDC_IO_WIN2005.pdf (21.09.2009). Ein weiterer Grund ist der Erfolg einiger asiatischer Staaten, die eine an Exporten orientierte Industrialisierung sehr erfolgreich vollzogen und damit Handel in ein positiveres Licht rückten. Vgl. Ha-Joon Chang: The East Asian Development Experience, in: Ha-Joon Chang (Hg.): Rethinking Development Economics, London 2006. Ein letzter Grund liegt in den Gewinnen, die durch eine Liberalisierung prognostiziert wurden. Vgl. Stiglitz, Charlton 2007 – Fair trade for all, S. 46-49.

Prinzip geführt. Am Ende unterschrieben 120 Staaten den Vertragstext, der in seiner Gesamtheit ca. 22000 Seiten umfasste.[146] Mit der Unterzeichnung verpflichteten sich alle Staaten weitreichende Reformen durchzuführen, die insbesondere für Entwicklungsländer sehr schmerzhaft waren. Prognostizierte Gewinne fielen geringer aus, als erwartet, gleichzeitig sind die Implementierungskosten des Vertragstextes enorm gewesen.[147] Der Rechtskodex der WTO beruht überwiegend auf dem Standard der Industrieländer. Einige Entwicklungsländer konnten bis heute nicht implementieren, was in der Uruguay-Runde vereinbart wurde.[148] Das Ergebnis war am Ende sehr unausgewogen und viele Entwicklungsländer fühlten sich betrogen.[149] In der Doha-Runde geht es darum, diese Unausgewogenheit teilweise zu beheben.

Hier beginnt bereits das erste Problem der Doha-Runde. Die WTO ist keine entwicklungspolitische Institution und soll Beobachtern zufolge auch keine werden.[150] In der WTO geht es um den Abbau von Handelsbarrieren. Die Liberalisierung des Handels erfolgt nach gewissen Prinzipien, die Entwicklungsländer bereits strukturell benachteiligt und marginalisiert. Bevor die Themen der Doha-Runde diskutiert werden, soll zunächst die

---

[146] Der operative Vertragstext umfasste ca. 550 Seiten, der Rest bestand größtenteils aus Listen der Zollverpflichtungen einzelner Mitgliedstaaten. Vgl. Tietje 2009 – Welthandelsorganisation, S. X.

[147] Die Ergebnisse können an dieser Stelle nicht ausführlich diskutiert werden. Einige Autoren bieten einen guten Überblick. Vgl. Stiglitz, Charlton 2007 – Fair trade for all, S. 45-52. Oder Narlikar 2005 – The World Trade Organization, S. 22-41. Oder Sylvia Ostry: Trade, development, and the Doha Development Agenda, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007.

[148] Vgl. Klaus Liebig: Die internationale Handelsordnung zu Beginn der Doha-Runde: Entwicklungsfreundliche Reformen und neue Anforderungen an die Entwicklungspolitik, präsentiert auf der Tagung "Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik" in Schwaig 21.-23. November 2002, in: http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ENTR-7C7DUN/$FILE/Die%20internationale%20Handelsordnung%20zu%20Beginn%20der%20Doha-Runde.pdf (15.09.09), S. 7.

[149] Vgl. Ostry 2007 – Trade, development, S. 104.

[150] Vgl. Bernard Hoekman/ Aaditya Mattoo: Services, economic development, and the Doha Round, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 75.

Funktionsweise der WTO erläutert werden. Hieraus wird deutlich werden, warum Entwicklungsländer bei Verhandlungen so schlecht aufgestellt sind.

3.1. Die Rolle der Welthandelsorganisation im internationalen Handelssystem

Der Zweck eines Internationalen Regimes liegt in der Erleichterung von Kooperation in einem spezifischen Problembereich. In diesem Kapitel soll deshalb untersucht werden, welches Problem die Welthandelsorganisation lösen möchte und wie gut ihr das gelingt.[151]

In der Präambel werden folgende Ziele genannt: die Verbesserung des Lebensstandards, Vollbeschäftigung, ständig wachsendes Einkommen und die Ausbreitung des Handels in Gütern und Dienstleistungen. Diese Ziele sollen übereinstimmen mit nachhaltiger Entwicklung (die allerdings nicht näher definiert wird), die Umwelt nicht zerstören und den Bedürfnissen und Anliegen der wirtschaftlich unterschiedlich entwickelten Länder entsprechen. Die Hervorhebung, dass Entwicklungsländer einer besonderen Behandlung bedürfen, findet sich also bereits im WTO-Vertragstext. Die Mittel, um diese edlen Ziele zu verwirklichen, sind der zunehmende Abbau von Handelszöllen und –schranken sowie die Beseitigung von diskriminierenden Handelspraktiken.[152] Handelsliberalisierung ist also nicht Ziel, sondern Mittel der Welthandelsorganisation.

Zwei Fragen drängen sich an dieser Stelle auf: Wenn Handelsliberalisierung ein gutes Mittel ist, die oben genannten Ziele zu verwirklichen, warum bedarf es dann einer Welthandelsorganisation? Warum

[151] Es wird hier weitestgehend davon abgesehen, die Organisationsstruktur und die Geschichte der WTO zu diskutieren. Es werden nur die Aspekte angesprochen, die unabdingbar sind, um den Verhandlungscharakter zu verstehen. Für eine Einführung in die Organisation und die Geschichte sei hier verwiesen auf das Standardwerk von Hoekman und Kostecki. Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy. Für Geschichte, die zur Gründung der WTO führte, siehe S. 37-41. Die Organisationstruktur wird beschrieben auf S. 49-72.
[152] Vgl. Tietje 2009 – Welthandelsorganisation, S. 1.

implementieren Staaten diese Politik nicht unilateral? Und in der Tat, der Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman vertrat den Standpunkt, dass es keinen Bedarf für eine Welthandelsorganisation gäbe, wenn Ökonomen die Welt regieren würden: Sie würden den Handel einfach liberalisieren.[153] Ökonomisch gesehen ist der Freihandel dem Protektionismus nämlich überlegen.[154] Doch selbst wenn alle Staatschefs diese Überlegenheit akzeptieren, ist die Liberalisierung des Handels ein schwieriges Unterfangen.

Welche Probleme entstehen im internationalen Handel, so dass eine WTO offenbar notwendig wird? Grundsätzlich gilt Folgendes: Alle Staaten haben Anreiz eine protektionistische Handelspolitik zu implementieren, selbst dann, wenn Freihandel die bessere Alternative ist. Das wiederum hat zwei Gründe. Einerseits gleicht die Handelsliberalisierung einem Gefangenendilemma und andererseits sind Regierungen eingeschränkt durch

---

[153] Zitiert nach Narlikar 2005 – The World Trade Organization, S. 3.

[154] Die Debatte um Freihandel kann hier nicht nachgezeichnet werden. Es soll auf einige Werke verwiesen werden, die diese Thematik ausführlich besprechen. Eine sehr gute allgemeine Einführung bietet N. Gregory Mankiw: Principles of Economics, 5. Auflage, Mason 2008, S. 49-59 und S. 179-200. Warum der Protektionismus für eine Wirtschaft nicht gut ist, wird bei Hoekman/ Kostecki erläutert. Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 21-25. Die Debatte um „Handel und Entwicklung“ wird sehr kontrovers diskutiert. Die Ansicht das Freihandel gut für Entwicklung ist, wird von einigen Autoren vertreten. Vgl. Bhagwati 2007 – In Defense of Globalization, S. 51-67. Und Paul Collier: Die unterste Milliarde. Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann, Bonn 2008, S. 197-214. Joseph Stiglitz vertritt die Ansicht, dass Freihandel nur unter drei Voraussetzungen (funktionierende Risikomärkte, Soziale Sicherungsnetzte und eine ausgereifte Ökonomie) gut für Entwicklung ist. Vgl. Joseph Stiglitz: Social Justice and Global Trade, in: Far Eastern Economic Review Vol. 169, No. 2, March 2006, in: http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/papers/2006_Social_Justice.pdf (02.11.09), S. 19. In empirischen Studien ist der Einfluss auf Entwicklung sehr gemischt. Vgl. Pinelopi Koujianou Goldberg/ Nina Pavcnik: Trade, Inequality, and Poverty: What Do We Know? Evidence from Recent Trade Liberalization Episodes in Developing Countries 2004, in: http://www.princeton.edu/~pennykg/brookings.pdf (27.10.09). Welchen Einfluss das politische System auf die Handelspolitik hat, wir ebenfalls kontrovers diskutiert. Einige Autoren verbinden mit einem demokratischen Regime eine liberale Handelspolitik, allerdings werden arbeitsintensive Sektor stark geschützt. Vgl. Helen V. Milner/ Bumba Mukherjee: Democratization and Trade Liberalization September 2007, in: http://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/globdem/papers/milner_mukherjee.pdf (16.09.09), S. 1-6 und S. 31-33. Andere Autoren assoziieren mit Demokratien eine weniger liberale Handelspolitik. Vgl. Hristos Doucouliagos/ Mehmet Ali Ulubasoglu: Democracy and Economic Growth: A Meta-Analysis, in: American Journal of Political Science January 2008, Vol. 52, No. 1, in: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1014333 (16.09.09), S. 78. Gleichzeitig wird argumentiert, dass Autokratien weniger Handel treiben als Demokratien und viel protektionistischer sind. Vgl. Toke S. Aidt/ Martin Gassebner: Do Autocratic States Trade Less?, In: Cambridge Working Papers in Economics 0742 February 2008, in: http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/aidt/papers/web/cwpe0742_autocracies.pdf (15.09.09), S. 3f und S. 19.

protektionistische Interessengruppen.[155] In der Politischen Ökonomie gibt es deshalb zwei Argumente, die für ein internationales Handelsregime sprechen. Erstens produziert jede aktive Handelspolitik eines Staates Externalitäten[156] (sprich Kosten), die von anderen Staaten getragen werden müssen. Der Zweck eines internationalen Handelsregimes besteht deshalb darin, diese Externalitäten zu internalisieren. Zweitens stehen Regierungen immer vor einem Dilemma, wenn sie ihren Handel liberalisieren wollen: Die Verluste sind stark konzentriert und recht schnell sichtbar, die Gewinne hingegen breit gestreut und oftmals erst langfristig erkennbar. Die Verlierer einer solchen Politik haben deshalb einen starken Anreiz dagegen zu protestieren, während Gewinner kaum wahrnehmbar sind. Wenn Regierungen in der Innenpolitik keine Unterstützung finden, können sie diese in einem Internationalen Regime suchen. Die Liberalisierung im Rahmen eines internationalen Handelsregimes gestaltet sich einfacher, weil eine Regierung der Gesellschaft glaubhaft machen kann, dass andere ihre Märkte nur dann öffnen, wenn sie es ihrerseits tun. Die Gewinne sind gekoppelt an gewisse Verluste. Der innenpolitische Druck kann so gemildert werden.[157]

3.1.1. Die Handelsliberalisierung als Gefangenendilemma

Die ökonomische Begründung für Freihandel hängt erheblich von der Marktgröße eines Landes ab. Insbesondere große, sprich marktstarke Länder haben Anreiz, Handelsbarrieren zu errichten. Der Grund liegt in dem so genannten optimalen Zollsatz. Große Länder haben die Möglichkeit durch Zölle die Weltmarktpreise zu beeinflussen, kleine Länder dagegen

---

[155] Vgl. Narlikar 2005 – The World Trade Organization, S. 4 ff

[156] Externalitäten (auch externe Effekte) werden in der Volkswirtschaftslehre die unkompensierten Auswirkungen ökonomischer Entscheidungen auf unbeteiligte Marktteilnehmer bezeichnet. Obwohl es meistens einen Verursacher gibt, muss dieser die Kosten nicht tragen, sondern die unbeteiligten Teilnehmer, wie Unternehmen, ganze Gesellschaften oder andere Staaten. Vgl. Schmid 2006 – Wirtschaftspolitik für Politologen, S. 322f.

[157] Vgl. Kyle Bagwell/ Robert W. Staiger: The WTO: Theory and Practice October 2009, in: http://www.stanford.edu/~rstaiger/ar_wto_theory_practice_101209.pdf (27.10.09), S. 2.

nicht. Deshalb hat ein kleines Land durch Handelsbarrieren wenig zu gewinnen. Ein großes Land kann hingegen durch die Erhöhung eines Zolles, die Weltmarktpreise senken. Weil Produzenten im Ausland weiterhin ihre Güter absetzen wollen, sinken die Preise. Im Ergebnis ändert sich das Einfuhrtauschverhältnis (*terms of trade*) des großen Landes, das weniger exportieren muss, um für Importe zu zahlen. Diese Politik kann sehr gewinnbringend sein. Sie führt allerdings zu einer Ineffizienz, die langfristig sehr kostspielig sein kann. Der internationale Handel wird durch einen solchen Zoll verringert und die Kosten müssen von anderen Staaten getragen werden. Das sind die oben angesprochenen Externalitäten. Andere Staaten können die Verluste ausgleichen, indem sie ihrerseits die Zölle erhöhen. Das führt wiederum dazu, dass der internationale Handel noch mehr verringert wird und letztlich kein Staat etwas gewinnt.[158]

Genau das geschah in der Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahren. Zunächst erhöhten die Vereinigten Staaten ihre Zölle, um ihre Wirtschaft zu schützen. Weil die europäischen Länder nicht die Kosten tragen wollten, erhöhten sie ihrerseits die Barrieren. Der daraus folgende Handelskrieg, im Englisch als *„beggar my neighbor"*[159] Politik bezeichnet, hatte verheerende Folgen: Der internationale Handel brach ein und verschärfte die Krise. Diese Politik endet in einem *„terms of trade"*-Gefangendilemma. In einer Matrix stellt sich das Dilemma wie folgt dar:

		Land A	
		Freihandel	Protektionismus
Land B	Freihandel	P - c / P – c	- c / P
	Protektionis-	P / - c	0 / 0

Gefangenendilemma in der Handelsliberalisierung (P > - c > 0)

[158] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 26f.
[159] Der Begriff lässt sich nur schwer ins Deutsch übersetzen. Gemeint ist, dass ein Land die Kosten einer Politik auf seine Nachbarn abwälzen möchte. Für eine Diskussion siehe Bagwell, Staiger October 2009 – The WTO: Theory and Practice, S. 1 ff

Tabelle 4[160]

P bezeichnet den Gewinn, den ein Land durch Exportmärkte erhält, - c verweist auf den Verlust durch die Öffnung der eigenen Märkte. P ist immer größer als - c, aber optimal wäre, wenn jedes Land nur den Gewinn P erhielte, und den Verlust - c auf den Konkurrenten abwälzt. Jedes Land hat deshalb einen Anreiz, seine Märkte zu schützen, gleichzeitig aber zu fordern, dass andere ihre öffnen. In der Sprache der Spieltheorie ist der Protektionismus eine dominante Strategie. Wenn alle Länder diese Strategie verfolgen, verharren sie im *status quo* – sie verlieren nichts, gewinnen aber auch nichts –. Das ist allerdings immer noch besser als die eigenen Märkte zu öffnen, ohne dass andere mitziehen. Die bestmögliche Lösung wäre erreicht, wenn alle Länder den Freihandel implementieren: Die Gewinne wären nämlich immer noch größer als die Verluste. Weil aber das Nash-Gleichgewicht in diesem Fall den Staaten gebietet, protektionistisch zu bleiben, ist der Anreiz zu betrügen sehr hoch. Ein internationales Handelsregime kann dieses Problem abmildern, weil es Staaten immer wieder zusammenbringt. Der Anreiz zum Betrug wird dadurch abgemildert, bzw. die Kosten werden internalisiert. Ein Sanktionsmechanismus sichert, dass kein Staat die Kosten auf andere abwälzt. Hier liegt der erste Grund, warum es einer WTO bedarf, um den Handel zu liberalisieren. Aus ökonomischer Sicht macht es Sinn, den Handel auch dann zu liberalisieren, wenn andere es nicht tun. Aus politischer Sicht gestaltet sich das nicht so einfach. Eine multilaterale Handelsliberalisierung erscheint realistischer und wünschenswerter. Das wiederum hängt mit dem zweiten Grund zusammen, der für ein internationales Handelsregime spricht.

[160] Entnommen von Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 110.

3.1.2. Der Einfluss protektionistischer Vetospieler auf die Handelspolitik

Eine Handelsliberalisierung führt immer dazu, dass bestimmte Sektoren verlieren werden. In der obigen Matrix werden die Verluste mit - c umschrieben. Verständlicherweise protestieren diese Sektoren gegen eine Handelsliberalisierung. Gewöhnlich handelt es sich um Unternehmen, die mit Importen konkurrieren müssen.[161] Diese Gruppen sind in der Regel recht erfolgreich mit ihren Protesten. Das hängt mit einigen Faktoren zusammen. Einerseits erleichtert die Konzentrierung der Verluste eine Organisierung von starken Interessengruppen. Andererseits sympathisiert die Mehrheit der Bevölkerung mit den Forderungen solcher Gruppen.[162] Begründen lässt sich dieser Sachverhalt mit der Funktionsweise eines Zolles. Die Kosten sind unsichtbar, weil sie von der ganzen Gesellschaft getragen werden müssen. Es wird in diesem Punkt übersehen, wie viel Geld ein Zoll die Gesellschaft langfristig kostet. Folglich sehen wenige die Vorteile einer Handelsliberalisierung, während die Nachteile lautstark artikuliert werden. Gleichzeitig assoziiert ein großer Teil der Gesellschaft Handelsliberalisierung mit dem Verlust von Arbeitsplätzen. Daher tendieren die meisten Menschen in solchen Fällen dazu, dass geringere Risiko einzugehen (Risikoaversion) und der *status quo* wird bevorzugt.

In diesem Fall ist es der Protektionismus, weil die Gewinne einer Liberalisierung fern in der Zukunft liegen und nicht quantifiziert werden können, während die Verluste unmittelbar erkennbar sind. In solch einer Situation erscheint der *status quo* attraktiver. Dass eine solche Wahl langfristig hohe Kosten generiert, wird zunächst übersehen. Verstärkt werden

---

[161] Vgl. ebd., S. 109f.
[162] Vgl. Dani Rodrik/ Anna Maria Mayda: Why Are Some People (and Countries) More Protectionist Than Others? Revised January 2002, in: http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/TradePref.PDF (21.09.09), S. 1.

solche Tendenzen durch die scheinbare Möglichkeit, die Verluste - c auf andere Staaten abwälzen zu können. Begründet wird ein solches Vorgehen mit unfairen Wettbewerbspraktiken seitens anderer Staaten. Beispielsweise empfinden es viele Industrieländer als einen unfairen Wettbewerbsvorteil, dass Entwicklungsländer geringere Lohnkosten haben.[163] Der Wettbewerbsvorteil der eigenen Unternehmen wird hingegen nie als unfair gegenüber anderen Ländern angesehen. In beinahe jeder Gesellschaft lebt bis heute der Glaube fort, dass Exporte gut und Importe schlecht sind. Ökonomisch ist das nicht wahr, aber im politischen Diskurs spielt dieses Argument eine wichtige Rolle.[164]

Regierungen, die den Handel liberalisieren wollen, stehen hier vor einem Dilemma: Selbst wenn sie langfristig Planen und Handeln wollen, sind sie gezwungen auf kurzfristige Veränderungen zu reagieren. Unternehmen, die durch eine Liberalisierung unter Druck geraten, haben deshalb einen enormen Einfluss auf die Politik. Eine Regierung hat zwei Möglichkeiten diesem Widerstand zu entkommen: Erstens kann sie heimische Unternehmen mobilisieren, die ein Interesse am Export haben. Dadurch kann die Debatte in eine positivere Richtung gelenkt werden. Zweitens, ist die Liberalisierung im Rahmen eines internationalen Regimes einfacher, da Staaten Marktzugänge austauschen. Die Liberalisierung der Märkte anderer Staaten ist daran gekoppelt, die eigenen Märkte zu öffnen. Die Regierung kann dann darauf verweisen, dass ihr gewissermaßen die Hände gebunden sind

[163] Vgl. Mankiw 2008 – Principles of Economics, S. 195.
[164] Ökonomisch gesehen produziert eine Handelsliberalisierung immer Gewinner und Verlierer, egal ob ein Land zum Exporteur oder zum Importeur von Waren avanciert. Ein Land, das exportiert, gewinnt durch neue Absatzmärkte. Zu den Verlierern gehört die eigene Bevölkerung, die nun mehr für die Produkte zahlen muss als vor der Liberalisierung. Ein Land, das importiert, verliert durch gestiegenen Wettbewerb. Die Bevölkerung eines solchen Landes profitiert aber, weil es jetzt günstigere Importe kaufen kann, die gewöhnlich auch noch eine bessere Qualität aufweisen. Vgl. ebd., S. 182-186.

und dass neue Exportmärkte nur dann erschlossen werden können, wenn seinerseits gewisse Abstriche gemacht werden.[165]

3.2. Grundzüge der WTO

Im Folgenden werden die Prinzipien diskutiert, nach welchen die Zusammenarbeit in der WTO geregelt ist. Diese Prinzipien galten bereits im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen, das von 1947 bis 1994 als internationale Handelsregime fungierte. Die WTO weist aber einige Unterschiede auf, die stellenweise hervorgehoben werden.

Um die Rolle der WTO besser verstehen zu können, sind zwei Perspektiven sehr hilfreich: Einerseits kann die WTO als ein Markt betrachtet werden, in welchem Staaten Verpflichtungen in ihrer Handelspolitik tauschen. Andererseits etabliert die WTO einen Verhaltenskodex, der die Zusammenarbeit regelt.[166] Im Folgenden ist es notwendig diese Sichtweisen im Bezug auf Verhandlungen zu erläutern.

3.2.1. Die WTO ist ein Tauschmarkt

In der WTO werden an erster Stelle Liberalisierungsverpflichtungen getauscht. Hier bedarf es einer Klärung. Die WTO wird immer wieder als ein Freihandelsregime bezeichnet. Diese Bezeichnung ist aber nicht zutreffend. Es geht zwar um Handelsliberalisierung, aber Zölle und andere Handelsbarrieren sind durchaus erlaubt. Nirgendwo im Rechtskodex der WTO wird als Ziel Freihandel genannt. Es geht um die Etablierung von Normen, innerhalb derer Staaten Handelsbarrieren durchaus bewahren können. Es geht zwar um den Abbau von Zöllen, wichtiger ist jedoch, dass Staaten

[165] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 27f und 32f.
[166] Vgl. ebd., S. 25.

nicht beliebig ihre Barrieren erhöhen. Anders gesagt, soll der Protektionismus reguliert werden.[167]

Weil in der WTO Verpflichtungen getauscht werden, macht es viel Sinn dieses Regime als einen Tauschmarkt zu betrachten. Ein Forum, in welchem Staaten zusammenkommen und Handelspolitiken tauschen. Es gleicht einem gewöhnlichen Markt, insofern als derjenige, der am meisten bietet, gewöhnlich auch am meisten erwarten kann.[168] Der Unterschied besteht darin, dass nicht Geld das ausschlaggebende Medium ist, sondern Marktgröße.[169] Staaten tauschen in der WTO Marktzugänge aus: Beispielsweise wird der Abbau von Zöllen im Stahlsektor getauscht gegen einen größeren Zugang zum ausländischen Bekleidungssektor.[170] Dabei möchte jedes Land zunächst neue Exportmärkte erschließen und den eigenen Markt so wenig wie nur möglich öffnen. Diesem Tauschcharakter liegt eine ‚merkantilistische Ethik' zugrunde: Exporte sind gut, Importe sind schlecht.[171] Das Hauptinstrument, um neue Märkte zu erschließen, ist das Verhandeln.[172] Der Tausch- und Verhandlungscharakter wird insbesondere darin widergespiegelt, dass die WTO eine sogenannte „*member-driven*" Institution ist.[173] Alle Entscheidungsmacht liegt bei den Mitgliedsländern, dagegen hat die Organisation als solche keine Entscheidungsbefugnis. Damit einhergehend werden Entscheidungen nach dem Konsensprinzip getroffen: Alle Staaten müssen einem Verhandlungsergebnis zustimmen. Theoretisch sind auch Mehrheitsentscheidungen vorgesehen und erlaubt, in der Praxis wurde bisher immer konsensual entschieden.[174]

---

[167] Vgl. Tietje 2009 – Welthandelsorganisation, S. XIIf.
[168] Vgl. Das 2004 – The WTO and the Multilateral, S. 64 ff
[169] Vgl. Odell 2007 – Growing power meets frustration, S. 10.
[170] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 28.
[171] Vgl. Jeffrey J. Schott: Completing the Doha Round, in: Institute for International Economics October 2006, PB06-7, in: http://www.iie.com/publications/pb/pb06-7.pdf (16.09.09), S. 3.
[172] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 25.
[173] Vgl. ebd., S. 53f.
[174] Artikel IX. Vgl. Tietje 2009 – Welthandelsorganisation, S. 5f.

Ein Tauschmarkt ist generell weniger effizient als ein Markt, in welchem Geld als Medium eine Rolle spielt. Das hat mindestens zwei Gründe: Erstens kann es vorkommen, dass dieser Markt nichts anzubieten hat, was Händler (Staaten) interessiert. Wenn beispielsweise alle Staaten protektionistisch bleiben wollen, kann in der WTO nicht gehandelt werden. Zweitens kann es vorkommen, dass bestimmte Staaten nichts anbieten können, was andere interessiert.[175] Aus dieser Betrachtungsweise können bereits zwei Annahmen gefolgert werden: Nur Staaten, die aktiv verhandeln und folglich ein Tauschgut (Öffnung der eigenen Märkte) anbieten, gewinnen etwas. Ferner können nur Staaten etwas erwerben, die etwas anzubieten haben. Lange Zeit haben Entwicklungsländer darauf verzichtet an Verhandlungen teilzunehmen. In der ersten Annahme liegt begründet, warum Industrieländer die Sektoren am stärksten schützten, die für Entwicklungsländer am interessantesten sind: der Agrar- und Textilsektor. Im GATT wurden beide lange Zeit von Liberalisierungsversuchen ausgeschlossen.[176] In beiden Sektoren haben Entwicklungsländer einen komparativen Kostenvorteil. Gleichzeit erklärt sich aus der ersten Beobachtung, warum die Zölle der Entwicklungsländer viel höher sind als die der Industrieländer. Entwicklungsländer haben an diesem Tauschhandel nie partizipiert. Ihre Zölle sind bis heute um ein vielfaches höher.[177]

Doch selbst wenn Entwicklungsländer, wie nun in der Doha-Runde, beschließen, in einen Tauschhandel zu treten, sind sie benachteiligt. Ihr Markt ist für andere Länder unattraktiv, sie können deshalb nicht viel anbieten und folglich auch nicht viel fordern.[178] Wenn beispielsweise Benin anbieten würde, alle seine Zölle komplett abzubauen, würde dennoch kein

[175] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 111f.
[176] Vgl. Das 2004 – The WTO and the Multilateral, S. 21 und 48-54.
[177] Vgl. Bhagwati 2007 – In Defense of Globalization, S. 231 ff
[178] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 111f.

Land mit Benin in Verhandlung treten wollen. Dieser Umstand kann damit begründet werden, dass nur 0,01 Prozent[179] aller Weltexporte in dieses Land verkauft werden. Kaum jemand exportiert dorthin. Deshalb ist Benins Angebot wenig wert für die meisten Länder. Gerade die WTO bietet deshalb einige Vorteile für Entwicklungsländer. Dies wird deutlich an den Prinzipien, die eine Zusammenarbeit für alle profitabel gestalten sollen.

3.2.2. Der Verhaltenskodex der WTO

Die WTO fußt auf fünf Prinzipien, die im Ganzen einen Verhaltenskodex ausmachen:

1. Prinzip einklagbarer Verpflichtungen
2. Prinzip der Transparenz
3. Sicherheitsklausen, die eine vorübergehende Erhöhung von Handelsbarrieren ermöglichen
4. Prinzip der Nichtdiskriminierung
5. Prinzip der Reziprozität[180]

Im Gegensatz zum GATT ist die WTO mit einem effektiven Streitschlichtungsverfahren (*dispute settlement procedure - DSP*)[181] ausgestattet. Das Schlichtungsverfahren soll sichern, dass Verträge eingehalten werden. Verstößt ein Land gegen WTO-Recht, kann es angeklagt werden. Im GATT konnte das angeklagte Land mit einem Veto verhindern, dass es zu einem Rechtsspruch kam. In der WTO kann eine Anklage nur abgewendet werden, wenn alle Länder dem zustimmen. Tatsächlich ist die WTO das einzige Internationale Regime, das über einen wirksamen und bindenden

[179] Vgl.Odell 2007 – Growing power meets frustration, S.13.
[180] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S.29.
[181] Artikel XXII und XXIII und Anhang 2 zum WTO-Übereinkommen (Streitbeilegung).Tietje 2009 – Welthandelsorganisation, S. 48f. und 306-333.

Rechtskodex verfügt.[182] Für Verhandlungen hat das gestärkte Schlichtungsverfahren wichtige Konsequenzen. Im GATT war es einfacher, getroffene Vereinbarungen zu brechen. Das hatte den Nachteil, dass die Zugeständnisse fragiler waren. Vorteilhaft war, dass Verhandlungsführer eher bereit gewesen sind, Zugeständnisse zu machen. In der WTO sind Verhandlungsführer Verpflichtungen gegenüber verhalten, weil sie antizipieren können, dass diese einklagbar sein werden.[183]

Das Prinzip der Transparenz fordert, dass die nationale Gesetzgebung bezüglich der Handelspolitik transparent gemacht wird. Einerseits wollen Länder wissen, welche Zölle sie erwarten und welche Regulierungen beachtet werden müssen, wenn sie in ein Land exportieren wollen. Ohne Transparenz könnte es keine Rechtssicherheit geben. Eine Regierung hätte die Möglichkeit die Zölle und Regulierungen beliebig zu ändern, wenn es einen Vertragspartner benachteiligen will. Das soll verhindert werden. Andererseits erlaubt Transparenz, die Überwachung der Handelspolitik seitens der WTO. Auch hier gibt es einen Unterschied zwischen dem GATT und der WTO. Die WTO kontrolliert viel systematischer die nationale Handelspolitik. Das Gremium zur Überprüfung der Handelspolitik (*Trade Policy Review*)[184] überwacht die nationalen Handelspolitiken der Mitgliedsländer nach einem Schema. Dabei werden Länder, die den größten Markt darstellen, öfter überprüft, als solche die den kleinsten Markt ausmachen.[185]

Eine internationale Zusammenarbeit ist leichter zu etablieren, wenn Staaten die Möglichkeit gegeben wird, aus Vereinbarungen entbunden zu werden, wenn gewisse Veränderungen dies rechtfertigen. Deshalb gibt es

---

[182] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 33f.
[183] Vgl. John S. Odell: The Seattle Impasse and its Implications for the World Trade Organization, in: Daniel L. M. Kennedy/ James D. Southwick (Hg.): The Political Economy of International Trade Law. Essays in Honor of Robert E. Hudec, Cambridge 2002, in: http://www-rcf.usc.edu/~odell/pub.htm (15.09.09), S. 5.
[184] Anhang 3 zum WTO-Übereinkommen (Überwachung). Vgl. Tietje 2009 – Welthandelsorganisation, S. 334.
[185] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 34 ff

in der WTO Sicherheitsklauseln, die einem Land erlauben, die Handelsbarrieren vorübergehend zu erhöhen.[186]

Die bisher besprochenen Prinzipien haben nur einen indirekten Einfluss auf die Verhandlungen. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung und der Reziprozität sagen hingegen viel über den Verhandlungsprozess in der WTO aus. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: der Meistbegünstigungsklausel (*Most Favoured Nation principle – MFN-principle*)[187] und dem Prinzip der Inländerbehandlung (*national treatment*)[188]. Die Meistbegünstigungsklausel schreibt vor, dass Handelsvorteile, die einem Land gewährt werden, automatisch allen andern Ländern der WTO gewährt werden müssen. Das Prinzip der Inländerbehandlung fordert hingegen, dass ausländische Waren nicht ungünstiger behandelt werden als heimisch produzierte Waren.[189]

Dieses Prinzip soll verhindern, dass einmal gewährte Vereinbarungen nichtig werden. Ein Land könnte beispielsweise bestimmten Vertragspartnern niedrigere Zollsätze anbieten und dadurch andere diskriminieren. Eine solche Diskriminierung soll durch diese Klausel verhindert werden. Gleichzeitig erschwert diese Klausel die Erhöhung von Zöllen. Prinzipiell kann ein Land seine Zölle erhöhen, aber das muss in einer Weise geschehen, die keinen Vertragspartner diskriminiert. Unter solchen Bedingungen sind die politischen Kosten einer Zollerhöhung enorm, weil Importeure dagegen protestieren werden. Eine Rückkehr zum Protektionismus wird so erschwert. Für Verhandlungen ist dieses Prinzip aber auch deshalb wichtig, weil es die Komplexität enorm reduziert. Zwei Staaten können etwas bilateral aushandeln und automatisch gilt es für alle.[190]

---

[186] Grundlage ist Artikel XIX, XX und XXI. Vgl. Tietje 2009 – Welthandelsorganisation, S. 45-48.
[187] Artikel I (GATT 1947). Vgl. ebd., S. 16f.
[188] Artikel III (GATT 1947). Vgl. ebd., S. 19f.
[189] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 30f
[190] Vgl. ebd., S. 30f.

Im Ganzen entspricht das Diskriminierungsverbot einem Gerechtigkeitsprinzip und hat aus normativer Sicht bereits eine große Überzeugungskraft. Weiterhin erlaubt insbesondere die Meistbegünstigungsklausel Entwicklungsländern vom internationalen Handelssystem zu profitieren, ohne selbst in Verhandlungen treten zu müssen. Alle gemachten Konzessionen werden automatisch auf alle Mitglieder ausgeweitet. Gleichzeitig entsteht dadurch die Gefahr, dass manche Länder von den Abkommen profitieren ohne Gegenleistungen zu erbringen (Trittbrettfahrer). Im GATT wurde den Entwicklungsländern zwar eine solche Rolle zuerkannt, jedoch konnten diese keinen Nutzen verbuchen. Industrieländer konzentrierten sich auf die Liberalisierung der Sektoren, in welchen sie einen komparativen Kostenvorteil hatten, namentlich den Industriesektor. Der komparative Kostenvorteil von Entwicklungsländern liegt aber in anderen Bereichen (Landwirtschaft), so dass sie nicht viel davon hatten, dass der Industriesektor liberalisiert wurde.[191]

Um das Problem der Trittbrettfahrer nicht ausufern zu lassen, wurde die Nichtdiskriminierung an das Prinzip der Reziprozität gekoppelt. Wie bereits an anderer Stelle beschrieben wurde, entspricht Reziprozität einem einfachen Gerechtigkeitsprinzip: *Quid pro quo* – das Prinzip des Gebens und Nehmens.[192] Einerseits möchte ein Land, das etwas anbietet, verständlicherweise dafür auch entlohnt werden. Das macht noch mehr Sinn, wenn beachtet wird, dass die WTO ein Tauschforum ist. Andererseits soll Reziprozität dem Trittbrettfahrerproblem, das durch die Meistbegünstigungsklausel entsteht, Einhalt gebieten. Das MFN-Prinzip ermöglicht, dass gewisse Länder Zugang zu Märkten genießen, ohne selbst in Verhandlungen zu treten und folglich ohne den eigenen Markt zu liberalisieren. Hier tritt

[191] Vgl. Stiglitz, Charlton 2007 – Fair trade for all, S. 41-46.
[192] In der Präambel wird von der Grundlage der Gegenseitigkeit und vom gemeinsamen Nutzen gesprochen. Vgl. Tietje 2009 – Welthandelsorganisation, S. 1.

das Gefangendilemma wieder hervor: Ein Land kann die Gewinne (Exportmärkte) ohne die Verluste (Öffnung der eigenen Märkte) einstreichen. Reziprozität soll das unterbinden. Staaten bieten ihren Marktzugang den Partnern an, die ihnen am meisten als Gegenleistung dafür anbieten können.[193] Die meisten Verhandlungen im Rahmen der WTO laufen bilateral oder zwischen wenigen Ländern nach einem „*request*-" und „*offer*-" Verfahren ab.[194] Ein Land, das bereit ist, einen Sektor zu liberalisieren, wählt als Verhandlungspartner, dasjenige Land aus, das am meisten für die Liberalisierung dieses Sektors bietet. Anders formuliert verhandeln die Hauptlieferanten gewisser Waren mit den Hauptabnehmern dieser Waren. Das ist das so genannte „*principal supplier*„-Prinzip.[195] Dieses Prinzip entspricht einer nachvollziehbaren Logik: Ein Land, das beispielsweise keinen Agrarsektor hat, wird kaum an Verhandlungen zur Liberalisierung besagten Sektors interessiert sein. Dabei hat sich eingebürgert, dass die USA, Japan, Kanada und die EU (Quad) an allen Verhandlungen beteiligt sind.[196] Gleichzeitig wird aus diesem Verhandlungsstil bereits ersichtlich, dass kleine Länder selten in Verhandlungen treten können, weil sie nicht viel anzubieten haben. Trotzdem konnten sie teilweise durch diese Praktik profitieren, weil alles Ausgehandelte allen Mitgliedsländern gewährt wurde. Hier hat sich die Unterscheidung zwischen spezifischer und diffuser Reziprozität eingebürgert.[197] Spezifische Reziprozität verweist auf die konkreten Gewinne, die manche Staaten im Rahmen von Verhandlungen für sich verbuchen konnten. Diffuse Reziprozität macht hingegen deutlich, dass am Ende einer Verhandlungsrunde gewissermaßen alle profitiert haben, auch die Länder, die

[193] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 126f.
[194] Vgl. Adam IPG 4, 2006 – Suspendierung der Welthandelsrunde, S. 128.
[195] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 126f.
[196] Vgl. ebd., S. 60.
[197] Vgl. Keohane, Nye Jr. 2002 – The club model of multilateral, S. 223.

vielleicht an keinem direkten Tauschhandel partizipiert haben. Zumindest haben diese Länder nichts verloren.

Reziprozität hat aber noch eine andere wichtige Funktion: Sie schwächt den Einfluss protektionistischer Interessengruppen ab. Eine Regierung stößt gewöhnlich auf enormen Widerstand, wenn sie anbietet, den Markt unilateral zu öffnen, ohne als Gegenleistung etwas zu erhalten. Reziprozität sichert, dass ein Land etwas für diese Öffnung erhält. Diese Politik lässt sich national leichter verteidigen.[198] Während die Öffnung von Märkten Regierungen in eine defensive Verteidigung treibt, erlaubt der Gewinn neuer Exportmärkte eine positivere öffentliche Debatte. Es ist schwer denkbar, wie insbesondere in Demokratien der Protest gegen Handelsliberalisierung anders überwunden werden kann.[199]

3.3. Die Wichtigkeit informeller Verhandlungen in der WTO

Wie im Kapitel über Verhandlungen angemerkt wurde, müssen Staaten einen Ausgleich zwischen Legitimität und Effizienz finden. Wie kann gesichert werden, dass alle beteiligt werden (Legitimität), ohne das die Verhandlungen endlos dauern (Effizienz). Im GATT wurde generell mehr Wert auf Effizienz gelegt. In der WTO beklagen immer mehr Akteure, dass die Verhandlungen ein Legitimitätsdefizit aufweisen. Es ist deshalb ein kontroverses Thema. Legitimität kann sowohl auf der input- als auch auf der output-Seite gemessen werden. Die input-Seite fordert einen fairen und alle einbeziehenden Verhandlungsprozess. Auf der output-Seite müssen die Ergebnisse für alle Beteiligten akzeptabel sein. In WTO-Verhandlungen kann ein

[198] Vgl. Robert G. Gilpin: Global Political Economy. Understanding the International Economic Order, New Jersey 2001, S. 219. Und Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 31 ff
[199] Vgl. John S. Odell/ Antonio Ortiz Mena L. N.: How to Negotiate over Trade: A Summary of New Research for Developing Countries, Distributed by UNCTAD and the WTO 2004, in: http://www-rcf.usc.edu/~odell/papers.htm (15.09.09), S. 11f.

Defizit für beide Seiten ausgemacht werden.[200] Die Kritik kommt gleich von zwei Fronten. Einerseits beklagen Entwicklungsländer, dass sie an den Verhandlungen nicht genügend beteiligt werden (input), als auch Ergebnisse hinnehmen müssen, die ihren Interessen zuwiderläuft (output). Andererseits beklagen zunehmend auch Bürger und NROs in Industrieländern, dass sie keinen Zugang zu den Verhandlungen haben (input), obwohl dort Entscheidungen getroffen werden, die sie betreffen (output).[201] Die Kritik von Entwicklungsländern ist nicht neu, die von bürgerlichen Gruppen hingegen schon. Beide Aspekte sollen kurz angesprochen werden.

Die Essenz internationaler Handelsverhandlungen liegt genau darin, bestimmte Gruppen auszuschließen. Protektionistische Vetospieler sollen keinen Einfluss haben, weil es sonst zu keinem Tausch kommen würde. Im GATT spielte die Öffentlichkeit der Industrieländer deshalb eine sehr geringe Rolle und kaum jemand störte sich daran. Das hängt damit zusammen, dass die Ergebnisse dieser Verhandlungen, also der Abbau von Zöllen und die Ausweitung des Handels, für alle Beteiligten gewinnbringend waren. Die Industrieländer profitieren von dieser Handelsliberalisierung und folglich stellte der exklusive Verhandlungsstil kein besonderes Problem dar.[202] Das änderte sich mit der Uruguay-Runde und der Ausweitung der Agenda auf neue Themen. Bis zu dieser Runde drehte sich alles um eine negative Integration, also darum, was Staaten nicht tun dürfen. Die Zölle wurden abgebaut und sollten nicht wieder erhöht werden. Die Verhandlungsagenda blieb an den Grenzen der Staaten (Zöllen) stehen und griff nicht in die Innenpolitik ein. Mit der Uruguay-Runde ging es aber zunehmend um eine positive Integration, also um die Frage, wie die nationale

[200] Vgl. Elisabeth Smythe: Democracy, development, and the WTO's legitimacy challenge. Assessing the Doha Development Round, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 206-209.
[201] Vgl. ebd., S. 207f.
[202] Vgl. ebd.

Politik ausgerichtet werden soll, damit der Handel reibungsloser funktioniert. Das beinhaltete in manchen Fällen auch die Änderung der Gesetzgebung, was traditionell in den Aufgabenbereich der Innenpolitik fällt. Gleichzeitig wurde der Streitschlichtungsmechanismus gestärkt. Ein Rechtspruch der WTO erfordert nun, dass Länder sich an ihre Abmachungen halten. Eine positive Integration ist immer problematischer, weil sie tiefgreifender ist.[203] Mit dieser Veränderung geriet die WTO zunehmend in die Kritik seitens zivilgesellschaftlicher Gruppen. Am deutlichsten wurde das auf der Ministerkonferenz in Seattle, 1999. Die Konferenz wurde von heftigen Protesten begleitet. Auf einmal wurden sowohl der Verhandlungsprozess (input) als auch die Agenda (output) kritisiert. Der WTO wurde unter anderem vorgeworfen, dass sie undemokratisch sei, Entwicklungsländer ausbeute, Arbeits- und Umweltstandards erodiere und nur die Interessen mächtiger Konzerne vertrete.[204] Die Kritikpunkte können hier nicht vertieft werden, aber für kommende Verhandlungen hat diese Veränderung eine enorme Auswirkung: Minister aus Industrieländern müssen nun vorsichtiger sein, in dem was sie zugestehen, weil ihre Bevölkerung einer weiteren Verhandlungsagenda sehr kritisch gegenübersteht.[205]

Die Kritik der Entwicklungsländer kommt aus einer anderen Richtung, hat aber die gleiche Ursache. Hier sind es die Staatsminister, die beklagen, dass sie von wichtigen Verhandlungen ausgeschlossen werden, aber die Ergebnisse trotzdem implementieren müssen. Die Marginalisierung von Entwicklungsländern war schon im GATT ein Thema, gleichwohl weniger problematisch. Das wichtigste Entscheidungsorgan im GATT war

---

[203] Vgl. Ostry 2007 – Trade, development, S. 28f.

[204] Die Proteste von Seattle werden ausführlich bei Gilpin besprochen. Vgl. Robert G. Gilpin: The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century, New Jersey 2000, S. xx-xxx.

[205] Vgl. Jeffrey J. Schott: The future of the multilateral trading system in a multi-polar world, in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 2008, Discussion Paper 8/2008, in: http://www.iie.com/publications/papers/schott0608.pdf (16.09.09), S. 4.

das Ministertreffen. Das ist auch in der WTO unverändert geblieben. Dort wird die Verhandlungsagenda bestimmt und dort wird das Ergebnis einer Verhandlungsrunde einstimmig angenommen. Die eigentlichen Verhandlungen laufen aber in Arbeitsgruppen ab, die nach Themen gegliedert sind. Doch selbst diese Gruppen sind noch recht groß, so dass Verhandlungen ziemlich komplex werden können. Im GATT hat es sich deshalb eingebürgert, die wichtigsten Entscheidungen in informellen Meetings zu treffen. Dieses Prinzip ist bekannt unter dem Namen „*expanding-and-shrinking-concentric-circle-approach*"[206]. Die wichtigen Themen werden zwar in den großen Versammlungen angeschnitten, aber die eigentliche Arbeit erfolgt in privaten kleinen Gruppen. Die bekanntesten und umstrittensten Meetings sind die so genannten „*green room*"-Verhandlungen. Benannt sind sie nach dem Zimmer des Generaldirektors des GATT/ WTO, wo die Treffen anfangs abgehalten wurden. Heute finden sie aber auch an anderen Orten statt. Meistens werden sie vom Generaldirektor einberufen. An diesen Treffen partizipieren ungefähr 20 Minister. Zugegen sind immer die USA, die EU (früher EG), Japan und Kanada. Daneben werden noch andere Minister aus Industrieländern geladen. Entwicklungsländer sind dort kaum vertreten, die einzige Ausnahme ist Indien und Brasilien, die immer eingeladen werden. In diesen Meetings werden wichtige Entscheidungen getroffen, obwohl nur ein kleiner Teil der Mitgliedsländer zugegen ist.[207]

Im GATT waren solche informellen Treffen nicht ganz so umstritten. Erstens war die Mitgliederzahl geringer. Zweitens partizipierten nur die Länder an Verhandlungen, die bereit waren, etwas anzubieten. Drittens verhandelten Staaten oftmals bilateral nach dem „*principal supplier*"-

[206] Robert Wolfe: Decision-Making and Transparency in the 'Medieval' WTO: Does the Sutherland Report have the Right Prescription?, in: Journal of International Economic Law Vol. 8, No. 3, 2005, S. 638.
[207] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 60f.

Prinzip. Alles Vereinbarte wurde durch die Meistbegünstigungsklausel automatisch allen anderen gewährt. Deshalb mussten nicht alle Länder beteiligt werden. Viertens reichten die Verpflichtungen im GATT nicht sehr weit. Es wurde den Ländern überlassen, welche Abkommen sie implementieren wollten. Wie bereits erwähnt wurde, ließ sich der Protektionismus vieler Entwicklungsländer mit der liberalen Agenda des GATT gut vereinbaren. Im GATT war dieser exklusive Verhandlungsstil weniger problematisch.[208]

Doch die Uruguay-Runde veränderte die Rolle der Entwicklungsländer. Durch das „*single undertaking*" galten die Vereinbarungen gleichermaßen für Entwicklungs- wie für Industrieländer. Entwicklungsländer sind vollwertige Mitglieder des Systems geworden und mussten alles implementieren, was vereinbart wurde. Kommen sie ihren Verpflichtungen nicht nach, können sie durch das Streitschlichtungsverfahren dazu gezwungen werden. Folglich haben Entwicklungsländer nun einen berechtigten Anspruch an den wichtigen Verhandlungen beteiligt zu werden. An dem Verhandlungsprozess hat sich aber im Vergleich zum GATT nichts verändert. Dieser ist immer noch exklusiv. Auch hier wurde das Problem erstmals auf der Ministerkonferenz in Seattle offensichtlich. Über 120 Staatsminister reisten an, aber die wichtigen Gespräche erfolgten in informellen Treffen, an denen nur wenige beteiligt wurden. Viele Minister aus Entwicklungsländer verbrachten ihre Zeit mit Warten auf den Fluren und wussten nicht, was wo mit wem vereinbart wurde. Das Scheitern von Seattle lag teilweise an diesem intransparenten Verhandlungsprozess. Es wurde deutlich, dass die Verhandlungen nach einem anderen Muster ablaufen müssen.[209] Amrita Narlikar fasst das Problem der WTO sehr gut zusammen in folgender Beschreibung:

---

[208] Vgl. Wolfe Vol. 8, No. 3, 2005 – Decision-Making and Transparency, S. 638f.
[209] Vgl. Odell 2002 – The Seattle Impasse and its, S. 22f. und 26f.

> „At the heart of the WTO lies a major and unsustainable discrepancy: extreme legalization, particularly in the enforcement of its rules through the dispute settlement mechanism, on the one hand, and an inordinate reliance on de facto improvisation in the making of those rules, on the other."[210]

Bisher konnte keine Lösung für diese Diskrepanz gefunden werden. Es wird von allen Seiten anerkannt, dass Verhandlungen zwischen 140 Staaten eine gewisse Flexibilität erfordern und die Möglichkeit eingeräumt wird, im kleineren Rahmen Themen zu besprechen. Wenn dieser Prozess aber einen großen Teil der Mitglieder ausschließt, dann ist das nicht nur illegitim, sondern wird auch langfristig dazu führen, dass die Effektivität der WTO nachlässt. Das „*single undertaking*" erlaubt jedem Land die Verhandlungen lahm zu legen. Darin liegt die Macht von Entwicklungsländern. Wenn sie sich ausgeschlossen fühlen, werden sie dem Endergebnis kaum zustimmen.[211] In der WTO sind bereits zwei Ministerkonferenzen ergebnislos beendet worden (Seattle in 1999 und Cancun in 2003), was zum großen Teil mit der fehlenden Legitimität erklärbar ist. Obwohl mittlerweile einige Reformvorschläge diskutiert werden, ist der Verhandlungsprozess unverändert geblieben. Ein Vorschlag propagierte die Gründung eines Komitees, das den „*green room*"-Prozess formalisieren würde. Dem Komitee würden ca. 20 Staaten angehören, die von den Mitgliedsländern gewählt werden würden. Die Aufgabe dieses Komitees wäre dann ein Konsens zwischen allen Staaten herzustellen. Entwicklungsländer stehen diesem Vorschlag skeptisch gegenüber. Sie befürworten eher eine Veränderung in dem Prozess als in der ganzen Struktur der WTO. Eine Forderung ist, die informellen Treffen transparenter zu gestalten. Die Treffen sollen zuvor öffentlich bekannt gegeben werden und jedes Land soll die Möglichkeit erhalten seinen

---

[210] Narlikar 2005 – The World Trade Organization, S. 42.
[211] Vgl. Robert Wolfe: New Groups in the WTO Agricultural Trade Negotiations: Power, Leraning and Institutional Design CATPRN Commissioned Paper CP, 2006-2, in: New Groups in the WTO Agricultural Trade Negotiations: Power, Learning and Institutional Design (02.11.09), S. 7.

Standpunkt zu präsentieren. Das würde allerdings wieder dazu führen, dass die Treffen anwachsen und ineffizient würden.[212] Eine andere Möglichkeit besteht darin, den Vorsitzenden der themenspezifischen Gruppen (beispielsweise der Agrarverhandlungen) mehr Entscheidungsbefugnis einzuräumen. Der Vorsitzende wird von den Mitgliedsländern durch Konsens gewählt. Er soll unparteiisch sein, für Transparenz sorgen und den Konsens zwischen Mitgliedern erleichtern. Er nimmt also eine Vermittlerrolle ein und fungiert oft als Mediator. Manchmal veröffentlicht der Vorsitzende sogar einen Verhandlungstext, der allen Beteiligten gerecht werden soll. Doch die Rolle der Vorsitzenden ist noch ziemlich begrenzt, weil die Mitgliedsstaaten es sehr ungerne sehen, wenn er sich herausnimmt, Vorschläge zu machen. Gewöhnlich wird ihm dann vorgeworfen, dass er sein Mandat überschreitet.[213]

Das Problem, wie die Verhandlungen legitimer gestaltet werden können, ohne die Effizienz zu beschneiden, wird in der WTO noch weiter fortbestehen. Informelle Treffen sind wichtig, weil sie fern vom Verhandlungstisch abgehalten werden und folglich eine gelockerte Atmosphäre schaffen, die zu einem guten Arbeitsverhältnis zwischen Ministern führen kann.[214] In großen Plenarsitzungen agieren Minister gewöhnlich anders als in kleinen Meetings. Im Kleinen können sich die Minister besser kennen lernen und unter Umständen mehr Verständnis für die Positionen der jeweils anderen entwickeln. Große Sitzungen führen eher zu Zwistigkeiten und Unverständnis. Zur Verteidigung lässt sich anführen, dass alles

---

[212] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 471f. Und Mayur H. Patel: Building Coalitions and Consensus in the WTO Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, San Francisco, March 2008, in: http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/3/5/7/pages253572/p253572-1.php (02.11.09), nicht paginiert.

[213] Die Vorschläge für die Stärkung der Vorsitzenden warden von Odell ausführlich diskutiert. Vgl. John S. Odell: Chairing a WTO Negotiation, in: Journal of International Economic Law June 2005, 8(2), in: http://jiel.oxfordjournals.org/cgi/reprint/8/2/425?ijkey=LJsoRYshVdYU8t3&keytype=ref (15.09.09).

[214] Vgl. Zartman, Berman 1982 – The practical negotiator, S. 29f.

Entschiedene im Kleinen immer noch im Großen von allen Mitgliedern bestätigt werden muss.[215]

4. Gegenstand der Verhandlungen in der Doha-Entwicklungsrunde

Die Funktionsweise von Handelsverhandlungen im Rahmen der WTO erfordert eine sehr breite Agenda, damit genügend Raum vorhanden ist, um Kompromisse einzugehen und Marktzugänge zu tauschen. Auf der Ministerkonferenz in Doha einigten sich die Staaten auf 19 Themenbereiche. Ganz oben auf der Agenda stehen die Liberalisierung der Landwirtschaft, die handelsbezogenen Aspekte von geistigem Eigentum (*Trade Related aspekts of Intellectual Property Rights – TRIPs*), der Dienstleistungssektor (*General Agreement on Trade in Services – GATS*), Marktöffnung für Industrieprodukte (*Non Agricultural Market Access – NAMA*), Sonderregeln für Entwicklungsländer (*Special and Differential Treatment – S&DT*), die Umsetzung der Uruguay-Runde, bekannt als die Implementierungsthemen, und die vier Singapur-Themen (Handel und Investitionen, Handel und Wettbewerb, Handelserleichterung und Öffentliches Auftragswesen). Auf der Ministerkonferenz wurde zunächst nur vereinbart, was verhandelt werden soll. Die eigentlichen Verhandlungen begannen erst nach Doha. Obwohl die Agenda sehr breit gefächert ist, drehte sich von Anfang an alles um das Thema Landwirtschaft. Und letztlich scheiterte die Runde an den Landwirtschaftsverhandlungen. Die Liberalisierung dieses Sektors erweist sich als besonders schwierig, weil so viele Akteure beteiligt sind. Die Agrarverhandlungen sollen deshalb besondere Aufmerksamkeit erhalten.

Wie bereits angemerkt, wird die Doha-Runde als „*single undertaking*" geführt. Das bisher Erreichte ist demnach erst dann gültig, wenn Alles

[215] Vgl. Odell June 2005 – Chairing a WTO Negotiation, S. 435f.

beschlossen wurde. Gleichwohl wurde auf der Ministerkonferenz in Doha eine Deklaration verabschiedet, die aus dem „*single undertaking*" herausfällt und als einziges konkretes Ergebnis der ganzen Doha-Runde betrachtet werden kann. Es handelt sich um den Zusatz zum TRIPs-Abkommen über öffentliche Gesundheit. Es ist ein interessantes Beispiel, wie selbst schwächere Staaten ihre Interessen erfolgreich durchsetzten können. Die Verhandlungen, die zu dieser Deklaration führten, werden deshalb zuerst diskutiert. Zuvor sollen aber die wichtigsten Akteure vorgestellt werden.

4.1. Die wichtigsten Akteure in der Doha-Entwicklungsrunde

Der Tauschcharakter der WTO verdeutlichte, dass Macht eine wichtige Rolle in Verhandlungen spielt. Obwohl die WTO nach dem „*one member, one vote*"-Prinzip funktioniert und *de iure* sogar das kleinste Mitgliedsland ein Abkommen zum Fall bringen kann, gibt es *de facto* reelle Machtunterschiede. Der wichtigste Indikator für Macht ist die Größe des Importmarktes eines Landes. Länder, die viel importieren, können in Verhandlungen viel fordern, weil der Zugang zu ihren Markt sehr begehrt ist. Gleichzeitig können diese Länder viel Druck auf schwächere Parteien ausüben. Länder mit einem großen Importmarkt sind deshalb sehr aktiv und wichtig in Verhandlungen. Die Vereinigten Staaten (23,50 % aller Weltimporte, Stand 2001) und die Europäische Union (18,2 % aller Weltimporte ausgenommen ist der interne EU Handel, Stand 2001) gehören dieser Definition nach zu den mächtigsten Akteuren in der WTO.[216] Beide sollen deshalb vorgestellt werden, zumal sie ausschlaggebend für die Agrarverhandlungen sind.

Entwicklungsländer sind gemessen am Importmarkt recht schlecht aufgestellt. Ihre Märkte sind verglichen mit denen der USA und der EU winzig. Fast 100 Länder bleiben unter der 0,1 % Marke. 12 Länder haben einen

[216] Vgl. WTO: International trade statistics 2002. World trade in 2001 — Overview, in: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2002_e/chp_1_e.pdf (24.04.2010), S. 4.

Anteil von 0,00 % an Weltimporten. Ihr Volumen ist so gering, dass es statistisch kaum messbar ist.[217] Die Diskrepanz zu den USA und der EU ist enorm. Um ihre Schwäche zu überwinden, agieren sie größtenteils in Koalitionen. Das gilt auch für die mächtigeren Länder wie China (4,9 % aller Weltimporte, Stand 2001), Indien (1 % aller Weltimporte, Stand 2001) und Brasilien (1,2 % aller Weltimporte, Stand 2001).[218] Sie werden deshalb im Rahmen der Koalition vorgestellt. Es können nicht alle Koalitionen diskutiert werden, da es den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Weil die Ausbreitung aber ein recht interessanter Prozess ist, sollen sie zumindest alle in einer Tabelle präsentiert werden. Genauer besprochen werden dann die Koalitionen, die für die Agrar- und TRIPs-Verhandlungen wichtig sind.

4.1.1. Die Rolle der Vereinigten Staaten in der Doha-Runde

In allen bisherigen Runden spielten die Vereinigten Staaten die wichtigste Rolle in der Initiierung und galten als die treibende Kraft der Verhandlungen. In der Doha-Runde nehmen sie eher eine sehr zurückhaltende Position ein. Ein Abschluss der Runde ist trotzdem ohne die aktive Partizipation und Zustimmung der USA nicht denkbar. Die USA sind ein sehr schwieriger Verhandlungspartner, was sich sowohl aus ihrer Machtposition als auch aus ihrer demokratischen Verfassungsordnung ergibt. Die Verhandlungsführung der USA lässt sich mit Hilfe der Zwei-Ebenen-Spieltheorie analysieren.

Die Verhandlungen im Rahmen der WTO werden von dem amerikanischen Handelsminister (*United States Trade Representative –USTR*) geführt. In der Doha-Runde wurden die Verhandlungen zunächst Robert B. Zoellick (2001-2005) und zuletzt von Rob Portman (2005-2006) geführt. Der USTR reist in der Regel mit einer großen Delegation an. Auf der

[217] Vgl. Odell 2007 – Growing power meets frustration, S. 11 ff
[218] Vgl. WTO – International trade statistics 2002, S. 4.

Ministerkonferenz in Hong Kong 2005 waren es ungefähr 360 Delegierte.[219] Gleichzeitig hat die USA 14 Delegierte in Genf, dem Sitz der WTO, die zwischen den Ministertreffen die technischen Verhandlungen führen und die Interessen der USA vertreten.[220] Der USTR verhandelt im Auftrag des US-Präsidenten, der wiederum im Auftrag des Kongress agiert. Der Verfassung zufolge liegt die Autorität über Handelspolitik in den Händen des Kongresses. Erst 1934 verabschiedete dieser ein Gesetz, dass dem Präsidenten die Autorität über die Handelspolitik übertrug und ihm erlaubte Verträge mit anderen Ländern auszuhandeln. 1974 wurde dieses Gesetz im „*US Trade Act*" revidiert und führte die so genannte „*fast track*"-Provision ein. Seither überträgt der Kongress dem Präsidenten für einen festgesetzten Zeitraum ein Mandat (*Trade Promotion Authority – TPA*), mit dem er zwar Abkommen schließen kann, die er aber dem Kongress zu Abstimmung vorlegen muss. Der Kongress darf ein Abkommen nicht revidieren, kann es aber ablehnen. 1988 wurde abermals eine Abänderung vorgenommen. Seither kann der Kongress dem Präsidenten das Mandat binnen 60 Tagen entziehen. Der Grund, warum der Kongress überhaupt seine Macht an den Präsidenten überträgt, liegt darin, dass Abgeordnete so dem Dilemma entfliehen können, jedes verhandelte Abkommen *ex post* revidieren zu müssen, um ihre Wählerschaft zu befriedigen. Genau das passierte in der Weltwirtschaftskrise, als es in den Händen des Kongresses lag, Zölle zu bestimmen. Jeder Abgeordnete erhöhte die Zölle, um seine spezifische Wählerschaft vor der Krise zu schützen. Das Ergebnis war verheerend.[221] Obwohl Interessengruppen weiterhin einen enormen Einfluss auf die Handelspolitik

---

[219] Vgl. Patel Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, San Francisco, March 2008 – Building Coalitions and Consensus), nicht paginiert.
[220] Vgl. Jawara, Kwa 2004 – Behind the Scenes, S. 20.
[221] Vgl. Ahmer Tarar: Bargaining Power, the Schelling Conjecture, and "Fast-Track" Trade Negotiating Authority February 2006, in: http://www-polisci.tamu.edu/upload_images/35/fasttrack.pdf (24.09.09), S. 5-8.

haben, erlaubt die TPA dem USTR frei zu agieren. Während laufender Verhandlungen muss er den Kongress nicht konsultieren.

Die Möglichkeit ein Abkommen abzulehnen, gibt dem Kongress immer noch genügend Raum, um zu beeinflussen, wie ein Handelsvertrag ausfällt. Der USTR muss immer beachten, was im Kongress durchsetzbar ist. Er ist also in seiner Rolle als Verhandlungsführer eingeschränkt. Gleichzeitig ist die Drohung des USTR, dass ein Abkommen innenpolitisch nicht durchsetzbar ist, sehr real und glaubwürdig. Hierdurch wird seine Verhandlungsmacht wieder vergrößert. Letztlich muss er mehr auf die Zustimmung des Kongresses als auf die Zustimmung anderer Handelsminister Wert legen. Trotz dieser schwierigen Ausgangslage gehören die USA bis heute zum wichtigsten Befürworter des Freihandels und haben die niedrigsten Zölle weltweit. Ausnahme ist der Schutz der Landwirtschaft und hier besonders des Baumwollsektors. Obwohl die USA keinen komparativen Kostenvorteil in diesem Sektor hat, schützt sie ihn mit vergleichsweise hohen Zöllen und Subventionen. Die USA sind einer der größten Baumwollexporteure der Welt mit einem Marktanteil von 30 % des Handels. Der Grund für diesen großen Marktanteil liegt aber nicht an der Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Farmer, sondern an unzähligen Stützungsmaßnahmen, wie staatlicher Hilfen und Exportsubventionen. Die USA geben jährlich ca. 4,5 Milliarden $ für Unterstützung ihrer Baumwollfarmer aus.[222] Mit diesen Mittel verzehren sie den weltweiten Handel mit Baumwolle und sind verantwortlich für stetig sinkende Preise. Afrikanischer Länder, die als die wettbewerbsfähigsten in der Herstellung von Baumwolle gelten, können mit solchen unfairen Handelspraktiken nicht konkurrieren und fordern den Abbau dieser staatlichen Hilfen. Die Liberalisierung des Agrarsektors in

[222] Vgl. Donna Lee: The cotton club. The African Group in the Doha Development Agenda, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 141f.

Industrieländern ist aber keine einfache Angelegenheit. Das hängt mit der guten Interessenvertretung seitens der Farmerlobby zusammen. In manchen Bundesstaaten in den USA würde kein amerikanischer Kongressabgeordneter für den Abbau von Subventionen votieren, weil es gleichbedeutend mit politischem Selbstmord wäre.[223] Die USA hat aber in gewissen Produktkategorien eine sehr effiziente Landwirtschaft und exportiert viel. Deshalb setzten sie sich für die Aufnahme der Agrarpolitik in der Uruguay-Runde ein und forderten von der EU den Abbau von Subventionen und die Öffnung der Märkte. Eigentlich hat die USA selbst Schwierigkeiten dem Widerstand protektionistischer Bauern zu entkommen und ist mit ihrer Forderung an die EU sehr unglaubwürdig. In der Doha-Runde sind die USA nur sehr widerwillig bereit Zugeständnisse zu machen.

Das hängt auch damit zusammen, dass die USA seit geraumer Zeit einen steigenden Handelsbilanzdefizit aufweisen, den sie mit ‚unfairen' Handelspraktiken seitens anderer Länder, besonders China, erklären. Dementsprechend fordern sie von Handelspartnern eine liberalere Politik. Dieses Defizit ist eigentlich Ergebnis einer sehr geringen Sparquote in der amerikanischen Wirtschaft und erfordert innenpolitische Reformen wie Steuererhöhungen. Weil diese Reformen aber schwer durchsetzbar sind, geht sowohl der Kongress als auch der Präsident dazu über, die vermeintlich ‚unfairen' Handelspraktiken anderer Länder dafür verantwortlich zu machen. In solchen Zeiten sind protektionistische Stimmen sehr laut.[224] Die Uruguay-Runde ähnelt in dieser Hinsicht der Doha-Runde. Die Vereinigten Staaten hatten in den 1980er ebenfalls ein hohes Handelsbilanzdefizit und forderten mit recht aggressiven Mittel, dass andere Länder ihre Märkte für

[223] Vgl. ebd., S. 142.
[224] Vgl. James Scott: How the poor pay for the US trade deficit. And why it matters for the Doha Development Agenda, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 106 ff

amerikanische Produkte öffnen. Bereits 1974 führte der Kongress im „*US Trade Act*" die ‚*Sektion 301*' ein, die dem Präsidenten erlaubte, Sanktionen gegen Länder zu verhängen, die ‚unfaire' Handelspraktiken pflegten. Ab 1985 ging die USA dazu über, die ‚*Sektion 301*' extensiv zu gebrauchen. 1988 wurde das Gesetz im „*Omnibus Trade and Competitive Act*" um die ‚*Spezial 301*'- und die ‚*Super 301*'- Klausel erweitert. Klausel ‚*Super 301*' erlaubte dem Präsidenten von Ländern systemische Veränderung in der Handelspolitik zu fordern und Klausel ‚*Spezial 301*' sanktionierte Länder, die dem Schutz von geistigen Patenten nicht nachkamen.[225] Die USA nahmen mit dieser Politik Abstand vom Multilateralismus und vertrauten zunehmend auf unilaterale Maßnahmen.

Dieser aggressive Unilateralismus schlug sich aber auch in multilateralen Verhandlungen nieder. Die Vereinigten Staaten drängten Länder dazu, eine neue Verhandlungsrunde unter GATT einzuleiten mit einer Agenda, die sie nahezu alleine bestimmten. Die Aufnahme von TRIPs, GATS, dem Agrarsektor und Investitionen (*Trade Related Investment Measures –TRIMs*) in der Uruguay-Runde geht auf das Drängen der USA zurück. Die Mehrheit der GATT Vertragsparteien stand einer neuen Runde zunächst skeptisch gegenüber, bevorzugte es am Ende aber mit den USA multilateral denn bilateral zu verhandeln. In bilateralen Verhandlungen sind schwächere Länder *per definitionem* in einer ungünstigen Verhandlungsposition. Die Drohung mit ‚*Sektion 301*' tat ihr übriges und führte Länder an den Verhandlungstisch. Die Ergebnisse der Uruguay-Runde waren für die USA mehr als zufriedenstellend. Sie konnten alle Forderungen durchsetzten.[226]

---

[225] Vgl. ebd., S. 98-101.
[226] Vgl. Ostry 2007 – Trade, development, S. 103.

Das Interesse an einer neuen Verhandlungsrunde war durch die Erfolge der Uruguay-Runde sehr begrenzt. Die USA sahen keine Notwendigkeit für eine neue Agenda.[227] Das Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle, auf der eine neue Runde eingeleitet werden sollte, ist zum Teil erklärbar mit der Zurückhaltung der USA. Die Konferenz wurde schlecht vorbereitet, die amerikanische Öffentlichkeit protestierte massiv gegen die WTO und die US-Regierung trug wenig dazu bei, die Konferenz erfolgreich zu gestalten. Die einzige Forderung war die Aufnahme von Arbeitsstandards in die Verhandlungsagenda, ein Thema das sehr umstritten war und von allen Entwicklungsländern abgelehnt wurde, weil sie puren Protektionismus dahinter vermuteten. Die Konferenz schloss ergebnislos.[228]

Die Doha-Runde geht denn auch auf die Initiative der EU zurück, während die USA eine sehr defensive Position einnimmt. Die USA würden die Verhandlungen gerne darauf reduzieren, den Marktzugang zu Industriegütern und Dienstleitungen weiter zu erleichtern.[229] Gleichzeitig sind sie zunehmend konfrontiert mit Forderungen ihren Baumwollmarkt zu liberalisieren. Im Ganzen ist die Rolle der USA sehr zurückhaltend, was auch damit erklärt werden kann, dass die amerikanische Öffentlichkeit weiteren Liberalisierungsmaßnahmen sehr kritisch gegenüber steht. In den Worten von James Scott sind die USA „a demandeur across the board with little to offer in return"[230]. In Verhandlungen können die USA sehr erfolgreich fordern, weil sie einige Alternativen (BATNA) zur WTO haben. Sie gehen zunehmend dazu über auf bilaterale und regionale Abkommen zu setzten, weil sie dort ihre Machtposition besser ausspielen können. In der WTO

[227] Vgl. Peter Kleen: So Alike and yet so Different: A comparison of the Uruguay Round and the Doha Round Jan Tumlir Policy Essays, Number 02, 2008, in: http://www.ecipe.org/publications/jan-tumlir-policy-essays/so-alike-and-yet-so-different-a-comparison-of-the-uruguay-round-and-the-doha-round/PDF (02.11.09), S. 8.
[228] Vgl. Odell 2002 – The Seattle Impasse and its.
[229] Vgl. Kleen Jan Tumlir Policy Essays, Number 02, 2008 – So Alike and yet so, S. 8.
[230] Ostry 2007 – Trade, development, S. 111.

benutzen sie diese Alternativen als Drohungen, die von anderen Staaten sehr ernst genommen werden.

4.1.2. Die Europäische Union als schwieriger Verhandlungspartner

Die EU gilt als die treibende Kraft in der Doha-Runde. Gleichzeitig ist sie ein noch schwierigerer Verhandlungspartner als die USA. Das hängt mit dem sehr komplexen Entscheidungsfindungsprozess zusammen. Bereits in den Römischen Verträgen wurde die Autorität über die Handelspolitik auf die supranationale Ebene verlagert. Das Ziel eine Zollunion zu gründen, erforderte die Vereinheitlichung der Zollsätze nach außen. Deshalb sprach die Europäische Gemeinschaft von Beginn an als einheitlicher Block in der Handelspolitik.[231] Im Prinzip hat sich daran bis heute wenig geändert. In WTO-Verhandlungen vertritt der EU-Handelskommissar die Interessen der EU und führt alleine die Verhandlungen. Die Rechtsgrundlage für diese Politik ist Artikel 133 (zuvor Artikel 113) im Vertrag über die Europäische Union. Die Entscheidungsfindung kann am einfachsten mit der Prinzipal-Agent-Theorie erklärt werden. Die Mitgliedstaaten (Prinzipal), verkörpert im Rat der Europäischen Union (Ministerrat), übergeben die Kompetenz in der Handelspolitik an die Europäische Kommission (Agent), verkörpert im EU-Handelskommissar, um die Interessen der Gemeinschaft zu vertreten.[232] In der Doha-Runde wurden die Verhandlungen zunächst von dem Franzosen Pascal Lamy (Handelskommissar von 1999-2004) und zuletzt von dem Engländer Peter Mendelson (Handelskommissar von 2004-2008) geführt.

Dieser Prozess ist im Laufe der Jahrzehnte allerdings ein wenig komplizierter geworden. In den Anfangsjahren der Europäischen Gemeinschaft ging es überwiegend um den Abbau von Handelszöllen, heute beinhaltet die Handelspolitik weit mehr. Mit der Ausweitung der Agenda in der

[231] Vgl. Scott 2007 – How the poor pay, S. 379.
[232] Vgl. WTO – International trade statistics 2002, S. 249f.

Uruguay-Runde auf Themen, die auch nationale Regulierungen betreffen (Dienstleistungen und geistiges Eigentum), hat sich auch die Rolle der Mitgliedsstaaten verändert. Sie wollen mehr Mitspracherecht und gegebenfalls auch die Möglichkeit ein Veto einzulegen.[233] Im Vertrag von Amsterdam wurde diesem Wunsch Rechnung getragen und eine Änderung vorgenommen. Obwohl die Kompetenz weiterhin in den Händen der Kommission lag, behielten sich die Mitgliedsstaaten das Vorrecht in sensiblen Bereichen nur durch einstimmiges Votum eine Ausweitung der Agenda zuzulassen. Im Ergebnis ist diese Entscheidung äquivalent zur amerikanischen *Trade Promotion Authority* gewesen. Im Vertrag von Nizza wurde die ausschließliche Kompetenz wieder an die Kommission übergeben und Ausnahmen zu dieser Regel auf ein Minimum gesenkt.[234]

Die Kommission, vertreten durch den EU-Handelskommissar, erhält über einen komplexen Vorgang das Mandat, um Verhandlungen in der WTO führen zu können. Die anfänglichen Vorschläge werden in der Handelsabteilung der Kommission (*Trade Directorate*) von Mitarbeitern ausformuliert. Einmal ausgearbeitet werden sie in einem Komitee (*133 Commitee*) weiter diskutiert. Das Komitee spielt eine Schlüsselrolle in der Entscheidungsfindung, weil es aus Delegierten der einzelnen Mitgliedsländer besteht. Hier erfährt der EU-Handelskommissar, welche Politik in den Mitgliedsländern vertretbar ist. Die Treffen finden sowohl in Brüssel als auch in Genf statt und erstrecken sich über den ganzen Verhandlungszeitraum. Die Kommission folgt immer den Empfehlungen des Komitees, weil es die Wünsche der Mitgliedsländer repräsentiert. Sind die Vorschläge der Kommission einmal vom Komitee abgesegnet, werden sie weiter an den Rat der

---

[233] Vgl. Stephen Woolcock: Trade Policy. From Uruguay to Doha and Beyond, in: Helen Wallace/ William Wallace/ Mark A. Pollack (Hg.): Policy-making in the European Union, 5. Aufl., Oxford 2005, S. 379.

[234] Vgl. Sophie Meunier/ Kalypso Nicolaidis: The European Union as a Trade Power, in: Christopher Hill/ Michael Smith (Hg.): International Relations and the European Union, Oxford 2005, S. 251f.

Europäischen Union geleitet. Erst wenn der Ministerrat mit den Vorschlägen einverstanden ist, erteilt er der Kommission das Verhandlungsmandat. Die Verhandlungen im Rahmen der WTO werden dann ausschließlich von dem EU-Handelskommissar geführt. Gleichzeitig finden weiterhin regelmäßige Konsultationen mit dem Komitee statt.[235] Der Kommissar reist mit einer großen Delegation (596 Personen auf der Konferenz in Hong Kong)[236] zu den Ministerkonferenzen an und hat gleichzeitig 18 ständige Mitarbeiter in Genf, die zwischen den Konferenzen ihre Arbeit verrichten.[237] Während der Verhandlungen sind gewöhnlich auch Delegierte der EU-Mitgliedsländer zugegen, die zwar nicht einschreiten dürfen, aber dem Kommissar Instruktionen erteilen und nicht scheuen, in informellen Treffen mit anderen Staatsministern zu sprechen. Hier gibt es eine Besonderheit. Jedes EU-Mitgliedsland ist gleichzeitig auch ein Mitgliedsland der WTO. Diese Doppelung wurde beibehalten, damit jedes Land im Falle eines Votums seine Stimme abgeben kann. Gleichzeitig wollten die Mitgliedsländer Zugang zu den Verhandlungen haben.[238]

Am Ende einer Verhandlung muss jedes Abkommen vom Ministerrat abgesegnet werden. Gewöhnlich geschieht das durch ein qualifiziertes Mehrheitsvotum, in sensiblen Bereichen, wie Dienstleitungen und geistigem Eigentum, ist hingegen Einstimmigkeit gefordert. In vielen Fällen wird die Ratifikation noch dadurch erschwert, dass ein Abkommen sowohl auf europäischer Ebene als auch in allen Mitgliedsländern bestätigt werden muss.[239] Dieser komplexe Prozess lässt bereits erahnen, wie schwierig sich die Verhandlungen mit der EU gestalten. Die Verhandlungsführung kann,

---

[235] Vgl. ebd., S. 255 ff
[236] Patel Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, San Francisco, March 2008 – Building Coalitions and Consensus), nicht paginiert.
[237] Vgl. Jawara, Kwa 2004 – Behind the Scenes, S. 20.
[238] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 58.
[239] Vgl. Meunier, Nicolaidis 2005 – The European Union, S. 257.

wie im Falle der USA, mit der Zwei-Ebenen-Spieltheorie erklärt werden, jedoch mit einer Besonderheit: Der USTR agiert während der Verhandlungen autonom und legt erst das Endergebnis dem Kongress zur Abstimmung vor. Der EU-Handelsminister ist nicht ganz so frei in seiner Verhandlungsführung. Er verhandelt mindestens genauso viel mit den EU-Mitgliedsstaaten wie mit ausländischen Ministern und das über die ganze Dauer der Verhandlungen.[240] Im Falle der Agrarpolitik kann sogar von einem Drei-Ebenen-Spiel gesprochen werden, weil hier der Handelskommissar sowohl mit den Mitgliedsländern als auch mit dem Agrarkommissar verhandeln muss.[241] Es ist also nicht verwunderlich, dass die Agrarpolitik der EU so schwierig zu reformieren ist und gleichzeitig so viel Unmut in der WTO erzeugt.

Die Europäische Union verfolgt im Ganzen eine sehr liberale Handelspolitik und gilt als eine der mächtigsten Handelsmächte der Welt. Der durchschnittliche Zollsatz beläuft sich auf ca. 4,2 % und 20 % aller Waren können zollfrei in die EU importiert werden.[242] Es gibt aber einige Ausnahmen zu dieser liberalen Politik. Die wichtigste findet sich in der Agrarpolitik. Hier wird eine sehr restriktive Politik verfolgt, die den internationalen Handel enorm verzerrt und ganze Wirtschaften in die Misere zieht. Der durchschnittliche Zoll auf Agrarprodukte beläuft sich auf ca. 23 %. Der Zoll auf Zucker, Milch und Weizen ist noch um einiges höher.[243] Manche

---

[240] Vgl. Jens L. Mortensen: The EU in the WTO: Realism and idealism in European trade politics Prepared for ISA Annual Convention, Chicago, Feb/March 2007, in: http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/1/8/0/1/8/pages180181/p180181-1.php (02.11.09), S. 8.

[241] Für eine exzellente Darstellung der GAP anhand der Drei-Ebenen-Spieltheorie siehe Nelsen/ Halderman. Vgl. Michael Byron Nelson/ Michael Halderman: The EU, CAP, and Developing Countries: Understanding the June 2003 CAP Reforms & Their Relation to Developing Interests Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2004, in: http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/5/9/9/0/pages59905/p59905-1.php (02.11.09), S. 7 ff

[242] Vgl. CIA: The World Factbook. Country Comparison in Imports, in: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2087rank.html?countryName=United%20States&countryCode=us&regionCode=na&rank=2#us (23.04.2010), S. 120.

[243] Vgl. ebd.

Kommentatoren bezeichnen die ‚Gemeinsame Agrarpolitik' (GAP) als ökonomisch unsinnig[244], andere sprechen sogar von einem Mordinstrument.[245] Die Zeitschrift *The Economist* überschrieb sie als „the single most idiotic system of economic mismanagement that rich western countries have ever devised".[246] Die GAP ist auf jeden Fall das genaue Gegenteil einer liberalen Politik. Es ist mehr ein Beispiel für eine Planwirtschaft mit vielen negativen Konsequenzen. Der Grundgedanke der GAP war die Bewahrung eines ökonomischen Sektors, der in einem Industrieland zunehmend unrentabel wurde. Damit die Landwirtschaft erhalten blieb, sollte den Farmern ein sicheres Einkommen gewährleisten werden.[247] Dazu wurden unterschiedliche Mittel eingesetzt, angefangen mit hohen Zöllen auf ausländische Agrarerzeugnisse über Preisstabilität hin zu Exportsubventionen. Ungefähr 42 % des gesamten EU-Budgets fließt in die Agrarpolitik (Stand 2004).[248] Die EU hat insbesondere durch die Preisstabilität eine Überproduktion angeregt, die dann mit Exportsubventionen auf dem Weltmarkt günstig weiter verkauft wird.[249] Die Weltmarktpreise werden dadurch derart verzerrt, dass selbst in Afrika exportierte EU Produkte trotz Transportkosten immer noch günstiger sind als heimisch produzierte. Über die Jahre hat sich die EU von einem Importeur landwirtschaftlicher Produkte zu einem Hauptexporteur entwickelt. Das Absurde an diesem System ist, dass es nicht nur international viel Kritik auf sich zieht, sondern auch von europäischen Farmern bemängelt wird.[250]

---

[244] Vgl. Lester Thurow: Die Zukunft der Weltwirtschaft, Bonn 2004, S. 82.
[245] Vgl. Müller 2008 – Wie kann eine neue Weltordnung, S. 42.
[246] Zitiert nach Elmar Rieger: Agricultaral Policy, in: Helen Wallace/ William Wallace/ Mark A. Pollack (Hg.): Policy-making in the European Union, 5. Aufl., Oxford 2005, S. 165.
[247] Vgl. ebd., S. 162.
[248] Vgl. ebd., S. 165.
[249] Vgl. Alasdair R. Young: Negotiating with diminshed expectations: the EU and the Doha Development Round, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 120.
[250] Vgl. Rieger 2005 – Agricultaral Policy, S. 165.

Der Agrarsektor ist in der Uruguay-Runde nach über 40 Jahren zurück auf die Agenda gekommen. Eine Liberalisierung konnte nicht wirklich erreicht werden, vielmehr wurde das Ausmaß des Protektionismus erstmals transparent gemacht. Gleichzeitig einigten sich die Staaten auf eine *„built in"*-Agenda, die vorsah, dass Verhandlungen über den Agrarsektor 2000 beginnen sollten.[251] Weil die EU mit hohen Kosten in diesen Verhandlungen rechnete, setzte sie sich für eine neue Agenda ein, um die erwarteten Verluste so gering wie möglich zu halten. Sie hat deshalb eine breite Palette von Forderungen an andere Staaten gestellt. Ihre Hauptforderung ist die Aufnahme der so genannten Singapur-Themen, die erstmals auf der Ministerkonferenz in Singapur, 1996, zur Sprache gebracht wurden. Dazu zählt das Thema „Handel und Wettbewerb", „Handel und Investitionen", „Handelserleichterung" und „Öffentliches Beschaffungswesen".

Alle vier Themen sind sehr umstritten, weil sie stark in die innere Politik der Staaten eingreifen. Es gibt vier Erklärungen, warum die EU trotz Widerstand anderer Länder darauf bestand, die Singapur-Themen in die Doha-Runde aufzunehmen. Erstens der Glaube, dass sie gut für das internationale Handelssystem sind. Zweitens versucht sie damit die Fortschritte in den Agrarverhandlungen zu unterminieren. Sie ist erst bereit Zugeständnisse im Agrarsektor zumachen, wenn andere Staaten bereit sind, die Singapur-Tthemen zu diskutieren. Gleichzeitig weiß die EU, dass die wenigsten Staaten die Aufnahme der Singapur-Themen befürworten. Selbst die USA stehen den Themen sehr skeptisch gegenüber. Die EU kann so den Druck auf die eigene Agrarpolitik mindern. Drittens würde die EU von der Aufnahme der Themen profitieren und könnte so die Verluste in der

[251] Vgl. Artikel 20 des Landwirtschaftsübereinkommens. Tietje 2009 – Welthandelsorganisation, S. 96f.

Agrarpolitik kompensieren. Viertens vermuten einige Kommentatoren puren Protektionismus hinter den Singapur-Themen.[252]

Der EU ist eine Schlüsselfigur in der Doha-Runde, muss aber einen Ausgleich zwischen den Interessen der Mitgliedsländer und den Forderungen anderer Staaten finden. Keine leichte Aufgabe.

4.1.3. Entwicklungsländer in der Doha-Runde

Die Bildung von Koalitionen ist kein neues Phänomen in internationalen Beziehungen. Schwächere Staaten sahen darin immer die Möglichkeit ihre Interessen erfolgreicher zu verfolgen. Im GATT agierten Entwicklungsländer immer nur in Koalitionen. Allerdings gab es nicht ganz so viele. Die wichtigste Koalition war die Gruppe der 77. Die Gründung der UNCTAD geht auf diese Koalition zurück. Sowohl dort als auch im GATT kämpfte sie für eine Neue Weltwirtschaftsordnung.[253] Sie kann am besten als eine Blockkoalition beschrieben werden, die ihre Positionen in der Sprache eines Nord-Süd-Konfliktes formulierte. Letztlich konnte sie ihre Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung nicht durchsetzten. Ein Teil des Problems bestand darin, dass sie die Wirtschaftsordnung verändern wollte, sie aber gleichzeitig weiter unterstützten. Wissenschaftler bezeichneten diese Erscheinung als eine „Dritte-Welt-Schizophrenie". Obwohl beinahe alle Entwicklungsländer das GATT ablehnten, traten über die Zeit immer mehr diesem Regime bei.[254]

Die heutigen Koalitionen agieren nach einem anderen Muster. Erstens sind Koalitionen in der WTO stärker formalisiert und werden auch von allen anerkannt. Im GATT wurden Koalitionen als Verhandlungspartner nicht akzeptiert. In der WTO wird diese Bildung zunehmend begrüßt, weil

[252] Vgl. Young 2007 – Negotiating with diminshed expectations, S. 125.
[253] Vgl. Nuscheler 2006 – Entwicklungspolitik, S. 308.
[254] Vgl. Narlikar 2003 – International Trade and Developing Countries, S. 12f.

sie teilweise das Legitimitätsproblem mildern könnten. Vertreter von Koalitionen könnten ihre Mitglieder in informellen Treffen vertreten.[255] Zweitens koalieren Entwicklungsländer nicht mehr um das System komplett zu verändern, sondern um ihre Interessen im Rahmen einer liberalen Weltwirtschaftsordnung besser verwirklichen zu können.[256] Das wird besonders daran deutlich, dass viele Koalitionen themenspezifisch sind. Entwicklungsländer schließen sich zusammen, um ihre Interessen besser verfolgen zu können. Vieler dieser Koalitionen sprechen immer noch in der Sprache eines Nord-Süd-Konfliktes, aber mit weitaus differenzierten Untertönen. In der unteren Tabelle sind alle Koalitionen aufgelistet, die seit den 1980er Jahren gegründet wurden. Es wird sofort deutlich, dass die meisten Koalitionen in der WTO und der Doha-Runde gegründet wurden.

Timeline	Coalition Formation
(1973-1979) *Tokyo Round and pre-Uruguay (before 1986)*	ASEAN Group (1973); Informal Group of Developing Countries (1982); Café au Lait Group (1983).
(1986 - 1994) *Uruguay Round*	Developing Countries on Services (1986); Cairns Group (1986); Air Transport Services (1986); Food Importers' Group (1986); Latin American Group (1986); MERCUSOR (1991).

[255] Vgl. Patel Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, San Francisco, March 2008 – Building Coalitions and Consensus), nicht paginiert.
[256] Vgl. ebd.), nicht paginiert.

(1995 - 2007) *WTO established*	*Pre-Doha Round 1995 - 2001:* Like-Minded Group (LMG) (1996); Small Vulnerable Economies (SVEs) (1996); African Group (1997); Caribbean Community (CARICOM) (1997); Friends of Fish (1998); Friends of Geographical Indications (1998); Friends of the Development Box (1999); G-24 on services (1999); Least Developed Countries (LDC) Group (1999); Paradisus Group (2000). *Doha Round 2001-2007:* African, Caribbean and Pacific (ACP) Group (2001); Core Group on Singapore Issues (2001); Recently Acceded Members (RAM) (2003); Cotton-4 (2003); G-10 (2003); Friends of Antidumping (2003); G-11 (2005); G-20 (2003); G-33 (2003); G-90 (2003); Core Group on Trade Facilitation (2005); NAMA-11 (2005).

Tabelle 5[257]

An dieser Stelle sollen nur die Koalitionen diskutiert werden, die für sie Agrarverhandlung eine wichtige Rolle spielen. Die Koalitionen im Rahmen der TRIPs-Verhandlungen werden später diskutiert.

Eine der interessantesten Koalitionen, die sich für die Liberalisierung des Agrarsektors einsetzt, ist die Cairns-Gruppe (Cairns Group). Benannt ist sie nach dem australischen Ort Cairns, wo das erste Zusammentreten stattfand. Sie formierte sich 1986 in der Uruguay-Runde, besteht aber bis heute fort. Das interessante an dieser Gruppe ist, dass sie sowohl aus Entwicklungsländern als auch Industrieländern besteht. Kanada, Australien und Neuseeland gehören ihr ebenso an, wie Brasilien, Indonesien, Pakistan und Südafrika.[258] Sie ist damit ein Paradebeispiel einer Allianz, weil sie sich durch gemeinsame Interessen definiert und nicht durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, wie es bei Blockkoalitionen der Fall ist. Die Cairns-Gruppe ist eigenen Angaben zufolge verantwortlich für 25 % aller landwirtschaftlichen Exporte und betrachtet sich als einen fairen Handelspartner. Der volle Name der Koalition lautet eigentlich „*The Cairns Group of Agricultural Fair Traders*".[259]

[257] Entnommen von ebd., nicht paginiert.
[258] Länder, die zur Cairns-Gruppe gehören: Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippinen, Südafrika, Thailand und Uruguay
[259] Vgl. The Cairns Group: An Introduction, in: http://www.cairnsgroup.org/introduction.html (02.05.2010).

Hinter dem Namen Fair Trade verbirgt sich die Tatsache, dass alle Mitgliedsländer einen komparativen Kostenvorteil in der Landwirtschaft haben und keine Subventionen einsetzen müssen. Diese Gruppe setzt sich deshalb für eine an der freien Marktwirtschaft orientierte Agrarpolitik ein. Auf der anderen Seite konnte sie in der Uruguay-Runde keine besonderen Erfolge verbuchen, weil das Abkommen über die Landwirtschaft überwiegend zwischen den USA und der EU ausgehandelt wurde.[260] In der Doha-Runde setzt sie sich weiter dafür ein, dass die Subventionen in der Agrarpolitik der Industrieländer abgebaut und der Marktzugang erleichtert wird. Ein wichtiger Erfolg der Cairns-Gruppe besteht darin, dass sie die protektionistische Agrarpolitik der OECD-Länder publik gemacht hat. Es ist auch die einzige Koalition die eine eigene Internetseite hat, auf der sie ihre Positionen und Vorschläge veröffentlicht.

Eine andere wichtige Koalition, die sich 2003 im Vorfeld der Ministerkonferenz in Cancun gründete, ist die Gruppe der 20 (G-20). Derzeit besteht sie aus 23 Entwicklungsländern. Die wichtigsten Akteure sind Brasilien, Indien und China.[261] Die Gründung geht auf die Initiative Brasiliens zurück. China ist zwar das mächtigste Land dieser Koalition, agiert aber sehr zurückhaltend und das sowohl in der Koalition als auch in der ganzen Doha-Runde. Das hängt teilweise damit zusammen, dass die meisten Entwicklungsländer China sowohl bewundern als auch fürchten. Chinas ist der größte Konkurrent anderer Entwicklungsländer und würde durch eine erneute Liberalisierung die meisten Gewinne für sich verbuchen. Offensichtlich ist sich China seiner Rolle bewusst und agiert deshalb sehr ruhig.[262] Die

---

[260] Vgl. Narlikar 2003 – International Trade and Developing Countries, S. 142f.
[261] Länder die zur G-20 gehören: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Kuby, Ecuador, Ägypten, Guatemala, Indien, Indonesien, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippinen, Südafrika, Tansania, Thailand, Uruguay, Venezuela, Simbabwe. Vgl. WTO: Groups in the agriculture negotiations, in: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm (29.04.2010).
[262] Vgl. Wolfe CATPRN Commissioned Paper CP, 2006-2 – New Groups in the WTO Agricultural, S. 7.

G-20 hat im Grunde eine ähnliche Agenda wie die Cairns-Gruppe und beinahe die gleichen Mitglieder. Sie setzt sich für die Liberalisierung des Agrarsektors in den Industrieländern ein. Der Grund für diese Doppelung liegt einfach darin, dass Brasilien unzufrieden mit der integrativen Strategie der Cairns-Gruppe ist.[263] Weiterhin konzentriert sich die Cairns-Gruppe überwiegend auf den Abbau von Zöllen. Die G-20 hat eine breitere Agenda und fordert ebenfalls den Abbau von staatlichen Hilfen und Exportsubventionen. Obwohl auch diese Gruppe ein gemeinsames Interesse verfolgt, gleicht sie mehr einer Blockkoalition denn einer Allianz. Indien ist kein Agrarexporteur und hat selbst sehr hohe Zölle auf Agrarprodukte. Indien beteiligt sich, um für ihre eigene Landwirtschaft eine Sonderbehandlung auszuhandeln. Die Gründung dieser Koalition ist eine direkte Antwort auf die informellen Treffen im Vorfeld von Cancun. Weil die Positionen der Entwicklungsländer unbeachtet blieben, formierte sich die Koalition. Besonders interessant an dieser Koalition ist aber, dass sie mehr Liberalisierung und nicht weniger fordert.[264] Die Strategie und Rolle der G-20 wird im Rahmen der Agrarverhandlungen ausführlicher besprochen, weil sie entscheidend für den Ausgang ist.

Die Koalition „*Cotton-4*", die sich ebenfalls im Vorfeld von Cancun bildete, ist ein Zusammenschluss der wichtigsten Baumwollproduzenten in Afrika. Dazu zählen Benin, Burkina Faso, Tschad und Mali. Die Wirtschaft dieser vier Länder ist stark abhängig von Baumwollexporten und stabilen Preisen. Diese werden aber durch die Subventionen der USA stark nach unten gedrückt. Die Cotton-4 legte deshalb einen Vorschlag vor, die den

---

[263] Vgl. Pedro da Motta Veiga: Brazil and the G-20 Group of Developing Countries. Managing the Challenges of WTO Participation: Case Study 7, in: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case7_e.htm (29.04.2010).

[264] Vgl. Ian Taylor: The periphery strikes back? The G20 at the WTO, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 155 ff

sofortigen Abbau aller staatlichen Hilfen in den USA forderte.[265] Die Koalition arbeitet eng mit der afrikanischen Gruppe (*The African Group*) zusammen, die eher ein regionaler Block denn eine Koalition ist. Die afrikanischen Staaten vertreten aber gemeinsame Ziele, weil sie mit sehr ähnlichen Problemen konfrontiert sind. Viele LDC-Länder liegen in Afrika, gleichzeitig ist diese Region in der WTO stark marginalisiert.[266] Die Gruppe besteht aus 41 Mitgliedern.[267]

Allen bisherigen Koalitionen ist gemein, dass sie ihre Forderungen in einer liberalen Sprache formulieren und damit gleichzeitig die protektionistische Politik der OECD-Länder anprangern. Aber nicht alle Koalitionen haben ein Interesse an der Liberalisierung des Agrarsektors. Abgesehen von den USA und der EU, die ihre Agrarmärkte gut schützen, gibt es noch eine Koalition in der Doha-Runde, die für eine protektionistische Agrarpolitik eintritt. In Cancun ist eine lose Verbindung von Staaten gegründet worden, die sich explizit für die Aufrechterhaltung von Importzöllen auf Agrarprodukte einsetzt. Sie agiert seitdem als die G-10. Die Koalition besteht größtenteils aus Industrieländern und wird von der Schweiz koordiniert. Andere Mitglieder sind Japan, Südkorea, Island, Norwegen aber auch die Entwicklungsländer Mauritius und Taiwan.[268] Allen Ländern ist gemeinsam, dass sie viele Agrarprodukte importieren müssen, was die heimische Landwirtschaft stark unter Druck setzt. Um den Sektor zu schützen, wollen sie hohe Importzölle beibehalten. Der Grund, warum sie den Agrarsektor schützen wollen ist aber weniger ökonomisch, als vielmehr politisch. Sie treten für die Multifunktionalität der Landwirtschaft ein, wozu unter

[265] Vgl. Jennifer Clapp: WTO agriculture negotiations and the Global South, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 42f.
[266] Vgl. Lee 2007 – The cotton club, S. 138 ff und 145.
[267] Für eine Liste der Mitglieder siehe WTO – Groups in the agriculture negotiations.
[268] Für die komplette Mitgliederliste und Ziele siehe ebd.

anderem die Landschaft- und Kulturpflege zählt. Damit diese Aspekte erhalten bleiben, soll der Sektor geschützt werden.[269]

Die G-33 setzt sich ebenfalls für den Schutz der Landwirtschaft ein, aber überwiegend aus ökonomischen Gründen. Die Koalition besteht derzeit aus 46 Entwicklungsländern, die einerseits eine große bäuerliche Bevölkerung aufweist, aber trotzdem viele Agrarprodukte importieren müssen.[270] Die Gruppe wird manchmal auch als „Alliance on Strategic Products and Special Safeguard Mechanism" bezeichnet, weil sie dafür eintritt, dass gewisse „strategische Produkte" von weiteren Zollreduktionen und Verpflichtungen ganz ausgenommen werden. Sie kämpfen deshalb für eine entwicklungsfreundliche Agenda, die es ihnen erlaubt die eigenen Märkte durch besondere Sicherungsmechanismen zu schützen. Im Ganzen wollen sie von Importen unabhängiger werden, was nur dann möglich ist, wenn sie ihre eigenen Märkte schützen können.[271]

Eine letzte Gruppe, die angesprochen werden soll, ist die G-90. Ihr gehören 90 Mitgliedern an, von denen aber nur 65 in der WTO sind. Auch diese Koalition formierte sich im Vorfeld von Cancun. Sie besteht aus drei Gruppen, die auch unabhängig von der G-90 agieren. Dazu zählen die Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten, kurz AKP-Staaten (58 von den 79 Staaten sind Mitglied in der WTO), die afrikanischen Gruppe und die LDC-Ländern (32 von 49 Ländern gehören der WTO an). Diese Koalition repräsentiert die schwächsten Staaten in der WTO.[272] Sollten die Agrarverhandlungen in einer Reduktion der Zölle und der Subventionen in den Industrieländern enden, dann hätte das negative Auswirkung

[269] Vgl. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN-ESCAP): Aftermath of the fifth WTO Ministerial Conference: State of play and the implications fpr Developing Countries. Post-Cancun Agenda for WTO Negotiations on Agriculture, in: http://www.unescap.org/tid/mtg/postcancun_rte_ho.pdf (11.05.2010), S. 9.
[270] Alle Mitglieder werden auf der Seite der WTO genannt. Vgl. WTO – Groups in the agriculture negotiations,
[271] Vgl. Clapp 2007 – WTO agriculture negotiations, S. 44.
[272] Für die Auflistung der Mitglieder siehe WTO – Groups in the agriculture negotiations.

für viele Länder der G-90. Mindestens 45 Länder gehören zu Nettoimporteuren von landwirtschaftlichen Produkten. Diese Länder profitieren von den Subventionen der Industrieländer. Sie fordern deshalb Sicherungsmaßnahmen und Kompensationen, um den Übergang zu einer liberalen Agrarpolitik zu meistern. Daneben befürchteten insbesondere die AKP-Staaten, dass ihre Präferenzabkommen mit der EU wertlos werden, wenn der Agrarmarkt wirklich liberalisiert wird. Sie genießen zollfreien Zugang zu dem Markt der EU. Sie haben deshalb ein Interesse diesen Zugang zu bewahren.[273]

4.2. Die Verhandlungen über TRIPs und öffentliche Gesundheit

Auf der Ministerkonferenz in Doha verabschiedeten die Mitgliedsstaaten der WTO eine Deklaration zum Thema TRIPs und öffentliche Gesundheit. Die wichtigste Aussage in dieser Deklaration proklamiert „that the TRIPS Agreement does not and should not prevent members from taking measures to protect public health."[274] Eine Koalition von 60 Entwicklungsländern – darunter alle afrikanischen Staaten, Brasilien, Thailand und Indien – setzten sich für diese Formulierung ein und konnte sich durchsetzten, obwohl die USA zunähst gegen diese Deklaration opponierte. Der Hintergrund dieser Forderung war die AIDS-Pandemie in Afrika und der Wunsch vieler Staaten, das Patentrecht zu brechen, um günstigere Medikamente zu beziehen. Diese Deklaration erlaubt nun in Zeiten einer Krise, wie einer Pandemie, Zwangslizenzen ohne die Erlaubnis der Patenthalter zu verordnen.[275]

---

[273] Vgl. Clapp 2007 – WTO agriculture negotiations, S. 44.
[274] WTO: Declaration on the TRIPS agreement and public health. Adopted on 14 November 2001, in: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.htm (29.04.2010), Punkt 4.
[275] Vgl. John S. Odell: Breaking Deadlocks in International Institutional Negotiations: The WTO, Seattle and Doha, Forthcoming in International Studies Quarterly 2009, in: http://www-rcf.usc.edu/~odell/breaking%20deadlock.pdf (15.09.09), S. 24f.

Obwohl bereits im TRIPs-Abkommen (Artikel 8, 27 und 31)[276] diese Möglichkeit bestand, war sie sehr restriktiv. Denn das Patentrecht konnte nur gebrochen werden, wenn der Patenthalter entschädigt wurde. Weiterhin durfte ein Land Medikamente nur für den heimischen Markt produzieren. Viele Entwicklungsländer haben aber keine Pharmaindustrie, die Medikamente produzieren kann. Im TRIPs-Abkommen war es diesen Ländern verboten, Generika aus anderen Entwicklungsländern zu importieren. Im Rahmen der Deklaration wurde dies als Problem anerkannt und ein Komitee beauftragt, bis Ende 2002 Lösungsvorschläge einzubringen. Im August 2003 legte das Komitee seine Ergebnisse vor, die seitdem als „*Paragraph 6-Lösung*" in den WTO-Vertragstext eingebunden und rechtlich bindend ist.[277]

Die Deklaration ist aus unterschiedlichen Gründen sehr interessant. Erstens fiel sie aus dem „*single undertaking*"-Prinzip raus und sollte unmittelbar gelten. Zweitens konnte sich eine schwache Koalition gegen einen mächtigen Verhandlungskontrahenten behaupten. Drittens zeigt diese Deklaration aber auch, wie mächtige Staaten, in diesem Fall die USA, diese Erfolge nach Abschluss der Verhandlungen wieder teilweise untergraben können. Die „*Paragraph 6-Lösung*" gestaltete sich als ein sehr komplexes Regelsystem mit vielen Auflagen, das zu Unsicherheit führte, wann Importe von Generika möglich sind. Entwicklungsländer präferierten eher ein Prinzip, mit dem sie die öffentliche Gesundheit schützen können. Daher müssen sie ein Verfahren durchlaufen, um letztlich die Möglichkeit zu erhalten, Generika zu importieren. Es ist nicht verwunderlich, dass in den nächsten Jahren nach der Implementierung der Zugang zu Generika nicht wirklich

[276] Vgl. Tietje 2009 – Welthandelsorganisation, S. 279f.
[277] Vgl. WTO: Implementation of paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and public health. Decision of the General Council of 30 August 2003, in: http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/implem_para6_e.htm (29.04.2010).

erleichtert wurde. Nur ganz wenige Staaten haben basierend auf dieser Entscheidung, Medikamente importiert. Dagegen waren die USA bemüht, diese Deklaration zu unterbinden. In bilateralen und regionalen Abkommen bauten sie für gewöhnlich einen viel restriktiveren Schutz von Patenten als im TRIPs-Abkommen ein. Ein Land, das mit den USA ein bilaterales Abkommen hat, wird im Rahmen der WTO das Patentrecht nicht brechen, weil es mit Sanktionen rechnen müsste.[278] Der Politikwissenschaftler Peter Drahos konzeptualisiert diese Verhandlungen entlang einer Gewinn-Verlust Skala in vier Schritten. Dieses Schema wird hier adoptiert, weil es die Komplexität der Verhandlungen vereinfacht.[279]

1. TRIPS 1995 (Gewinn – US)
2. Doha Deklaration 2001 (Gewinn – Entwicklungsländer)
3. Paragraph 6 Lösung 2003 (Verlust – Entwicklungsländer)
4. Kapitel zum Schutz geistigen Eigentums in US-Freihandelsabkommen (Gewinn – US)

Das TRIPs-Abkommen gehört zum kontroversesten Ergebnis der Uruguay-Runde. Dem Handelsexperten Jagdish Bhagwati zufolge gehört es nicht in den Zuständigkeitsbereich der WTO, weil es nicht den Handel betrifft. Grundlegend für das TRIPs-Abkommen ist ‚Einsammeln von Lizenzgebühren auf Patente'. Unternehmen, die ihr Patentrecht verletzt sehen, versuchen durch die WTO, Länder zu zwingen, für die Vergabe von Patenten Lizenzen zu zahlen. Wegen dem effektiven Schlichtungsverfahren gelingt es effektiv. Prinzipiell spricht nichts gegen einen gewissen Schutz von geistigem Eigentum, aber dafür gibt es die Weltorganisation für geistiges Eigentum (*World Intellectual Property Organization - WIPO*).[280]

---

[278] Vgl. Peter Drahos: Four Lessons For Developing Countries from the Trade Negotiations over Access to Medicines, in: Liverpool Law Review Vol. 28, No. 1, April 2007, in: http://www.anu.edu.au/fellows/pdrahos/pdfs/2007fourlessonsfordevcountries.pdf (02.11.09), S. 13, 20f., 25f. und 33f.
[279] Vgl. ebd., S. 14.
[280] Vgl. Bhagwati 2007 – In Defense of Globalization, S. 182.

Das TRIPs-Abkommen ist Resultat intensiver Lobbyarbeit seitens amerikanischer Pharma- und Softwareunternehmen, die ihre Patente nicht ausreichend geschützt sahen. Zunächst übten sie Druck auf die eigene Regierung aus, die sich wiederum für Schutz des geistigen Eigentums in der WTO einsetzte. Im Laufe der Uruguay-Runde verabschiedete der Kongress die „*Spezial 301*"-Klausel, die dem US-Präsidenten erlaubte Sanktionen gegen Länder zu verhängen, die amerikanische Patente nicht genügend schützten. Weder in bilateralen noch multilateralen Handelsverträgen wurde der Schutz von Patenten vereinbart, dennoch machten die Vereinigten Staaten deutlich, dass jeder Handelspartner mit Sanktionen rechnen muss, wenn er diese Bedingungen nicht nachkomme. Obwohl die Entwicklungsländer sich gegen die Aufnahme von TRIPs wehrten, wurde ihr Widerstand mit diesem unilateralen Vorgehen der USA gebrochen.[281]

Aber es war nicht nur der Druck der Vereinigten Staaten, die TRIPs möglich machten, sondern auch die Fähigkeit von Pharmaunternehmen die Debatte um geistiges Eigentum in eine sehr positive Richtung zu lenken. In Verhandlungen gehört „*framing*" zu einem wichtigen Konzept. John S. Odell und Susan K. Sell verdeutlichen, wie unterschiedlich die Debatte um Patentrechte geführt werden kann:

> „For example, patent rights should be upheld because it is wrong to steal. Alternatively, patent rights should be relaxed to prevent unnecessary deaths."[282]

Es waren im Ganzen 12 große amerikanische Unternehmen, die sich in der Uruguay-Runde für einen Schutz des geistigen Eigentums einsetzten.[283] Im Rahmen vieler Kampagnen propagierten sie den Schutz des geistigen Eigentums, indem sie darauf verwiesen, dass Diebstahl falsch sei.

---

[281] Vgl. ebd., S. 182 ff
[282] John S. Odell/ Susan K. Sell: Reframing the issue: the WTO coalition on intellectual property and public health, 2001, in: John S. Odell (Hg.): Negotiating Trade. Developing Countries in the WTO and NAFTA, New York 2006, S. 3.
[283] Vgl. Drahos Vol. 28, No. 1, April 2007 – Four Lessons For Developing Countries, S. 15.

Länder, die Patente nicht allzu streng schützten, wurden nun des Diebstahls und der Piraterie bezichtigt. In dieser Hinsicht wirkte das TRIPs-Abkommen als eine wahre Verbesserung für alle, denn schließlich wollte kein Land als Dieb diskreditiert werden.[284] Am Ende akzeptierten Entwicklungsländer die Aufnahme von TRIPs und zahlen nun für Patente, die sie zuvor kostenlos erhielten.[285] Sie zahlten gleich in zweifacher Weise für das TRIPs, denn der Schutz von Patenten erfordert eine gut funktionierende Bürokratie und Rechtsprechung. In Entwicklungsländern werden Patente grundsätzlich weniger geschützt als in Industrieländern. Das hängt zum Teil damit zusammen, dass es sehr kostspielig ist. Das TRIPs-Abkommen zwingt sie nun einen Standard zu implementieren, der von Industrieländern vorgegeben wird.

Die Vereinigten Staaten profitierten am meisten von diesem Abkommen. Allein die Implementierung transferierte über 5 Milliarden $ in dieses Land bzw. generell aus dem Süden in den Norden. Einige andere Länder, wie Deutschland, Frankreich, Italien und Schweiz konnten ebenfalls Gewinne einstreichen. Entwicklungsländer gehören hingegen zu den Verlierern, insbesondere Indien und Brasilien, weil letztere eine recht elaborierte Pharmaindustrie haben, die auf die Herstellung von Generika spezialisiert ist. Jetzt müssen sie Gebühren zahlen, wenn sie diese weiterhin produzieren wollen.[286] Die USA wollten mit diesem Abkommen insbesondere Indien dazu zwingen, geistiges Eigentum zu schützen. Indien hatte ein sehr schwach ausgearbeitetes Patentrecht und galt als ein mächtiger Konkurrent amerikanischer Pharmaunternehmen. Gleichzeitig hat Indien bilateralen Druck seitens der USA nicht nachgegeben. Die USA brachten deshalb das

[284] Vgl. Odell, Sell 2006 – Reframing the issue, S. 7.
[285] Vgl. Bhagwati 2007 – In Defense of Globalization, S. 183.
[286] Vgl. Hoekman, Kostecki 2002 – The Political Economy, S. 290-294.

Thema auf die WTO-Agenda und vermochten so den Widerstand Indiens brechen.[287]

Die Kosten dieses Abkommens und die Implikationen wurden aber erst nach der Uruguay-Runde in ihrem ganzen Ausmaß deutlich. Entwicklungsländer waren sich der Konsequenzen zunächst nicht bewusst. Das Abkommen wurde vornehmlich von den USA, der EU, Japan und Kanada ohne Teilnahme der Entwicklungsländer ausgearbeitet. Letztere erhielten einzig eine längere Implementierungsfrist. Sie sollten innerhalb von fünf Jahren (bis 2000) das Abkommen implementieren. LDC-Länder erhielten eine Frist von 11 Jahren (bis 2006), die im Rahmen der Doha Deklaration noch verlängert wurde. Sie müssen nun bis 2013 das Abkommen implementiert haben und für Medikamente erst bis 2016.[288]

Bevor der Zeitraum für die Implementierung abgelaufen ist, drängten amerikanische Pharmamunternehmen den USTR Sanktionen gegen Länder zu verhängen, um den Prozess zu beschleunigen. Grund war die sich ausbreitende AIDS Krise. 1997 wollte Thailand ein Generika produzieren, um der Krise Herr zu werden. Der USTR drohte mit Sanktionen auf Exporte aus Thailand. Kurz darauf ließ Thailand von dem Vorhaben ab.[289]

Im Dezember 1997 verabschiedete der südafrikanische Präsident Mandela ein Gesetz, das Zwangslizenzen an Unternehmen vergab, die Generika herstellen können. Parallel dazu wurden Medikamente aus anderen Ländern importiert, um die Preise noch weiter zu senken. Amerikanische Pharmaunternehmen waren über diese Gesetzesinitiative empört und forderten den USTR Südafrika zu sanktionieren. Der südafrikanische Markt als

---

[287] Vgl. Drahos Vol. 28, No. 1, April 2007 – Four Lessons For Developing Countries, S. 16.
[288] Vgl. WTO: The Doha Declaration explained. Trade-related aspects of intellectual property rights (TRIPS), in: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm#trips (29.04.2010), Und Susan K. Sell: Intellectual property and the Doha Development Agenda, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 63.
[289] Vgl. Odell, Sell 2006 – Reframing the issue, S.6.

größter Afrikas war für diese Unternehmen besonders wichtig. Nachdem Südafrika nicht einlenkte, wurden im Juni 1998 Sanktionen verhängt. Alle Präferenzabkommen und die Möglichkeit, Produkte zollfrei in die USA importieren zu können, wurden suspendiert.[290]

Über diese Praktiken der amerikanischen Regierungen waren nördliche Nichtregierungsorganisationen empört. Sie initiierten eine Kampagne in Industrieländern und forderten, dass Medikamente für Entwicklungsländer leichter zugänglich gemacht werden. Die NROs prägten die Debatte nun in einer ganz anderen Weise. Während TRIPs in der Uruguay-Runde als ein Fortschritt bezeichnet wurde, weil es Diebstahl und Piraterie unterbindet, wählten NROs nun einen anderen Referenzpunkt, um das Abkommen zu umschreiben. Sie propagierten eine Lockerung der Patentrechte, um das Leben armer und an AIDS erkrankter Personen zu schützen. In ihren Kampagnen machten sie deutlich, dass Medikamente für AIDS vorhanden seien, dass aber amerikanische Unternehmen Generika nicht zulassen, weil ihnen Profit wichtiger sei als das menschliche Leben. Die Debatte wurden nun in - zweiten oben vorgestellten Weise - geführt: Das Patentrecht sollte gelockert werden, um Leben zu retten. Viele Menschen in Industrieländern lernten das TRIPs-Abkommen erst durch diese Kampagne kennen und dann weniger als ein Fortschritt, sondern als ein Instrument, dass Entwicklungsländer daran hindert, ihre Bevölkerung vor dem Tod zu schützen.[291]
Gleichzeitig formierte sich in der WTO eine Koalition von 60 Entwicklungsländern, die das TRIPs-Abkommens modifizieren wollten. Der Koalition war zunächst nicht klar, was sie eigentlich fordern sollte. Eine Möglichkeit bestand darin, die Artikel 8, 27 und 31 des zu ändern, so dass der Zugang zu Generika erleichtert wird. Dieses Vorgehen hätte aber eine Ratifizierung in

[290] Vgl. ebd., S.6f.
[291] Vgl. ebd., S. 7f.

den Parlamenten der Mitgliedsländer erfordert, jedoch hätte der amerikanische Kongress eine solches vermutlich nicht gebilligt. Diese Strategie war zu riskant, deshalb wurde sie verworfen. Die Koalition entschied sich schließlich für eine politische Deklaration, die zwar nicht rechtlich bindend sein würde, aber dennoch juristische Auswirkung haben würde. Es sollte ein Prinzip formuliert werden, dass im Zweifelsfall für den Bruch des Patentrechts sprechen würde, wenn die öffentliche Gesundheit gefährdet wäre. Diese Strategie hätte keine Ratifizierung erfordert. Die Koalition arbeite mit Expertengruppen zusammen, um eine adäquate Forderung auszuarbeiten. Einbezogen war sowohl die Weltgesundheitsorganisation als auch mit NROs-Gruppen, wie Ärzte ohne Grenzen, Internationales Zentrum für Handel und nachhaltige Entwicklung (*International Centre for Trade and Sustainable Development – ICTSD*) und The Third World Network.[292]

Vor der Ministerkonferenz in Doha ereigneten sich einerseits Terroranschläge auf das World Trade Center und anderseits wurden Briefe mit Anthrax an öffentliche Stellen versandt, die zu einigen Todesfällen führten. Den USA stand das Medikament, Cipro, das gegen den Milzbranderreger eingesetzt wird, nicht im ausreichenden Maße zur Verfügung, fürchteten aber, dass es noch weitere Angriffe geben könnte. Daher diskutierten amerikanische Abgeordnete, Zwangslizenzen verordnen zu lassen. Dieses Medikament ist aber patentiert durch Bayer. Mit diesen Überlegungen zogen die die amerikanische Regierung, genau das in Betracht, was sie Entwicklungsländern mit TRIPs verbieten wollte. Am Ende verhandelten die USA mit Bayer über günstigere Preise und verzichteten auf die Verordnung von Zwangslizenzen, schwächten mit diesem Verfahren jedoch ihre eigene Verhandlungsmacht.[293] Auf der Ministerkonferenz in Doha kritisierten denn

[292] Vgl. ebd., S. 11f.
[293] Vgl. ebd., S. 15.

auch Staatsminister die Doppelmoral der USA. Ein Gesandter fragte den USTR Robert Zoellick: „Why are 10 lives sufficient to [break a patent in your country] but 1 million lives in developing countries are not sufficient? What is the difference?"[294]

Dennoch versuchten die USA in Doha, die Koalition zu spalten und zu brechen. Sie boten an, den Implementierungszeitraum für LDC-Länder bis 2016 zu verlängern. Für diese Länder wäre es damit möglich, Medikamente zu importieren. Allerdings würde das nicht für Brasilien und Indien gelten, die Länder, die Generika produzieren. Im Ergebnis hätte das keinen großen Nutzen gehabt. LDC-Länder müssten trotzdem die nötigen Medikamente von amerikanischen Pharmakonzernen beziehen. Am Ende blieb die Koalition standhaft und brach nicht auseinander. Das wesentliche Problem in Doha blieb dann, wie das Prinzip formuliert werden soll, das den Ländern erlauben würde, gegen das Patentrecht verstoßen zu können. Entwicklungsländer propagierten eine Formulierung, die verständlich ist und deutlich macht, dass nichts im TRIPs-Abkommen sie daran hindern kann, in Zeiten einer Krise alles zu tun, um die öffentliche Gesundheit zu schützen. Die USA wollte eine schwächere Formulierung, die zwar eine Flexibilität erlauben, aber gleichzeitig das TRIPs intakt lassen würde. Entwicklungsländer machten deutlich, dass sie die Doha Konferenz scheitern lassen würden, wenn ihren Interessen nicht Rechnung getragen würde. Letztlich gab die USA nach und akzeptierte die Formulierung der Koalition. Letztere konnte damit einen kaum zu erwartenden Erfolg verbuchen. Dieser wurde jedoch sowohl aufgrund der Paragraph 6 Lösung als auch durch das verschärfte Patentrecht, das die USA in bilateralen und regionalen Abkommen

[294] Zitiert nach ebd.

einbrachten, relativiert. Dennoch kann der Erfolg in Doha als real bewertet werden.[295]

Es stellt sich die Frage, worin liegt der Erfolg dieser Koalition liegt. Sie war in zweifacher Hinsicht schwächer als die USA. Erstens waren viele der Mitglieder LDC-Länder, die in der WTO marginalisiert werden. Viele LDC-Länder haben beispielsweise keine Vertretung in Genf. Der Rest der Koalition bestand aus marktschwachen Ländern, mit Ausnahme von Brasilien und Indien. Das war ihre erste Schwäche. Die zweite bestand darin, dass sie etwas forderte, aber nichts zu geben hatte. Die USA erhielten keine Kompensation in der Deklaration. Gewöhnlich sind Verhandlungen unter solchen Bedingungen nicht sehr aussichtsreich. Wie kann der Ausgang dann erklärt werden?

Der Erfolg kann mit einigen Faktoren erklärt werden, die sehr günstig gewesen sind. Zunächst wäre da der Verhandlungsprozess, der selten determiniert ist. Die Verhandlungen nahmen immer wieder eine Wende, die nicht vorhergesehen werden konnte. Die Terroranschläge auf die USA kurz vor der Konferenz sind ein solchen Ereignis. Die USA waren kurz davor, selbst gegen das TRIPs-Abkommen zu verstoßen, um die Sicherheit der Bevölkerung gewährleisten zu können. Die Überlegung, ob eine Zwangslizenz auf das Medikament Cipro verordnet werden sollte, schwächte die Position der USA auf der Konferenz. Aber solche Ereignisse haben erst dann eine Wirkung, wenn Verhandlungsführer sie richtig nutzen können. Die Koalition in Doha vermochte das gut.[296] Das gelang ihr insbesondere mit Hilfe von NROs, die überwiegend in Industrieländern agierten. Die Koalition konnte mit Hilfe dieser Gruppen, eine Debatte in Industrieländern anregen, von der sie profitierte. Viele Menschen sympathisierten mit dem

[295] Vgl. ebd., S. 17f.
[296] Vgl. ebd., S. 20.

Anliegen der Entwicklungsländer anstatt dem Profitdenken von Pharmakonzernen. Diese Sympathie erschwerte dem USTR nur die Interessen der Konzerne zu beachten. Damit wurde der innenpolitische Druck auf ihn vermindert, was ihm erlaubte, Konzessionen einzuräumen.[297] Ein weiterer Punkt ist die Art und Weise, wie die Debatte um TRIPs initiiert wurde. Die Verknüpfung von TRIPs mit der Problematik ‚leidender und sterbender Menschen' hat sicherlich einiges dazu beigetragen, dass die Öffentlichkeit in Industrieländern eine Sympathie für die Bedürfnisse der ärmsten Länder entwickelte. Das Konzept „*framing*" ist natürlich effektiver, wenn es solche dramatischen Beispiele, wie den Tod beinhaltet. Es zeigt aber, dass alleine die Art und Weise, wie ein Problem formuliert wird, gravierende Auswirkungen auf die Lösung hat.[298] Am Ende hätte das vielleicht nicht gereicht, wenn die Koalition eine strikt distributive Strategie verfolgt hätte. Sie entschied sich aber für eine moderatere Position. Der Koalition war klar, dass sie wenig Erfolg haben würde, wenn sie dafür gekämpft hätte, das TRIPs-Abkommen zu revidieren. Möglicherweise wäre es dann in den nationalen Parlamenten der Industrieländer gescheitert. Sie entschied sich deshalb für eine Deklaration, die ein Prinzip etablierte, dass dem TRIPs-Abkommen angefügt wurde. Das erforderte nur die Zustimmung der Verhandlungsparteien und nicht die Implementierung im Rahmen der nationalen Parlamente. Gleichzeitig setzte sie sich dafür ein, dass es wirksam werden solle. Das ihr dies gelang, hängt sicherlich mit der Krise zusammen, die mit der AIDS-Pandemie einherging. Das waren alles recht integrative Züge, die auf die Lösung eines Problems konzentriert waren. Auf der anderen Seite war die Koalition auch bereit, die Konferenz scheitern zu lassen, wenn sie nicht bekam, was sie wollte. Das war eine klar distributive Strategie. Gewöhnlich

[297] Vgl. Drahos Vol. 28, No. 1, April 2007 – Four Lessons For Developing Countries, S. 18f.
[298] Vgl. Odell, Sell 2006 – Reframing the issue, S. 21f.

sind schwächere Staaten nicht sehr erfolgreich, wenn sie nur fordern. Das hängt damit zusammen, dass ihr BATNA recht schwach ist und die Drohungen, die mit einer distributiven Strategie immer einhergehen, nicht sehr glaubwürdig sind. In diesem Fall konnten sie deutlich machen, dass sie die Konferenz lieber scheitern lassen, als wieder einem Ergebnis zuzustimmen, dass sie von Beginn an benachteiligt. Es wurde insbesondere daran deutlich, dass die Koalition bis zum Schluss nicht aufgebrochen ist und kein Mitgliedsland sich von den USA aufkaufen ließ. Sie zeigte damit, wie wichtig ihr das Anliegen ist.[299]

Die Voraussetzungen dieser Verhandlungen lassen sich sicherlich nicht ohne weiteres wiederholen. Sie lassen aber einige Generalisierungen zu. Erstens ist es für schwächere Staaten immer vorteilhafter eine Strategie aus integrativen und distributiven Zügen zu wählen. Zweitens ist es für schwächere Staaten immer vorteilhaft, wenn sie die Öffentlichkeit der mächtigeren Staaten auf ihrer Seite hat. Drittens ist es für schwächere Staaten vorteilhaft, wenn die Debatte in einer Weise geführt wird, die ihren Interessen zugeneigt ist. Viertens ist die Hilfe von Expertengruppen und NROs sehr aussichtsreich. Andererseits sind Informationen für schwächere Staaten schwer zugänglich. Hier können internationale Institutionen und Nichtregierungsorganisationen mit ihrem Wissen weiterhelfen.

4.3. Die Probleme der Landwirtschaft im internationalen Handelssystem

Die Agrarverhandlungen sind das zentrale Thema der Doha-Entwicklungsrunde. Das hängt damit zusammen, dass die Landwirtschaft ein entscheidender Sektor für die Mehrheit der Entwicklungsländer ist, insbesondere für die ärmsten unter ihnen. Ungefähr 70 % der Bevölkerung leben in

[299] Vgl. ebd., S. 19f.

ländlichen Gebieten, in den ärmsten Ländern beläuft sich der Anteil sogar auf 90 %. Die Mehrheit der Beschäftigten findet sich in der Landwirtschaft, im Durchschnitt sind das 50-70 %.[300] Obwohl viele Entwicklungsländer einen komparativen Kostenvorteil im Agrarsektor haben und die Mehrheit der Bevölkerung dort beschäftigt ist, wird die Entwicklung dieser Länder durch ein ungerechtes Handelssystem behindert. Sie könnten mit Exporten enorme Gewinne verzeichnen, wenn ihnen die Chance dazu gegeben würde.

Ganz anders sieht es aus, wenn die Politik der Industrieländer betrachtet wird. Obwohl nur ein geringerer Anteil der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig ist (gewöhnlich unter 5 %[301]) und die BIP-Statistik sich kaum verändern würde, wenn die Landwirtschaft plötzlich verschwinden würde, ist es gleichzeitig der am stärksten geschützte Sektor.[302] Neben hohen Zöllen haben Industrieländer die Landwirtschaft mit viel Geld subventioniert. Seit Mitte der 1980er Jahre belaufen sich die jährlichen Subventionen auf 300 Milliarden $, die nur in die Landwirtschaft fließen.[303] Diese Subventionen sind mit dafür verantwortlich, dass Entwicklungsländer ihren komparativen Kostenvorteil nicht ausnutzen können. Farmer in Industrieländern wurden durch Subventionen dazu angeregt mehr zu produzieren, als sie absetzen können, weil ihnen höhere Preise versprochen wurden als sie auf dem freien Markt üblich sind. Alles was auf dem heimischen Märkten nicht verkauft werden konnte, wurde dann mit Hilfe von Exportsubventionen spottbillig auf dem Weltmarkt abgesetzt. Das hat die Preise für Agrarprodukte enorm nach unten gedrückt. Viele Entwicklungsländer,

---

[300] Vgl. Patrick A. Messerlin: Reforming Agricultural Policies in the Doha Round, in: Simon J. Evenett/ Bernard M. Hoekman (Hg.): Economic Development and Multilateral Trade Cooperation, Washington D.C. 2006, S. 3.
[301] Vgl. Kishore Gawande: The Structure of Lobbying and protection in U.S. Agriculture, in: Simon J. Evenett/ Bernard M. Hoekman (Hg.): Economic Development and Multilateral Trade Cooperation, Washington D.C. 2006, S. 42.
[302] Vgl. Thurow 2004 – Die Zukunft der Weltwirtschaft, S. 82.
[303] Vgl. Clapp 2007 – WTO agriculture negotiations, S. 38f.

insbesondere LDC-Länder, sind durch diese Praktik zu Agrarimporteuren geworden. Ihre heimischen Produzenten wurden durch subventionierte Agrarprodukte auskonkurriert.[304] Im Ergebnis profitiert heute ein großer Teil der Entwicklungsländer von den Subventionen der Industrieländer. Folglich haben diese Länder ein Interesse daran, dass diese fortbestehen oder dass ihnen zumindest Kompensationen gezahlt werden, bis ihre eigene Landwirtschaft wieder wettbewerbsfähig ist.[305]

Aber nicht nur Entwicklungsländer nehmen Schaden durch diese Regulierungen sondern auch die Menschen in den Industrieländern. Konsumenten müssen für Agrarprodukte mehr zahlen, besonders wenn die Steuergelder mit eingerechnet werden. Die Farmer, die eigentlich von den Subventionen profitieren sollten, beschweren sich selbst über diese Politik. Freilich weniger, weil sie marktfeindlich ist, sondern weil das Geld überwiegend an die großen landwirtschaftlichen Betrieben geht. Kleine Farmer erhalten recht wenig von den Geldern. Deshalb protestieren sie immer wieder für bessere Bedingungen.

Eine Liberalisierung würde viele der Probleme lösen, konnte aber bis heute nicht ansatzweise durchgesetzt werden. Auch die Doha-Runde sollte letztlich an diesem Unterfangen scheitern. Zunächst muss daher die Frage gestellt werden, warum Industrieländer ihren Agrarsektor so gut abschirmen und die Vorteile des Freihandels nicht aufgegriffen werden? Das hat mehrere Gründe. Zunächst ist es sinnvoll, die Landwirtschaft zu schützen, denn diese ist in jedem Industrieland politisch stark überrepräsentiert: Die Wählerstimmen der Landbevölkerung zählen einfach mehr als die der Stadtbewohner. Ein Beispiel soll es verdeutlichen:

---

[304] Vgl. Thurow 2004 – Die Zukunft der Weltwirtschaft, S. 83.
[305] Vgl. Ian Townsend: The WTO Doha Development Round: Where next for World Trade?, in: UK House of Commons Library Research Papers September 2006, Vol. 06, Issue 43, in: http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=44187 (21.09.09), S. 15f.

> „Die USA haben nun 25 Staaten, deren Bevölkerung zusammengenommen geringer ist als die Kaliforniens. Diese 25 Staaten verfügen über 50 Senatoren, die sich um das Wohlergehen der amerikanischen Farmer kümmern. Kalifornien hat zwei Senatoren, welche die Interessen genauso vieler Menschen vertreten."[306]

Obwohl die Mehrheit der Bevölkerung in anderen Bereichen als der Landwirtschaft arbeitet und gewöhnlich in Städten lebt, ist die Landbevölkerung im allgemeinem und Farmer im besonderen besser repräsentiert. Der Agrarsektor hat folglich eine starke Lobby. Gleichzeitig stört sich die Stadtbevölkerung nicht an diesem Ungleichgewicht, ebenso wenig an der Tatsache, dass Farmer subventioniert werden. Die Subventionierung ist für Stadtbewohner kaum merkbar. Gewöhnlich arbeiten nicht mehr als 4-5 Prozent in der Landwirtschaft, die Mehrheit (95 Prozent) ist in anderen Sektoren tätig. Wenn nun Geld, in Form von Subventionen, von den 95 Prozent an die 5 Prozent transferiert wird, kann der Lebensstandard von Farmern enorm verbessert werden, ohne dass der Lebensstandard der Stadtbevölkerung verschlechtert wird. Dieser Transfer ist deshalb wenig problematisch. Ein zweiter Grund, warum sich Menschen in Industrieländern an den Subventionen wenig stören, liegt in dem Umstand, dass sie wenig Geld für Lebensmittel ausgeben müssen. Subventionen und Zölle steigern die Preise. Eine Liberalisierung würde langfristig zu günstigeren Preisen führen. Weil aber in Industrieländer nur ein geringer Anteil des Einkommens für Lebensmittel verwendet wird, stören sich die wenigsten an höheren Preisen. In Entwicklungsländer ist es genau umgekehrt. Dort wird die Landwirtschaft enorm belastet zugunsten des Industriesektors. Menschen in Entwicklungsländern geben viel mehr Geld für Lebensmittel aus. Wenn nun Farmer subventioniert würden, hätte es spürbare Auswirkungen auf das Einkommen der städtischen Bevölkerung. Deshalb sind es überwiegend

[306] Thurow 2004 – Die Zukunft der Weltwirtschaft, S. 83.

Industrieländer, die ihre Landwirtschaft subventionieren und schützen.[307] Im Ganzen kann es Folgendermaßen formuliert werden:

> „…as economies reach advanced stages of development, the political environment favors protection in the agricultural sector, for two reasons. First, the relative contraction of agriculture in the total economy reduces consumers' resistance to agricultural protection. Second, the contraction of agriculture leads to greater concentration, making political lobbying by farmers more efficient."[308]

Es gibt also in den Industriegesellschaften wenig Widerstand gegen Subventionen für Farmer. Im Gegenteil es scheint sogar erwünscht zu sein, was teilweise damit zusammenhängt, dass jedes Land autark sein möchte. In der EU begann die Subventionierung der Farmer nach dem 2. Weltkrieg und zwar aus der Erfahrung des Hungers. Europa war angewiesen auf Agrarimporteure, um zu überleben. Diese Erfahrung führte zum Ausbau des Agrarsektors mittels staatlicher Hilfen und Zölle, um letztlich in der Produktion von Nahrungsmitteln unabhängig zu werden. Obwohl es selten erwähnt wird, besteht diese Motivation bis heute fort. Schließlich möchte kein Land in diesem Bereich abhängig sein.[309]

Für die Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde hat das zwei folgenreiche Auswirkungen. Erstens können Entwicklungsländer nicht auf die Unterstützung der Öffentlichkeit in Industrieländern zählen, denn diese stört sich nicht an den Subventionen.[310] Zweitens müssen Entwicklungsländer den Politikern der Industrieländer etwas anbieten können, was ihnen helfen würde, dem Druck der Agrarlobby zu entkommen.

---

[307] Vgl. Gawande 2006 – The Structure of Lobbying, S. 44f.
[308] Ebd., S. 45.
[309] Vgl. Nelson, Halderman Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2004 – The EU, CAP, S. 3.
[310] Vgl. Messerlin 2006 – Reforming Agricultural Policies, S. 5.

4.3.1. Das Landwirtschaftsübereinkommen der Uruguay-Runde

Die Verhandlungen über die Landwirtschaft können adäquat umschrieben werden als „a standoff between subsidizing Europeans and free-trading North Americans with longsuffering developing country farmers on the side line“[311]. Warum die USA als liberal gelten, ist zunächst nicht ganz klar, weil sie es waren, die 1955, dafür eingetreten sind, den Agrarsektor von Liberalisierungsmaßnahmen auszuschließen.[312] Die Landwirtschaft fiel eigentlich in das Mandat des GATT. Über 30 Jahre spielte dieser Sektor aber keine Rolle in den Verhandlungen. Erst in der Uruguay-Runde kehrte die Landwirtschaft wieder auf die Agenda. Und wieder waren es die USA, die eine federführende Rolle spielten. Der Grund für diesen Vorstoß waren die Kosten, den der Protektionismus verursachte. Die USA, die eine recht wettbewerbsfähige Exportwirtschaft hatte, drängten deshalb auf die Liberalisierung des Agrarsektors.[313] Obwohl Entwicklungsländer die Leidtragenden des Subventionskrieges zwischen den Industrieländern gewesen sind, spielten sie an den Verhandlungen keine nennenswerte Rolle. Das Landwirtschaftsabkommen (*Agreement on Agriculture – AoA*) der Uruguay-Runde wurde bilateral zwischen den USA und der EU ausgehandelt.

Das AoA sollte drei Bereiche liberalisieren, die auch in der Doha-Runde ein Thema sind:

1. Erleichterung des Marktzugangs für Agrarprodukte. Das bedeutete eine Senkung der Zölle und anderer Handelsbarrieren.
2. Reduzierung von Exportsubventionen

[311] Vgl. Wolfe CATPRN Commissioned Paper CP, 2006-2 – New Groups in the WTO Agricultural, S. 2.
[312] Vgl. Jawara, Kwa 2004 – Behind the Scenes, S. 26.
[313] Vgl. Jennifer Clapp: Developing Countries and the WTO Agriculture Negotiations, in: The Centre for International Governance Innovation March 2006, Working Paper No. 6, in: http://www.environment.uwaterloo.ca/u/jclapp/Develop_WTO_final.pdf (21.09.09), S. 38f.

3. Reduzierung handelsverzerrender Subventionen

Das Abkommen forderte, dass mengenmäßige Beschränkungen (Quoten) in Zölle umgewandelt werden und gleichzeitig reduziert werden. Die Überführung in Zölle gelang recht gut, die Reduzierung der Zölle hingegen gar nicht. Daneben sollten Exportsubventionen und staatliche Hilfen abgebaut werden. Das Abkommen galt auch für Entwicklungsländer, sie erhielten aber längere Übergangsfristen und weniger Verpflichtungen. LDC-Länder wurden ganz ausgenommen.[314]

Am Ende wurde mit diesem Abkommen wenig erreicht. Manche Autoren gehen sogar soweit zu sagen, dass es die Lage verschlimmert hat, was für die Doha-Runde folgenreich sein sollte. Die Bevölkerung und die Farmer in Industrieländern haben heute den Eindruck, dass der Agrarsektor liberalisiert wurde und alles nur verschlimmert hat. Sie stehen einer neuen Liberalisierung deshalb sehr kritisch bis ablehnend gegenüber. Das Abkommen der Uruguay-Runde hat aber in punkto Liberalisierung nichts erreicht.[315] Diese Wahrnehmung, dass es doch zu einer Liberalisierung kam, erklärt sich aus den Veränderungen, die das AoA eingeführt hat.

Anstatt die staatlichen Hilfen abzubauen, einigten sich die USA und die EU auf die Einführungen eines drei Kastensystems (im Englischen „*The boxes*"). Es wurde eine grüne Box eingerichtet, um den Handel nicht zu verzerren und folglich Subventionen zu erlauben. Überwiegend handelt es sich um Subventionen, die von der Produktion entkoppelt sind, den Umweltschutz fördern oder ähnliche entwicklungsförderliche Maßnahmen beinhalten. Eine blaue Box erlaubt Subventionen, die zwar den Handel verzerren aber aus unterschiedlichen Gründen nicht ganz aufgegeben werden können. Ein solcher Grund ist die Beschränkung der Produktion. Die

[314] Vgl. ebd.
[315] Vgl. Messerlin 2006 – Reforming Agricultural Policies, S. 5.

bernsteinfarbene Box verbietet Subventionen, weil sie den Handel enorm verzerren. Beispielsweise beinhalten dies Subventionen, die an die Produktion gekoppelt sind oder eine Preisstabilität gewährleisten.[316] Zu diesem Abkommen wurde eine Friedensklausel vereinbart, die allen Ländern bis zum 1. Januar 2004 Zeit ließ, die Subventionen konsistent mit dem Vertrag zu ändern.[317]

Für die Reduzierung von Exportsubventionen und staatlichen Hilfen wurden die Referenzjahre 1986-1990 gewählt. In diesem Zeitraum waren die Subventionen enorm hoch. Das führte dazu, dass die Reduzierung recht mager ausfiel und immer noch höher blieb als in den 1960er und 1970er Jahren. Sie wurden also im geringen Maße abgebaut.[318] Das Abkommen änderte im Prinzip nur die Struktur des Problems ohne das wirkliche Übel anzugehen. Sowohl die USA als auch die EU schoben die verbotenen Subventionen in die blaue oder grüne Box ohne sie wirklich abzubauen. Es gab also einige Veränderungen, die in der Gesellschaft der Industrieländer auch wahrgenommen wurde, aber das Problem blieb bestehen. Die Subventionen sind auf dem gleichen Niveau geblieben, wie vor dem Abkommen, sie heißen jetzt nur anders. Für Entwicklungsländer macht es keinen Unterschied, weil sie weiterhin mit subventionierten Produkten überschwemmt werden.[319]

Entwicklungsländer sollten einen steigenden Anteil an Agrarexporten verzeichnen, diese stagnieren aber seit dem Abkommen auf dem gleichen Stand wie vor den Reformen. Die Zölle gegen Produkte aus Entwicklungsländern sind immer noch sehr hoch. Beispielsweise belaufen sich die Zölle auf Zucker und Fleisch in manchen Fällen auf 500 %.[320] Desweiteren

---

[316] Eine Erklärung der Kasten findet sich unter WTO: Domestic Support in Agriculture. The boxes, in: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm#green (29.04.2010),
[317] Vgl. Clapp March 2006 – Developing Countries and the WTO Agriculture, S. 40.
[318] Vgl. ebd.
[319] Vgl. Jawara, Kwa 2004 – Behind the Scenes, S. 26f.
[320] Vgl. Clapp March 2006 – Developing Countries and the WTO Agriculture, S. 40.

gibt es immer noch Zollabstufungen. Höherwertige Produkte werden stärker mit Zöllen belegt als Rohstoffe.[321] Für Entwicklungsländer hat sich deshalb mit dem Abkommen nicht viel verändert. Einige Autoren gehen deshalb soweit, das AoA als das bösartigste Ergebnis der Uruguay-Runde zu bezeichnen.[322] Die Defizite des AoA waren bereits in der Uruguay-Runde bekannt, weshalb im Artikel 20 vereinbart wurde, die Verhandlungen 2000 wieder aufzunehmen. Vor der Doha-Runde wurden zunächst nur Vorschläge eingereicht, die aber bereits erkennen ließen, wie komplex die Verhandlungen sein werden. 121 Staaten reichten Vorschläge ein.[323]

4.3.2. Die Verhandlungen über die Liberalisierung der Landwirtschaft in der Doha-Runde

Auf der Konferenz in Doha wurde bekräftigt, dass die Landwirtschaft weiter liberalisiert werden soll. Allerdings setzte sich die EU für eine Formulierung ein, die nichts Gutes verheißen ließ. Einige Beobachter betrachteten den Wortlaut „without prejuding the outcome" und „with a view to phasing out" als ein Zeichen, für die mangelnde Bereitschaft der Europäer zu verhandeln.[324] Gleichzeitig setzte die EU durch, dass die Singapur-Themen Bestandteil der Agenda werden. Entwicklungsländer wehrten sich, diese Themen aufzunehmen, konnten es aber nicht verhindern. Am Ende einigten sich alle, die Verhandlungen über diese Themen nur dann zu beginnen, wenn auf der nächsten Ministerkonferenz alle Mitglieder dem durch Konsens zustimmen.[325] Damit behielten sich Entwicklungsländer das Vorrecht, sie zu blockieren. Die Agrarverhandlungen sollten hingegen in allen drei Säulen (Marktzugang, staatliche Hilfen und Exportsubventionen) geführt

[321] Vgl. Stiglitz 2006 – Die Chancen der Globalisierung, S. 120f.
[322] Vgl. Jawara, Kwa 2004 – Behind the Scenes, S. 26.
[323] Vgl. WTO – Doha Ministerial Declaration, Punkt 13.
[324] Vgl. Messerlin 2006 – Reforming Agricultural Policies, S. 4. Und Jawara, Kwa 2004 – Behind the Scenes, S. xxviii.
[325] Vgl. WTO – Doha Ministerial Declaration, Punkt 20.

werden. Die Modalitäten sollten bis März 2003 festgelegt werden.[326] Bei den Modalitäten geht es unter anderem um die Klärung, nach welcher Formel Zölle gesenkt werden sollen. Bereits dieses Datum entpuppte sich als unrealistisch.

In den ersten zwei Jahren nach der Doha-Konferenz wurde nichts Konkretes erreicht. Die USA und die EU führten die Verhandlungen nach dem alten Muster. Sie nahmen an, dass jedes Abkommen ihre Zustimmung erforderte. Folglich sprachen sie zunächst nur miteinander und übergingen die Interessen der Entwicklungsländer. Auch der Vorsitzende des Agrarkomitees beachtete nur die Vorschläge der Industrieländer. Neben diesem diskriminierenden Verhandlungsprozess verfolgten alle Beteiligten eine strikt distributive Strategie. Jeder Akteur reichte unzählige Forderungen ein, aber niemand war bereit etwas anzubieten. Entwicklungsländer konzentrierten sich auf eine entwicklungsfreundliche Agenda, die ihnen erlauben würde gewisse Produkte von Liberalisierungsvorhaben ganz auszuschließen. Gleichzeitig forderten sie, dass Industrieländer sowohl ihre staatlichen Hilfen als auch die Exportsubventionen abbauen. Die USA forderte, dass Zölle auf Agrarprodukte gesenkt werden, die sie exportieren und dass die EU ihre Exportsubventionen abbaut. Sie waren aber nicht bereit, ihre eigenen staatlichen Unterstützungshilfen abzubauen.[327] Im Mai 2002 verabschiedete der Kongress den „*Farm Security and Rural Investment Act*", der die Subventionen erneut erhöhte.[328] Die EU auf der anderen Seite forderte den Abbau von staatlichen Hilfen, wie sie von den USA praktiziert werden, und gleichzeitig die Erweiterung des Verständnisses von Exportsubventionen. Sie warf den USA vor, selbst viele versteckte

[326] Vgl. ebd., Punkt 14.
[327] Vgl. Clapp March 2006 – Developing Countries and the WTO Agriculture, S. 42.
[328] Vgl. Messerlin 2006 – Reforming Agricultural Policies, S. 12f.

Exportsubventionen zu haben.[329] Die EU selbst konnte nichts anbieten, weil sie im Begriff war ihre Agrarpolitik zu reformieren. Im Sommer 2002 wurde ein ambitionierter Plan vorgestellt, der die GAP umbauen sollte. Es war klar, dass die EU nichts Substantielles anbieten konnte, bevor diese Reform nicht abgeschlossen wurde. Das geschah erst im Juni 2003. Die Frist für die Modalitäten verstrich, ohne das es auch nur eine Annäherung zwischen den Parteien gegeben hätte. Für das langsame Vorankommen in der ersten Phase wird die GAP-Reform verantwortlich gemacht.[330]

Aus der Verhandlungsperspektive war das Verhalten aller Akteure in den ersten Jahren nicht sonderlich ungewöhnlich. Niemand legte offen, wo er bereit ist Konzessionen zu machen, um die Verhandlungen nach vorne zu treiben. Jeder Akteur wartete auf das Einlenken der anderen. Alle betrachteten die Verhandlungen als ein Nullsummenspiel. Niemand zeigte Verständnis für die Interessen, die Bedürfnisse und die Beschränkungen der anderen Mitspieler. Es ging nur darum, die eigenen Forderungen laut genug zu formulieren. Das Problem war, dass die Zeit immer knapper wurde. Als es Anfang 2003 noch immer keine Annäherung zwischen den Staaten gab, entschied sich der Vorsitzende des Agrarkomitees in der WTO, Stuart Harbinson, einen Text auszuarbeiten, der die Modalitäten bestimmt. Dieser Text wurde von allen Seiten kritisiert. Die USA kritisierte, dass der Abbau von Zöllen nicht weit genug geht. Die EU war unzufrieden, weil die versteckten Exportsubventionen der USA überhaupt nicht zu Sprache kamen. Entwicklungsländer hatten den Eindruck, dass ihre Forderungen überhaupt nicht beachtet wurden. Mit dieser Ablehnung wurde die Frist für die Modalitäten endgültig versäumt. Hier waren die Verhandlungen bereits in Gefahr ganz zu scheitern. Um das zu verhindern, einigten sich die Parteien

[329] Vgl. Clapp March 2006 – Developing Countries and the WTO Agriculture, S. 42.
[330] Vgl. Nelson, Halderman Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2004 – The EU, CAP, S. 22.

darauf, zunächst nur einen Rahmen für die Modalitäten zu vereinbaren. Dort sollten nur generelle Prinzipien statt spezifische Formeln formuliert werden.[331]

Im Mai 2003 wurden die Verhandlungen noch komplexer als die Koalition *Cotton-4* einen Vorschlag einreichte, der den Abbau von Baumwollsubventionen in den USA forderte.[332] Diese Deklaration überraschte alle, weil sie so kohärent und überzeugend ausformuliert war. Alle vier Mitglieder der Cotton-4 gelten als LDC-Länder, die generell in der WTO marginalisiert werden. Das Dokument zeigte aber sehr gut die Probleme der Baumwollfarmer in Afrika, während es gleichzeitig auch die Verursacher benennen konnte. Die Forderungen waren konsistent mit liberalen Prinzipien, was die Argumente noch mehr untermauerte.

Ab August 2003 erhielten die Verhandlungen einen neuen Aufschwung, weil die Zeit bis zur nächsten Ministerkonferenz in Cancun immer näher rückte. Die USA arbeitete zusammen mit der EU ein Papier aus, das hauptsächlich ihre Interessen widerspiegelte. Die Anliegen von Entwicklungsländern blieben unbeachtet. Die Forderungen der Cotton-4 wurden zwar registriert, aber nicht in das Papier aufgenommen. Die Vorschläge für den Abbau der Subventionen gingen den Entwicklungsländern nicht weit genug und die Formel für die Zollreduktion hätte sie mehr belastet als Industrieländer. Das wirklich ärgerliche an diesem Papier war aber, dass es nur von der EU und den USA ausgearbeitet wurde. Kein Entwicklungsland wurde konsultiert.

In Opposition zu diesem Papier formierte sich die G-20 angeführt von Brasilien, Indien und China. Obwohl die G-20 besonderes Interesse an

---

[331] Vgl. Clapp March 2006 – Developing Countries and the WTO Agriculture, S. 42.
[332] Abrufbar auf der Seite der WTO. WTO: Sectoral Initiative in favour of Cotton. Joint Proposal by Benin, Burkina Faso, Chad and Mali. TN/AG/GEN/4. 16 May 2003, in: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd20_cotton_e.htm (06.05.2010).

der Liberalisierung des Agrarmarktes hatte, war die Agenda von Beginn an breiter gefasst als der Cairns-Gruppe. Brasilien wurde unzufrieden mit der Strategie der Cairns-Gruppe, die zwar für eine Liberalisierung kämpfte, aber durchaus bereit war auf der Grundlage des US-EU Papiers zu verhandeln. Zumindest lehnte die Cairns-Gruppe die Vorschläge der USA und EU nicht explizit ab.[333] Gleichzeitig verstand sich die G-20 als Advokat von Entwicklungsländern. Indien, Mexiko und Ecuador waren beispielsweise mehr daran interessiert ihre eigene Landwirtschaft zu schützen. Der Hauptgrund für die Bildung dieser Koalition kann aber im Verhandlungsstil der USA und EU vermutet werden. Der brasilianische Delegierte in der WTO erklärte die Formierung der G-20 wie folgt:

> „..what prompted the creation of this group in the WTO was a recurrent phenomenon that we think has to be changed in order to cope with the new realities of multilateral negotiations. There is the belief or understanding that everything can be solved when the two majors get together and carve out a deal that represents their convergence of interests. And that the rest of the world, being so disunited or being so fragmented or having so many different perspectives, ends up one by one co-opted into the agreement – for lack of organizational framework."[334]

Die USA und EU nahmen an, die Verhandlungen nach dem gleichen Muster führen zu können wie in der Uruguay-Runde. Dort einigten sie sich untereinander, ohne die Interessen der anderen Mitglieder zu berücksichtigen. In der Doha-Runde haben sie einfach nicht bedacht, dass sich die Mitgliederstruktur, die Machtverhältnisse als auch die Funktionsweise der WTO geändert haben. Entwicklungsländer wussten, dass sie alles akzeptieren müssen, was vereinbart wird und wollten nicht die Fehler der letzten Runde wiederholen. Sie forderten im Grunde nur mehr Partizipation. Das Papier der USA und der EU bestätigte ihnen, dass sie ihre Anliegen nur durch eine starke Gegenkraft bemerkbar machen können.

---

[333] Vgl. Jawara, Kwa 2004 – Behind the Scenes, S. xxvii.
[334] Zitiert nach Taylor 2007 – The periphery strikes back, S. 156.

Die G-20 hat aber nicht einfach nur eine defensive Position eingenommen, sondern veröffentlichte ihr eigenes Papier mit Vorschlägen für die weiteren Verhandlungen. Dieses Papier legte den Fokus auf die Interessen der Entwicklungsländer. Die Zölle der Industrieländer sollten stärker reduziert werden als die von Entwicklungsländern. Die blaue Box sollte eliminiert werden, während in der grünen Box weitere Reduzierungen der Subventionen gefordert wurden. Im Ganzen waren die Vorschläge konsistent mit der Doha Deklaration. Mit diesem proaktiven Vorstoß überraschten sie die Industrieländer. Recht bald wurde deutlich, dass die G-20 ein ernstzunehmender Verhandlungspartner ist. Die Tatsache, dass dieser Koalition drei der mächtigsten Entwicklungsländer angehören, konnte nicht ignoriert werden.

Andere Vorschläge kamen von der G-33 und der G-90. Die G-33 setzte sich dafür ein, dass eine besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern ein wesentlicher Aspekt der Agenda sein sollte. Das beinhaltete eine Sonderbehandlung gewisser Produktkategorien, die für Entwicklungsländer wichtig sind, um die Nahrungsversorgung zu gewährleisten. Welche Produkte dazu gehören sollten, hätte aber noch geklärt werden müssen. Daneben sollten die Sicherungsmaßnahmen (*Special Safeguard Mechanism – SSM*) ausgeweitet werden. Hierbei ging es um die Frage, unter welchen Bedingungen Entwicklungsländer den Import beschränken dürfen, um die heimische Wirtschaft zu schützen.[335]

Die G-90, die aus den schwächsten Staaten der WTO besteht, befürchtete, dass eine Liberalisierung ihre Präferenzabkommen untergraben würde und forderte deshalb Kompensationen. Wie diese Kompensationen aussehen sollten, hätte ebenfalls geklärt werden müssen. Die G-90 ist zwar die größte Koalition in der WTO, sie ist gleichzeitig die schwächste. Viele

[335] Vgl. Clapp 2007 – WTO agriculture negotiations, S. 44.

Mitglieder sind LDC-Länder, von ihnen wird in der WTO bis heute recht wenig verlangt. Im Agrarsektor sind sie an die vereinbarten Abkommen kaum gebunden. Diese Sonderbehandlung ist zwar wünschenswert, schwächt aber enorm die Verhandlungsmacht der G-90, weil sie nichts anbieten kann. Gleichzeitig sind die Mitglieder sehr verwundbar. Die USA und die EU hat keine Schwierigkeiten die Mitglieder dieser Gruppe unter Druck zu setzen, weil viele einen freien Zugang zum Markt dieser Länder genießen.

Obwohl es vor der Ministerkonferenz in Cancun keine Annäherung gab, musste ein Entwurfstext für die Konferenz ausgearbeitet werden. Diese Aufgabe wurde vom Sekretariat der WTO übernommen. Der Entwurf sollte alle Positionen aufgreifen und als Grundlage für weitere Verhandlungen dienen. Der Text konnte erst zwei Wochen vor der Konferenz am 24. August 2003 an alle versendet werden. Normalerweise soll dieser Entwurf sechs bis acht Wochen vor einer Konferenz allen zukommen.[336] Es zeigt, wie schwierig es gewesen ist, die unterschiedlichen Positionen in Einklang zu bringen. Entwicklungsländer protestierten am heftigsten gegen diese Vorlage, weil er wie schon der Harbinson Text überwiegend die Positionen der Industrieländer repräsentierte. Besonders frustriert war die Koalition *Cotton-4*, weil die Baumwollsubventionen nicht abgebaut werden sollten. Die Auswirkungen dieser Subventionen sollten lediglich weiter studiert werden.[337]

Die Konferenz in Cancun, die vom 10. bis 14. September 2003 abgehalten wurde, markierte eine Wende in den Verhandlungen. Sie endete vorzeitig, ohne dass sich die Mitglieder auf eine Deklaration einigen konnten. Damit ist es die zweite Ministerkonferenz die in der WTO gescheitert

[336] Vgl. Jawara, Kwa 2004 – Behind the Scenes, S. xliv.
[337] Vgl. Clapp 2007 – WTO agriculture negotiations, S. 44.

ist. Zuvor scheiterte die Konferenz in Seattle, 1999. Kein gutes Omen für die junge Organisation. Eigentlich erwarteten alle, dass die Konferenz über den 14. September hinaus dauern würde, wie es oft in multilateralen Verhandlungen üblich ist. Die meisten Konzessionen werden gewöhnlich in den letzten Stunden gemacht. Weil aber der mexikanische Vorsitzende, Luis Ernesto Derbez, keine Möglichkeit sah, die Positionen der Mitglieder anzugleichen, beendete er sie abrupt.[338] Der Hauptstreitpunkt entfachte sich an den Singapur-Themen. Am 13. September wurde von Derbez ein überarbeiteter Entwurf (bekannt als Derbez-Text)[339] vorgelegt, der die Singapur-Themen in die Verhandlungsagenda aufnahm, obwohl in Doha explizit vereinbart wurde, dass sie nur durch einen Konsens zu Debatte stehen werden. Eine Delegation nach der anderen verurteilte den Derbez-Text als eine Provokation und Verhöhnung der Doha-Deklaration. Die Mehrheit der Mitglieder lehnte alle vier Singapur-Themen ab. Der EU-Handelskommissar Pascal Lamy war aber nur bereit zwei oder drei der Themen fallen zu lassen. Entwicklungsländer wollten keines der vier Themen verhandeln. Als am 14. September weder die EU noch die Entwicklungsländer von ihren Positionen abwichen, wurde die Konferenz abgebrochen.

Der Streit drehte sich aber nicht nur um die Singapur-Themen. Auch in den Agrarverhandlungen gab es kein vorankommen. Der Entwurf, der in Cancun zirkuliert wurde, entsprach komplett dem US-EU Text, der bereits vor der Konferenz abgelehnt wurde.[340] Zu Beginn der Konferenz lehnte die G-20 den US-EU Text nochmals in der großen Versammlung ab und bekundete, dass sie nicht bereit ist auf dieser Grundlage weiter zu verhandeln. Die USA und die EU warfen der G-20 hingegen einen Mangel an Flexibilität

[338] Jawara, Kwa 2004 – Behind the Scenes,
[339] Vgl. WTO: Draft Cancún Ministerial Text. Derbez text, in: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/draft_decl_rev2_e.htm (29.04.2010),
[340] Vgl. Clapp 2007 – WTO agriculture negotiations, S. 44.

vor. Der USTR Robert Zoellick denunzierte die G-20, weil sie nur Wünsche formuliere, aber nicht gewillt ist, konkretes anzubieten. In einem Treffen zwischen dem USTR und der G-20 kam es zu einer heftigen Auseinandersetzung. Ein Anwesender beschreibt das Meeting wie folgt:

> „Zoellick was completely rude and arrogant. That's how he is – he is downright rude. After listening to the G-20 … Zoellick said: 'This is a very good wish-list you have given me. Anybody else have anything to add to it?' We kept quiet. 'And what are you giving me in return?' Nobody had an answer for that."[341]

Das Treffen zwischen Pascal Lamy und der G-20 verlief ähnlich problematisch. Ein Delegierter erinnert sich:

> „Lamy says, first, he didn't make any commitment on phasing out export subsidies. He said that EU has never committed to that. Apparently he has another reading of the Doha Development Agenda. Then he says, 'I don't know what you are going to do with your farmers, but the EU has to preserve the way of living of farmers.' So our reading was, your farmers can be killed and harmed, but ours, no, because they are European farmers."[342]

Beide Zitate verdeutlichen sehr gut, wo das Problem in den Verhandlungen lag: Wenig Verständnis für die Position des Anderen, gegenseitige Vorwürfe und eine ausschließliche Konzentrierung auf die eigenen Interessen. Die Verhandlungsführer vermochten nicht, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Alle agierten sehr distributiv. Noch deutlicher wurde es nach der Konferenz, als die Suche nach einem Schuldigen begann. Einige Kommentare sollen hier zitiert werden. Der USTR Robert Zoellick verkündete nach der Konferenz:

> „Too many were spending too much time pontificating, not negotiating. Whether developed or developing, there were 'can do' and 'won't do' countries here. The harsh rhetoric of the 'won't do' overwhelmed the concerted efforts of the 'can do'…..Many spent too much time with tactics of inflexibility and inflammatory rhetoric before getting down to negotiate."[343]

[341] Zitiert nach Jawara, Kwa 2004 – Behind the Scenes, S. xxviii.
[342] Zitiert nach ebd.
[343] Zitiert nach ebd., S. xxi.

Es war klar, dass für Zoellick die G-20 zu den ‚won't do' Ländern gehörte. Der amerikanische Abgeordnete Aldonas ging in seiner Kritik noch weiter:

> „When I look at the developing world and I look at decision makers in the room who are wearing an awful lot of expensive jewellery and then don't want to negotiate about transparency in government procurement (eines der Singapur-Themen – Anmerkung des Autors) …. I have different perspective about whether they want an agreement."[344]

Die USA warfen insbesondere der G-20 vor, das Scheitern der Verhandlungen herbeigeführt zu haben. Die G-20 wehrte sich mit folgender Verteidigung:

> „To attack Brazil, who should be congratulated for their wonderful capacity, patience and hard work, as some kind of naive ringleader of dreamers is merely to be looking for the sunset when a new dawn begins to touch the cattle horns… Far from being political and polemic the developing countries …. were right. The balance of the agenda that the developed countries had engineered was wrong…These are political processes and as the system of colonialism was wrong so is the imbalance in the world trade system."[345]

Die G-90, die sich am vehementesten gegen die Aufnahme der Singapur-Themen wehrte, äußerte am Ende der Konferenz folgendes:

> "The EC wanted us to show flexibility. I asked: 'Flexibility for what?' What are we getting? Why should we pay a price in exchange for nothing? We are not demandeurs.' We have said that the clarification process should continue. They said that if we don't accept (negotiations on trade facilitation), the conference will break up and we shall be blamed. That was a kind of ultimatum."[346]

In allen Erklärungen schimmert die distributive Strategie durch, sei es in der offensiven Form, wie den Beschuldigungen der USA, oder der defensiven Form, wie der Verteidigung der G-20. Es soll hier nicht weiter vertieft werden, wer für das Scheitern verantwortlich ist. Aus der Perspektive von Verhandlungstheorien ist die Konferenz von Cancun ein gutes Beispiel für die Problematik der distributiven Strategie. Wenn Verhandlungen einen Konsens erfordern, macht es wenig Sinn, den anderen vorzuwerfen,

---

[344] Zitiert nach ebd.
[345] Zitiert nach ebd., S. liif.
[346] Zitiert nach ebd., S. lf.

sie wären unflexibel oder würden nur die eigenen Interessen berücksichtigen. Alle Akteure sind aufeinander angewiesen, wenn sie zu einem Ergebnis kommen wollen. Vorwürfe und gegenseitige Kritik fördern keinen Konsens. Obwohl dem EU-Handelskommissar Pascal Lamy vorgeworfen wurde, dass er mit seiner Forderung für die Aufnahme der Singapur-Themen am Scheitern mitverantwortlich sei, schilderte das Problem von Cancun ein wenig zurückhaltender:

> „Despite the commitment of many able people, the WTO remains a medieval organization. I said this in Seattle, got a lot of flak and I have to repeat it here. The procedures and rules of this organization have not supported the weight of the task. There is no way to structure and steer discussions amongst 146 members in a manner conducive to consensus. The decision-making needs to be revamped."[347]

Die Beurteilung von Lamy ist durchaus zutreffend. Neben den inhaltlichen Unstimmigkeiten über die Verhandlungsagenda lag das größte Problem im Verhandlungsprozess. Die Vorbereitung der Konferenz war sehr intransparent und Entwicklungsländer fühlten sich ausgeschlossen. Auf der Konferenz wurde ein Entwurf vorgelegt, der nur die Interessen der Industrieländer repräsentierte. Die Mehrheit der Mitglieder wollte ein solches exklusive Verfahren nicht länger akzeptieren. Gleichzeitig waren die USA und die EU nicht bereit eine integrativere Rolle zu spielen. Auf die Kritik der Entwicklungsländer reagierten beide mit Sanktionen. Die EU warnte ehemalige Kolonien in Afrika und der Karibik, dass ihre Präferenzabkommen gefährdet seien, wenn sie weiterhin mit der G-20 sympathisierten. Die USA bot einigen Länder besonderen Zugang zu ihren Markt an, wenn sie die G-20 verlassen würden. Manche, wie Peru und Kolumbien, gaben dem

[347] Pascal Lamy: EU Trade Commissioner Press Conference closing the World Trade Organisation 5th Ministerial Conference 5th WTO Ministerial Conference Cancun, Mexico, 14 September 2003, in: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/409&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en (11.05.2010).

Druck nach. Gleichzeitig verkündeten die USA, ihre Interessen nun in bilateralen und regionalen Abkommen weiter zu verfolgen.[348]

Obwohl die aggressiven Vorgehen der USA und der EU im Rahmen der Verhandlungen kaum hilfreich waren, steckte dahinter nicht nur purer Zynismus. Zoellicks Aussage, dass Entwicklungsländer nur fordern, ohne etwas anbieten zu wollen, hat etwas Substantielles. Einige liberale Ökonomen stimmen dieser Aussage zu und kritisieren, dass Entwicklungsländer bis heute die höchsten Zölle bewahren. Die Handelsbarrieren der Industrieländer sind schon relativ niedrig. Wenn Entwicklungsländer Forderungen an die Industrieländer richten, sollten sie auch bereit sein, ihre eigenen Zölle abzubauen.[349] Hier sind Entwicklungsländer aber eher zurückhaltend und setzten sich überwiegend für eine Sonderbehandlung ein. So wie Industrieländer einsehen müssen, dass Verhandlungen nicht mehr nach dem GATT-Prinzip geführt werden können, müssen Entwicklungsländer begreifen, dass Industrieländer nicht gewillt sind, einer Agenda zuzustimmen, die lediglich von ihnen eine Reduzierung der Zölle verlangt.

Erste Anzeichen, dass sich auf beiden Seiten etwas verändert hat, wurden erkennbar als die gegenseitigen Beschuldigungen nachließen und die Teilnehmer wieder an den Verhandlungstisch zurückkehrten. Die Industrieländer akzeptierten, dass die G-20 nicht aufgebrochen werden kann und dass sie einige Zugeständnisse in der Agrarpolitik machen müssen. Gleichzeitig versuchten sie die weiteren Verhandlungen in einer Weise zu führen, die einen erneuten Nord-Süd Zusammenstoß verhindern sollten. Im März 2004 waren die ersten formalen Treffen nach Cancun. Die wichtigste Veränderung wurde sichtbar im Prozess. Bis dahin sollten alle Mitglieder ihre Vorschläge an den Vorsitzenden richten, dem dann die Aufgabe

[348] Vgl. Taylor 2007 – The periphery strikes back, S. 159.
[349] Vgl. Narlikar 2005 – The World Trade Organization, S. 65. Und Collier 2008 – Die unterste Milliarde, S. 200 ff

zukam, diese in einen Entwurf zu überführen. Nun wurden erstmals Treffen zwischen den einzelnen Gruppierungen einberufen, in denen alle Beteiligten ihre Forderungen diskutieren konnten. Aus Sicht der Entwicklungsländer war das ein Fortschritt, weil der Weg zu einem Entwurfstext transparenter wurde. Viel wichtiger war jedoch, dass die Parteien erstmals in einen Diskurs traten, während die bis dahin unabhängig voneinander ihre Positionen formulierten. Die Akteure verlagerten sich zunehmend auf die integrative Strategie. Statt sich weiterhin gegenseitig zu bekämpfen, wurde nun der Fokus auf die zu lösenden Probleme gelenkt. Das Scheitern von Cancun hatte also durchaus positive Auswirkungen auf die Verhandlungen.[350]

Die Verlagerung auf eine integrative Strategie kann mit zwei Aspekten erklärt werden. Erstens kann erwartet werden, dass wenn sich die Alternativen einer Partei verschlechtern, sie eher bereit ist eine integrative Strategie zu wählen.[351] Nach Cancun verschlechterten sich die Alternativen für die USA und die EU. Sie erkannten, dass ohne Zugeständnisse an Entwicklungsländer keine Einigung möglich ist. Deshalb schwächten sie ihre eigenen Positionen ab. Zweitens sind die Chancen einen Stillstand zu brechen höher, wenn mehr Parteien von einer distributiven Strategie Abstand nehmen und beginnen integrativer zu agieren.[352] Nachdem die Industrieländer ihre Positionen abschwächten, waren auch Entwicklungsländer bereit integrativer zu verhandeln. In 2004 verliefen die Verhandlungen in Genf viel ruhiger und einvernehmlicher. Zunächst ging es nur darum den Rahmen für die kommende Ministerkonferenz zu verabschieden. Nun begannen die Parteien aber erstmals miteinander zu kommunizieren.

Bis Juli 2004 sollte die Vorlage für die weiteren Verhandlungen ausgearbeitet werden. Anfang August einigten sich die Parteien auf einen

[350] Vgl. Clapp March 2006 – Developing Countries and the WTO Agriculture, S. 45f.
[351] Vgl. Odell – Breaking Deadlocks in International Institutional, S. 2.
[352] Vgl. ebd.

Entwurf, der erste konkrete Vorschläge beinhaltete. Das Vereinbarte hatte zwar noch keine Geltung und hätte auf der nächsten Ministerkonferenz konkretisiert werden müssen, aber zumindest gab es nun eine Grundlage. Alle Beteiligten waren nun bereit einige Zugeständnisse zu machen. Die EU bot an ihre Exportsubventionen abzubauen, bestand aber darauf, dass auch die USA gewisse Subventionen reduziert, die ähnlich funktionieren wie Exportsubventionen. Die USA gaben hier ein wenig nach und machten Zugeständnisse. Entwicklungsländer wünschten weiterhin, dass alle Formen von Exportsubventionen abgebaut werden, und dass besonders darauf geachtet wird, welche negativen Folgen das für Nettoimporteure haben könnte. Im Bereich der staatlichen Hilfen gab hingegen die G-20 etwas nach. Sie forderte zunächst, dass die blaue Box ganz eliminiert wird, lenkte am Ende aber ein und war bereit die Vorschläge der Industrieländer zu akzeptieren. Die USA und die EU wollten die Subventionen der blauen Box ausweiten, gestanden aber zu bernsteinfarbene Box weiter zu reduziert. Am schwierigsten gestalteten sich die Verhandlungen um die Zollsenkungen. Alle waren sich einig, dass die Zölle nach einer Formel reduziert werden sollten, die den ganzen Agrarsektor betreffen würde, statt ein Produkt nach dem anderen zu liberalisieren. Uneinigkeit bestand darüber, welche Formel zu flächendeckenden Zollreduzierung gewählt werden sollte. Industrieländer haben eine andere Zollstruktur als Entwicklungsländer. Die Zölle von Entwicklungsländern sind zwar hoch aber sehr homogen. Die von Industrieländern sind hingen in manchen Bereichen extrem hoch, in anderen hingegen recht niedrig. Die USA und EU wollten eine Formel anwenden, die es ihnen erlauben würde, in bestimmten Produktkategorien weiterhin sehr hohe Zölle zu behalten. Diese Formel hätte hingegen die Zölle der Entwicklungsländer viel mehr reduziert, weil die Struktur einheitlicher ist. Die G-20 forderte deshalb eine Formel, die diesen Unterschied berücksichtigt. Die

extrem hohen Zölle der Industrieländer sollten stärker als die der Entwicklungsländer reduziert werden. Gleichzeitig forderte die G-33 und G-20, dass bestimmte sensible Produkte bestimmt werden, die von Liberalisierungsmaßnahmen ausgeschlossen werden. Industrieländer wollten diese Vorgabe nur akzeptieren, wenn sie ihrerseits solche Produkte bestimmen konnten. Am Ende konnten sich alle darauf einigen. Eine Formel für die Zollsenkung konnte hingegen nicht bestimmt werden. Weitere Gespräche sollten auf der nächsten Ministerkonferenz geführt werden.[353]

Die nächste Ministerkonferenz sollte in Hong Kong vom 13. bis 18. Dezember 2005 abgehalten werden. Erst wenige Wochen vor der Konferenz wurden konkrete Vorschläge eingebracht. Das hat mit zwei wichtigen Entscheidungen des Streitschlichtungsverfahrens in der WTO zu tun. März 2005 verabschiedete das Panel des Streitschlichtungsverfahrens, dass die Exportsubventionen der USA im Baumwollsektor gegen WTO-Recht verstoßen und abgebaut werden müssen. Brasilien hat im September 2004 das Verfahren gegen die USA eingeleitet. Die Entscheidung des Panels wurde als ein Sieg für die Entwicklungsländer gefeiert, insbesondere für die Interessen der *Cotton-4*. Allerdings ging es nur um die Exportsubventionen, das eigentliche Übel sind die staatlichen Förderungen.[354] Eine andere Entscheidung des Panels betraf die EU. Brasilien, Thailand und Australien klagten gegen die EU, weil diese ihren Zucker über die im Rahmen der WTO erlaubten Masse subventionierte. Die WTO gab diesen Ländern Recht und fordert von der EU, diese Subventionen abzubauen.[355]

Beide Entscheidungen der WTO stärkten die Positionen der Entwicklungsländer. Sie erwarteten nun von der USA und der EU konkrete Zugeständnisse für die Hong Kong Konferenz. Im September 2005 machte

[353] Vgl. Clapp 2007 – WTO agriculture negotiations, S. 45 ff
[354] Vgl. Lee 2007 – The cotton club, S. 148.
[355] Vgl. Clapp 2007 – WTO agriculture negotiations, S. 48.

die EU als erster Akteur konkrete Vorschläge. Die Subventionen sollten zwischen 30 und 65 Prozent und die Zölle zwischen 20 und 50 Prozent abgebaut werden. Weiterhin wollte die EU 10 Prozent ihrer Produkte als sensible Waren bestimmen und folglich von Liberalisierungsmaßnahmen ausschließen. Sie verpflichtete sich desweiteren, die Exportsubventionen ganz abzubauen, nannten aber keinen genauen Zeitpunkt. Die Vorschläge der EU gingen weder der USA noch den Entwicklungsländern weit genug. Die USA wollte die Zölle um 55-90 Prozent senken. Die Exportsubventionen der EU sollten bis 2010 komplett beseitigt werden. Die staatlichen Hilfen in der bernsteinfarbenen Box sollten hingen bis 2023 eliminiert werden. Entwicklungsländer waren mit beiden Vorschlägen unzufrieden. Sie bestanden immer noch darauf, die Zölle der Industrieländer stärker zu senken. Gleichzeitig war die Forderung der EU, 10 Prozent ihrer Produkte als sensibel zu charakterisieren, einfach zu hoch. Der Abbau von Subventionen ging ihnen hingegen nicht weit genug. Daneben äußerten sich weder die EU noch die USA zum Thema Baumwolle.

An diesem Punkt der Verhandlungen wurde alles von der EU abhängig gemacht. Selbst die USA stellte sich auf die Seite der Entwicklungsländer. Alle waren sich einig, dass die EU Substantielles anbieten müsste. Der EU-Handelskommissar steckte hingegen in einem Dilemma. Die Vorschläge, die er unterbreitet hatte, gingen manchen EU-Mitgliedsländern bereits viel zu weit. Insbesondere Frankreich kritisierte, dass er bereits seine Kompetenz überschritten habe. Am 18. Oktober 2005 versuchte Frankreich auf einem Treffen aller europäischen Außenminister, die Kommission zu zwingen, die Vorschläge zu widerrufen. Frankreich wurde von Griechenland, Irland, Polen, Portugal und Spanien unterstützt. Am Ende waren sie jedoch in der Minderheit und konnten sich nicht durchsetzten, aber es war klar, dass die EU keine weiteren Zugeständnisse machen konnte. Ende

Oktober drohte der französische Präsident Chirac, sein Veto einzulegen, wenn die Zugeständnisse in der Doha-Runde über das hinausgehen würden, was in der GAP-Reform beschlossen wurde. Er betrachtete diese Reformen als einen Beitrag zur Doha-Runde und sah keinen Anlass für weitere Konzessionen. Trotz dieser Drohungen machte der EU-Handelskommissar vor der Hong Kong Konferenz noch einmal einige Zugeständnisse. Die sensiblen Produkte sollten sich nur auf 8 Prozent belaufen und die Zölle etwas stärker gesenkt werden.[356]

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die Konferenz in Hong Kong enttäuschend endete. Es wurde zwar eine 40-seitige Deklaration verabschiedet, aber die Ergebnisse waren nur sehr mager und kaum eine Partei war zufrieden. Alle waren einig, dass es letztlich an den begrenzten Handlungsrahmen des EU-Handelskommissars lag, dass keine wirklichen Fortschritte erreicht wurden. Der Europäische Rat machte kurz vor der Konferenz Rat auf einem Treffen publik, dass keine weiteren Veränderungen an der GAP gestattet werden. Das Budget für 2007-2013 wurde bereits verabschiedet und sollte frühestens 2008/9 erneut überprüft werden. Damit stand fest, dass der Kommissar keine Zugeständnisse machen konnte, die Subventionen abzubauen. Sein letzter Vorschlag war die Eliminierung der Exportsubventionen bis 2013. Das war die einzige konkrete Vereinbarung, die in die Deklaration aufgenommen wurde. Diese Verpflichtung begeisterte niemanden, weil klar war, dass die EU bereits im Rahmen der GAP-Reform die meisten Exportsubventionen bis 2013 abgebaut haben würde.[357] Die USA und die Entwicklungsländer hätten sich als Enddatum 2010 gewünscht, die EU bestand zunächst auf das Datum 2015. Am Ende einigten sich alle 2013.

---

[356] Vgl. Young 2007 – Negotiating with diminshed expectations, S. 130f.
[357] Vgl. ebd., S. 132.

Die USA hingegen erklärte sich bereit, alle Exportsubventionen auf Baumwolle abzubauen und den Markt für LDC-Länder komplett zu öffnen. Auch das war keine besondere Verpflichtung, denn die Exportsubventionen mussten sowieso eliminiert werden, weil sie von der WTO für unzulässig befunden wurden. Die Öffnung des eigenen Marktes für Baumwolle aus LDC-Ländern ist ebenso dubios, weil die USA kein Importeur, sondern ein Exporteur von Baumwolle ist.[358]

Ein Ereignis auf der Konferenz bedarf noch der Erwähnung, weil es als ‚historisch' bezeichnet wurde. Die Mitglieder der G-20, G-33, und der G-90 (zusammen als die G-110 bekannt geworden) hielten ein gemeinsames Treffen ab. Die G-110 bemühte sich um Solidarität zwischen allen Entwicklungsländern und hob hervor, sich gegenseitig zu unterstützen, um die jeweiligen Interessen zu erreichen. Es wurde als historisch bezeichnet, weil die Interessen dieser Gruppen kaum unterschiedlicher hätten sein können. Die Forderungen der G-20 nach einer liberalen Agrarpolitik war unvereinbar mit den Forderungen der G-33 und der G-90. Trotz dieser Unterschiede wurde versucht die Forderungen der einzelnen Gruppen zu integrieren. Die G-110 drang auf den Abbau aller Exportsubvention bis 2010, setzte sich gleichzeitig für eine Entschädigung ein, wenn bestimmte Länder von diesem Abbau negativ betroffen sein sollten. Daneben forderte sie einen zollfreien Zugang für alle Produkte aus LDC-Ländern und den Abbau aller Baumwollsubventionen. Im Rahmen der Verhandlungen spielte diese Koalition aber keine besondere Rolle. Das Treffen hatte mehr einen symbolischen Charakter.[359]

Mit dem Ende der Konferenz begann die letzte Phase der Verhandlungen. Viele Details und Modalitäten mussten noch geklärt werden. Als

[358] Vgl. Lee 2007 – The cotton club, S. 148f.
[359] Vgl. Clapp 2007 – WTO agriculture negotiations, S. 50f.

neues Enddatum wurde Juli 2006 bestimmt. In den kommenden Monaten verhandelten nur noch wenige Staaten miteinander. Zu den wichtigsten Akteuren zählten die Vereinigten Staaten, die EU, Brasilien, Indien, Australien. Die Gruppe wurde unter dem Namen ‚FIPs plus' (*Five Interested Parties plus* – fünf interessierte Länder) bekannt. Die Aufnahme Indiens und Brasiliens in diesen kleinen Kreis, führte zu erneuter Kritik am Verhandlungsprozess in der WTO. Gleichzeitig verloren diese zwei Länder an Sympathie in den Reihen der Entwicklungsländer. Am Ende wurde deutlich, dass eine Entwicklungsrunde wahrscheinlich nur gewissen Entwicklungsländern zugutekommen würde. Die Gewinne wären jedenfalls sehr ungleich verteilt. Die Verhandlungen im Rahmen der FIPs-Gruppe mündeten aber in keinem Ergebnis. Als im Juli 2006 noch immer kein konkretes Resultat vorlag, wurden die Verhandlungen suspendiert.[360] An diesem Punkt überraschte das niemanden. Nachdem die EU deutlich machte, dass sie keine weiteren Konzessionen machen würde, hing alles davon ab, ob Entwicklungsländer und die USA bereit waren, das Angebotene zu akzeptieren. Diesen gingen die Zugeständnisse aber nicht weit genug.

5. Schlussbetrachtung

Abschließend soll die Frage beantwortet werden, warum die Verhandlungsrunde scheiterte. Es versteht sich von selbst, dass hier nur generelle Überlegungen angestellt werden können, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Es sollen drei Erklärungsmuster präsentiert werden, die helfen zu verstehen, worin das Problem lag. William Zartman stellt die Rolle von Verhandlungen sehr zutreffend in folgender Aussage heraus:

> „The core of the negotiation process is the transformation of zero-sum situations and attitudes into positive-sum solutions and approaches."[361]

[360] Vgl. ebd., S. 52.
[361] Zartman, Berman 1982 – The practical negotiator, S. 12.

Die Verhandlungen in der Doha-Runde haben in keiner Weise einen solchen Transformationsprozess durchlaufen. Bis zum Schluss sah es so aus, als wenn die Gewinne des einen die Verluste des anderen sind. Eine Begründung dieses Phänomens liefert das zweite Erklärungsmuster. Das im Jahre 1961 von dem Soziologen George Homans entwickelte und nach ihm benannte Homans-Theorem verdeutlicht, wie der Übergang von Nullsummen- in Positivsummenspiele gelingen kann:

> „The more the items at stake can be divided into goods valued more by one party than they cost to the other and goods valued more by the other party than they cost to the first, the greater the chances of successful outcomes."[362]

Homans beschreibt darin eine Lösung, die im Englischen als *issue linkage*[363] bezeichnet wird. Gemeint ist die Verknüpfung unterschiedlicher Themenbereiche, um so jedem Beteiligten einen Gewinn zu gewährleisten. In Verhandlungen ist das oft möglich, weil Akteure sehr unterschiedliche Präferenzen haben und Güter anders bewerten. Die Doha-Runde beinhaltete insgesamt 19 Themenbereiche. In den Verhandlungen über die Landwirtschaft wurde aber kein Versuch unternommen, die Bereiche miteinander zu verknüpfen. Das hat folgenreiche Konsequenzen gehabt. Für Industrieländer ist die Liberalisierung des Agrarsektors zunächst nur mit Kosten verbunden. Wie deutlich gezeigt wurde, handelt es sich um einen sehr sensiblen Bereich. Sie sind auch nicht sonderlich daran interessiert, dass Entwicklungsländer ihren Agrarsektor öffnen. Selbst wenn Entwicklungsländer sich festgelegt hätten, die gleichen Verpflichtungen einzugehen, die sie von Industrieländern forderten, wäre das Ergebnis wahrscheinlich sehr mager ausgefallen. Für Industrieländer sind aber andere Bereiche sehr wichtig, wie beispielsweise der Dienstleistungssektor. Entwicklungsländer

[362] Zitiert nach ebd., S. 13f.
[363] Vgl. Hampson, Hart 1999 – Multilateral Negotiations, S. 10 und 13.

hätten Zugeständnisse im Dienstleistungssektor machen können für Konzession im Agrarsektor.[364] Aber diese Idee ist nicht in Betracht gezogen worden.

Nun könnte eingeräumt werden, dass die Doha-Entwicklungsrunde eingeleitet wurde, um gerade die Bedürfnisse der Entwicklungsländer in den Vordergrund zu rücken und dass Industrieländer gewissermaßen verpflichtet waren, Zugeständnisse zu machen, ohne selbst Substantielles zu erhalten. Wie Joseph Stiglitz anmerkt, haben Entwicklungsländer die moralische Überlegenheit auf ihrer Seite, weil die Politik der Industrieländer im Agrarsektor Entwicklungsländer schädigt.[365] Das wird noch mehr untermauert durch die Milleniumentwicklungsziele, die im Jahre 2000 verabschiedet wurden. Im Ziel 8, Vorgabe 12 einigten sich alle auf die Errichtung eines Handelssystems, dass die Entwicklung und Armutsbekämpfung fördert. In einem Report der Vereinten Nationen von 2005 wurde herausgearbeitet, dass der Abbau von Subventionen in den Industrieländer einen Hauptbeitrag zum Erreichen dieses Ziels leisten würde.[366] Oxfam wirft deshalb den Industrieländern Heuchelei vor, weil sie auf der einen Seite die Vorzüge des Freihandels predigen, auf der anderen aber nicht bereit sind, den Agrarsektor zu liberalisieren.[367]

Wie in dieser Arbeit gezeigt wurde ist das nicht ganz zutreffend. Obwohl es in der WTO um die Liberalisierung des Handels geht, gestaltet sich das nicht so einfach. Jagdish Bhagwati antwortet auf die Kritik von Oxfam mit folgenden Ausführungen:

> „What should we make of the fact that the rich-country tariffs are lower for rich-country exports of manufactures than for poor-country exports? Is that not hypocrisy? Not really. It is a simple consequence of

[364] Vgl. Hoekman, Mattoo 2007 – Services, economic development, S. 73f.
[365] Vgl. Stiglitz, Charlton 2007 – Fair trade for all, S. vii.
[366] Vgl. Millenium Project: Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals, London 2005, S. 212 ff
[367] Vgl. Oxfam: Rigged Rules and Double Standards. Trade, globalisation, and the fight against poverty, in: http://www.maketradefair.com/en/index.php?file=03042002121618.htm (17.05.2010).

> the fact that poor countries have conventionally been exempted from making tariff concessions to get tariff concessions. Rich countries then typically avoid making significant concessions on products of interest to the poor countries. If you want a free lunch, do not expect to eat at a banquet."[368]

Bhagwati verdeutlicht damit nochmals den Verhandlungscharakter der WTO. Nur wenn Staaten bereit sind, selbst Konzessionen zu machen, können sie etwas im Gegenzug erwarten. Ökonomen verweisen immer wieder darauf, dass die Handelsliberalisierung ein Positivsummenspiel ist. Deshalb können auch Entwicklungsländer vom Abbau ihrer Zölle profitieren. Entwicklungsländer sind in dieser Hinsicht aber sehr zurückhaltend. Das hängt teilweise mit den Ergebnissen der Uruguay-Runde zusammen. Dort machten sie viele Zugeständnisse, ohne davon wirklich profitiert zu haben. In der Doha-Runde wollten sie diesen Fehler nicht wiederholen. Letztlich waren sie eher bereit keinem Abkommen zuzustimmen, als einem der sie wieder benachteiligt hätte.

An dieser Stelle soll noch das dritte Erklärungsmuster eingeführt werden, dass ein Scheitern der Runde erklären hilft, nämlich der extensive Gebrauch der distributiven Strategie. Alle Akteure stellten unzählige Forderungen und griffen sich über die Dauer der Verhandlungen immer wieder an. Die Doha-Runde ist ein gutes Beispiel für die Ineffizienz des Feilschens um Positionen. Wenn Parteien durchgehend distributiv agieren, wird es kaum noch möglich, Verständnis für die Interessen der Kontrahenten zu entwickeln. Entwicklungsländer waren aufgrund ihrer Erfahrungen in der Uruguay-Runde voller Argwohn in die neuen Verhandlungen getreten. Mit allen Mitteln wollten sie verhindern, Ergebnissen zuzustimmen, die sie erneut diskriminieren würden. Sie lehnten die meisten Vorschläge der

[368] Jagdish Bhagwati: Reshaping the WTO in: Eastern Economic Review, Jan/Feb 2005, in: http://www.columbia.edu/~jb38/FEER%20Final%20Edited%20by%20Restall%20and%20Bhagwati.pdf (02.11.09), nicht paginiert.

Industrieländer deshalb von vorneherein ab. Industrieländer hingegen zeigten wenig Feingefühl im Umgang mit Entwicklungsländern. Der exklusive Verhandlungsstil zu Beginn der Doha-Runde erzürnte Entwicklungsländer und trieb sie noch mehr in eine defensive Haltung. Die Drohungen und Beschuldigungen nach dem Scheitern in Cancun erschwerten eine erneute Annäherung. Vor der Konferenz in Hong Kong änderten die Parteien zwar ihre Strategien und agierten integrativer, aber die Verhandlungen nahmen an diesem Punkt eine Wende, die eine Einigung in weite Ferne rückte. Die Verkündung der EU, dass weiter Konzessionen in der Agrarpolitik nicht mehr möglich sind, brachten die Verhandlungen völlig ins Stocken. Aber selbst an diesem Punkt hätten die Verhandlungen nicht scheitern müssen. Hätten die Akteure integrativer gehandelt und sich auf die Lösung des Problems konzentriert, wäre vielleicht ein Übereinkommen erzielt worden. Die EU wurde nur angegriffen, keiner fragte sich aber, wie dem EU-Handelskommissar geholfen werden könnte, den Widerstand der EU- Mitgliedsländer zu brechen. Im Grunde ist das die Essenz der Verhandlungen in der WTO: Verhandlungsführer helfen sich gegenseitig, dem Druck protektionistischer Vetospieler zu entkommen. Das ist das Problem, das im Rahmen der WTO gelöst werden soll. In der Doha-Runde vermochten die Akteure nicht diesen Punkt zu erreichen.

Bibliographie

Primärliteratur

– CIA: The World Factbook. Country Comparison in Imports, in: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2087rank.html?countryName=United%20States&countryCode=us&regionCode=na&rank=2#us (23.04.2010).

– Lamy, Pascal: EU Trade Commissioner Press Conference closing the World Trade Organisation 5th Ministerial Conference 5th WTO Ministerial Conference Cancun, Mexico, 14 September 2003, in: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/409&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en (11.05.2010).

– Tietje, Christian: Welthandelsorganisation. Mit WTO-Übereinkommen, GATT 1947/1994, Landwirtschaftsübereinkommen, Übereinkommen über gesundheitspolizeiliche Maßnahmen (SPS), Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT), Subventionsübereinkommen, Antidumping-Übereinkommen, Dienstleistungsabkommen (GATS), Übereinkommen über geistiges Eigentum (TRIPS), Streitbeilegungsvereinbarung (DSU), 4. erg. Aufl., München 2009.

– The Cairns Group: An Introduction, in: http://www.cairnsgroup.org/introduction.html (02.05.2010).

– WTO: Declaration on the TRIPS agreement and public health. Adopted on 14 November 2001, in: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.htm (29.04.2010).

– WTO: Doha Ministerial Declaration. Adopted on 14 November 2001, in: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm (21.04.2010).

– WTO: Domestic Support in Agriculture. The boxes, in: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm#green (29.04.2010).

– WTO: Draft Cancún Ministerial Text. Derbez text, in: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/draft_decl_rev2_e.htm (29.04.2010).

– WTO: Groups in the agriculture negotiations, in: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm (29.04.2010).

– WTO: Implementation of paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and public health. Decision of the General Council of 30 August 2003, in: http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/implem_para6_e.htm (29.04.2010).

– WTO: International trade statistics 2002. World trade in 2001 — Overview, in: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2002_e/chp_1_e.pdf (24.04.2010).

– WTO: Sectoral Initiative in favour of Cotton. Joint Proposal by Benin, Burkina Faso, Chad and Mali. TN/AG/GEN/4. 16 May 2003, in: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd20_cotton_e.htm (06.05.2010).

– WTO: The Doha Declaration explained. Trade-related aspects of intellectual property rights (TRIPS), in: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm#trips (29.04.2010).

Sekundärliteratur

– Adam, Erfried: Suspendierung der Welthandelsrunde - Multilateralismus, Global Governance und Entwicklungspolitik in der Krise, IPG 4, 2006, in: http://library.fes.de/pdf-files/id/ipg/03935.pdf (02.11.09).

– Aidt, Toke S./ Gassebner, Martin: Do Autocratic States Trade Less?, In: Cambridge Working Papers in Economics 0742, February 2008, in: http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/aidt/papers/web/cwpe0742_autocracies.pdf (15.09.09).

– Albin, Cecilia: Can NGOs Enhance the Effectiveness of International Negotiation?, in: International Negotiation, Vol. 4, 1999, S. 371–387.

– Alter, Karen J./ Meunier, Sophie: The Politics of International Regime Complexity, presented at the Politics of International Regime Complexity Symposium 2007, in: http://www.princeton.edu/~smeunier/AlterMeunier-FramingPiece2.pdf (15.09.09).

– Bagwell, Kyle/ Staiger, Robert W.: The WTO: Theory and Practice, October 2009, in: http://www.stanford.edu/~rstaiger/ar_wto_theory_practice_101209.pdf (27.10.09).

– Barry, Bruce, et al.: I Laughed, I Cried, I Settled. The Role of Emotion in Negotiation, in: Michele J. Gelfand/ Jeanne M. Brett (Hg.): The Handbook of Negotiation and Culture, California 2004, S. 71–93.

– Bexell, Magdalena, et al.: Democracy in Global Governance: The Promises and Pitfalls of Transnational Actors, Paper for presentation at the

Annual Conference of Millennium Journal of International, London, October 25-26 2008, in: http://www.statsvet.su.se/publikationer/tallberg/bexell_tallberg_democracy_in_global_governance_080919.pdf (15.09.09).

– Bhagwati, Jagdish: Reshaping the WTO, in: Eastern Economic Review, Jan/Feb 2005, in: http://www.columbia.edu/~jb38/FEER%20Final%20Edited%20by%20Restall%20and%20Bhagwati.pdf (02.11.09), nicht paginiert.

– Bhagwati, Jagdish: In Defense of Globalization, Oxford 2007.

– Binmore, Ken: Game Theory. A very short introduction, Oxford 2007.

– Chang, Ha-Joon: The East Asian Development Experience, in: Ha-Joon Chang (Hg.): Rethinking Development Economics, London 2006, S. 107–124.

– Clapp, Jennifer: Developing Countries and the WTO Agriculture Negotiations, in: The Centre for International Governance Innovation, March 2006, Working Paper No. 6, in: http://www.environment.uwaterloo.ca/u/jclapp/Develop_WTO_final.pdf (21.09.09).

– Clapp, Jennifer: WTO agriculture negotiations and the Global South, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 37–55.

– Cohen, Herb: You Can Negotiate Anything, New Jersey 1982.

– Cohen, Raymond/ Meerts, Paul: The Evolution of International Negotiation Processes, in: International Negotiation, Vol. 13, 2008, S. 149–156.

– Collier, Paul: Die unterste Milliarde. Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann, Bonn 2008.

– Crump, Larry/ Glendon, A. Ian: Towards a Paradigm of Multiparty Negotiation, in: International Negotiation, Vol. 8, 2003, S. 197–234.

– da Motta Veiga, Pedro: Brazil and the G-20 Group of Developing Countries. Managing the Challenges of WTO Participation: Case Study 7, in: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case7_e.htm (29.04.2010).

– Das, Bhagirath Lal: The WTO and the Multilateral Trading System. Past, Present and Future, London 2004.

– Dawson, Roger: Secrets of Power Negotiating. Inside secrets from a master negotiator, 2. Aufl., New Jersey 1999.

– Dixit, Avinash K./ Nalebuff, Barry J.: Spieltheorie für Einsteiger. Strategisches Know-how für Gewinner, Stuttgart 1997.

– Doucouliagos, Hristos/ Ulubasoglu, Mehmet Ali: Democracy and Economic Growth: A Meta-Analysis, in: American Journal of Political Science, January 2008, Vol. 52, No. 1, S. 61–83, in: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1014333 (16.09.09).

– Drahos, Peter: Four Lessons For Developing Countries from the Trade Negotiations over Access to Medicines, in: Liverpool Law Review, Vol. 28, No. 1, April 2007, S. 11–39, in: http://www.anu.edu.au/fellows/pdrahos/pdfs/2007fourlessonsfordevcountries.pdf (02.11.09).

– Dupont, Cedric: Negotiation as Coalition Building, in: International Negotiation, Vol. 1, 1996, S. 47–64.

– Dupont, Cedric, et al.: Learning in multilateral trade negotiations: some results from simulation for developing countries, in: John S. Odell (Hg.): Negotiating Trade. Developing Countries in the WTO and NAFTA, New York 2006, S. 145–176.

– Fisher, Roger, et al.: Das Harvard-Konzept. Sachgerecht verhandeln - erfolgreich verhandeln, 21. Aufl., Frankfurt/Main 2002.

– Galbreath, David: International Regimes and Organizations, in: Trevor C Salmon/ Mark F Imber (Hg.): Issues in International Relations, 2. Aufl., Abingdon 2010, S. 121–135.

– Gawande, Kishore: The Structure of Lobbying and protection in U.S. Agriculture, in: Simon J. Evenett/ Bernard M. Hoekman (Hg.): Economic Development and Multilateral Trade Cooperation, Washington D.C. 2006, S. 41-87.

– Gilpin, Robert G.: The Political Economy of International Relations, New Jersey 1987.

– Gilpin, Robert G.: The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century, New Jersey 2000.

– Gilpin, Robert G.: Global Political Economy. Understanding the International Economic Order, New Jersey 2001.

– Goldberg, Pinelopi Koujianou/ Pavcnik, Nina: Trade, Inequality, and Poverty: What Do We Know? Evidence from Recent Trade Liberalization Episodes in Developing Countries, 2004, in: http://www.princeton.edu/~pennykg/brookings.pdf (27.10.09).

– Grieco, Joseph, et al.: The Relative-Gains Problem for International Cooperation, in: The American Political Science Review, Vol. 87, No. 3, Sep. 1993, S. 727–743.

– Hampson, Fen Osler/ Hart, Michael: Multilateral Negotiations. Lessons from Arms Control, Trade, and the Environment, Baltimore 1999.

– Herz, John: International Politics in the Atomic Age, New York 1959.

– Hoekman, Bernard/ Mattoo, Aaditya: Services, economic development, and the Doha Round, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 73-93.

– Hoekman, Bernard M./ Kostecki, Micheal M.: The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond, 2. Aufl., Oxford 2002.

– Hogan/ Kevin: The Science of Influence. How to Get Anyone to Say "Yes" in 8 Minutes or Less!, New Jersey 2005.

– Holtz, Uwe: Entwicklungspolitisches Glossar. Stichwörter zur Entwicklungs- und Eine Welt-Politik, Aktualisierung vom 22.07.09, in: http://www.uni-bonn.de/~uholtz/virt_apparat/EP_Glossar.pdf (07.09.09).

– Jawara, Fatoumata/ Kwa, Aileen: Behind the Scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations. Lessons of Cancun, überarbeitete Auflage, New York 2004.

– Keohane, Robert O/ Nye Jr., Joseph S.: The club model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy, in: Robert Owen Keohane (Hg.): Power and governance in a partially globalized world, London, New York 2002, S. 219–244.

– Keohane, Robert O.: After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, erweiterte Auflage, New Jersey 2005.

– Kleen, Peter: So Alike and yet so Different: A comparison of the Uruguay Round and the Doha Round, Jan Tumlir Policy Essays, Number 02, 2008, in: http://www.ecipe.org/publications/jan-tumlir-policy-essays/so-alike-and-yet-so-different-a-comparison-of-the-uruguay-round-and-the-doha-round/PDF (02.11.09).

– Larson, Deborah Welch: Exchange and Reciprocity in International Relations, in: International Negotiation, Vol. 3, 1998, S. 121–138.

– Lee, Donna: The cotton club. The African Group in the Doha Development Agenda, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 137–154.

– Liebig, Klaus: Die internationale Handelsordnung zu Beginn der Doha-Runde: Entwicklungsfreundliche Reformen und neue Anforderungen an die Entwicklungspolitik, präsentiert auf der Tagung "Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik" in Schwaig, 21.-23. November 2002, in: http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/open-webcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ENTR-

7C7DUN/$FILE/Die%20internationale%20Handelsordnung%20zu%20Beginn%20der%20Doha-Runde.pdf (15.09.09).

– Mankiw, N. Gregory: Principles of Economics, 5.Auflage, Mason 2008.

– Messerlin, Patrick A.: Reforming Agricultural Policies in the Doha Round, in: Simon J. Evenett/ Bernard M. Hoekman (Hg.): Economic Development and Multilateral Trade Cooperation, Washington D.C. 2006, S. 3–40.

– Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz: Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven, INEF Report, Heft 67, 2003, in: http://reinhard-meyers.uni-muenster.de/docs/kurs/GGKonzept.pdf (02.11.09).

– Meunier, Sophie/ Nicolaidis, Kalypso: The European Union as a Trade Power, in: Christopher Hill/ Michael Smith (Hg.): International Relations and the European Union, Oxford 2005, S. 247–269.

– Millenium Project: Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals, London 2005.

– Milner, Helen V./ Kubota, Keiko: Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries, in: International Organization, Winter 2005, Vol. 59, Issue 1, S. 157–193, in: http://www.princeton.edu/~hmilner/forthcoming%20papers/LDC_IO_WIN2005.pdf (21.09.2009).

– Milner, Helen V./ Mukherjee, Bumba: Democratization and Trade Liberalization, September 2007, in: http://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/globdem/papers/milner_mukherjee.pdf (16.09.09).

– Morris, Michael W./ Gelfand, Michele J.: Cultural Differences and Cognitive Dynamics. Expanding the Cognitive Perspective on Negotiation, in: Michele J. Gelfand/ Jeanne M. Brett (Hg.): The Handbook of Negotiation and Culture, California 2004, S. 45–69.

– Mortensen, Jens L.: The EU in the WTO: Realism and idealism in European trade politics, Prepared for ISA Annual Convention, Chicago, Feb/March 2007, in: http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/1/8/0/1/8/pages180181/p180181-1.php (02.11.09).

– Müller, Harald: Wie kann eine neue Weltordnung aussehen? Wege in eine nachhaltige Politik, Bonn 2008.

– Narlikar, Amrita: International Trade and Developing Countries. Bargaining Coalitions in the GATT & WTO, London 2003.

– Narlikar, Amrita: The World Trade Organization. A Very Short Introduction, New York 2005.

– Nelson, Michael Byron/ Halderman, Michael: The EU, CAP, and Developing Countries: Understanding the June 2003 CAP Reforms & Their Relation to Developing Interests, Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2004, in: http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/5/9/9/0/pages59905/p59905-1.php (02.11.09).

– Nikolaev, Alexander G.: International Negotiations. Theory, Practice, and the Connection with Domestic Politics, Plymouth 2007.

– Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik, Bonn 2006.

– Odell, John S.: Breaking Deadlocks in International Institutional Negotiations: The WTO, Seattle and Doha, Forthcoming in International Studies Quarterly 2009, in: http://www-rcf.usc.edu/~odell/breaking%20deadlock.pdf (15.09.09).

– Odell, John S.: The Negotiation Process and International Economic Organizations, presented to the American Political Science Association, September 1999, in: http://www-rcf.usc.edu/~odell/papers.htm (18.09.09).

– Odell, John S.: Bounded rationality and the World Political Economy: The Nature of Decision Making, in: David M Andrews/ C Randall Henning/ Louis W Pauly (Hg.): Governing the World's Money, New York 2002, S. 168–193, in: http://www-rcf.usc.edu/~odell/pub.htm (15.09.09).

– Odell, John S.: The Seattle Impasse and its Implications for the World Trade Organization, in: Daniel L. M. Kennedy/ James D. Southwick (Hg.): The Political Economy of International Trade Law. Essays in Honor of Robert E. Hudec, Cambridge 2002, S. 400–429, in: http://www-rcf.usc.edu/~odell/pub.htm (15.09.09).

– Odell, John S.: Chairing a WTO Negotiation, in: Journal of International Economic Law, June 2005, 8(2), S. 425–448, in: http://jiel.oxfordjournals.org/cgi/reprint/8/2/425?ijkey=LJsoRYshVdYU8t3&keytype=ref (15.09.09).

– Odell, John S.: Introduction, in: John S. Odell (Hg.): Negotiating Trade. Developing Countries in the WTO and NAFTA, New York 2006, S. 1–40.

– Odell, John S.: Growing power meets frustration in the Doha round's first four years, in: Larry Crump/ S. Javed Maswood (Hg.): Developing Countries and Global Trade Negotiations, New York 2007, S. 7–40, in: http://www-rcf.usc.edu/~odell/The%20Doha%20round%27s%20first%20four%20years.pdf (15.09.09).

– Odell, John S./ Mena L. N., Antonio Ortiz: How to Negotiate over Trade: A Summary of New Research for Developing Countries, Distributed by UNCTAD and the WTO, 2004, in: http://www-rcf.usc.edu/~odell/papers.htm (15.09.09).

– Odell, John S./ Sell, Susan K.: Reframing the issue: the WTO coalition on intellectual property and public health, 2001, in: John S. Odell (Hg.): Negotiating Trade. Developing Countries in the WTO and NAFTA, New York 2006, S. 85–114.

– Ostry, Sylvia: Trade, development, and the Doha Development Agenda, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 26–33.

– Oxfam: Rigged Rules and Double Standards. Trade, globalisation, and the fight against poverty, in: http://www.maketradefair.com/en/index.php?file=03042002121618.htm (17.05.2010).

– Özden, Caglar/ Reinhardt, Eric: Unilateral Preference Programs: The Evidence, in: Simon J. Evenett/ Bernard M. Hoekman (Hg.): Economic Development and Multilateral Trade Cooperation, Washington D.C. 2006, S. 189–211.

– Patel, Mayur H.: Building Coalitions and Consensus in the WTO, Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, San Francisco, March 2008, in: http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/3/5/7/pages253572/p253572-1.php (02.11.09), nicht paginiert.

– Pfetsch, Frank R.: Verhandeln in Konflikten. Grundlagen - Theorie - Praxis, Wiesbaden 2006.

– Plantey, Alain: International Negotiation in the Twenty-First Century, Abingdon/ New York 2007.

– Putnam, Robert D.: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: International Organization, Vol. 42, No. 3, Summer 1988, S. 427–460.

– Raiffa, Howard, et al.: Negotiation Analysis. The science and art of collaborative decision making, Cambridge 2007.

– Randolph, Lillian: A suggested model of international negotiation, in: Journal of Conflict Resolution, Vol. 10, No. 3, 1966, S. 344–353.

– Requejo, William Hernández/ Graham, John L.: Global Negotiation. The New Rules, New York 2008.

– Rieck, Christian: Professor Rieck's Spieltheorie-Seite, in: http://www.spieltheorie.de/index.htm (18.09.09).

– Rieger, Elmar: Agricultaral Policy, in: Helen Wallace/ William Wallace/ Mark A. Pollack (Hg.): Policy-making in the European Union, 5. Aufl., Oxford 2005, S. 161–190.

– Rodrik, Dani: The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered, Paper prepared for the UNDP, April 2001, in: http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNDPtrade.PDF (21.09.09).

– Rodrik, Dani/ Mayda, Anna Maria: Why Are Some People (and Countries) More Protectionist Than Others?, Revised January 2002, in: http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/TradePref.PDF (21.09.09).

– Schelling, Thomas: The Strategy of Conflict, Cambridge 1980.

– Schmid, Josef: Wirtschaftspolitik für Politologen, Paderborn 2006.

– Schott, Jeffrey J.: Completing the Doha Round, in: Institute for International Economics, October 2006, PB06-7, in: http://www.iie.com/publications/pb/pb06-7.pdf (16.09.09).

– Schott, Jeffrey J.: The future of the multilateral trading system in a multipolar world, in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2008, Discussion Paper 8/2008, in: http://www.iie.com/publications/papers/schott0608.pdf (16.09.09).

– Scott, James: How the poor pay for the US trade deficit. And why it matters for the Doha Development Agenda, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 97–118.

– Sell, Susan K.: Intellectual property and the Doha Development Agenda, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 56–72.

– Simonelli, Nicole: Bargaining over International Multilateral Agreements: The Duration of Negotiations, prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association 1-4 September 2005, in: http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/4/0/6/4/pages40642/p40642-1.php (07.09.09).

– Smythe, Elisabeth: Democracy, development, and the WTO's legitimacy challenge. Assessing the Doha Development Round, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 205–225.

– Stanford Encyclopedia of Philosophy: The Free Rider Problem, 2003, in: http://plato.stanford.edu/entries/free-rider/ (23.09.09).

– Stiglitz, Joseph: Die Chancen der Globalisierung, Bonn 2006.

– Stiglitz, Joseph: Social Justice and Global Trade, in: Far Eastern Economic Review, Vol. 169, No. 2, March 2006, S. 18–22, in: http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/papers/2006_Social_Justice.pdf (02.11.09).

– Stiglitz, Joseph E/ Charlton, Andrew: Fair trade for all. How trade can promote development, Oxford 2007.

– Tarar, Ahmer: Bargaining Power, the Schelling Conjecture, and "Fast-Track" Trade Negotiating Authority, February 2006, in: http://www-polisci.tamu.edu/upload_images/35/fasttrack.pdf (24.09.09).

– Taylor, Ian: The periphery strikes back? The G20 at the WTO, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 155-168.

– Thaler, Richard H./ Sunstein, Cass R.: Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness, London 2009.

– Thelen, Thobias: Spieltheorie und das Gefangenendilemma, in: http://tobiasthelen.de/ipd/gesamt.html (1.10.09).

– Thompson, Leigh, et al.: The Evolution of Cognition and Biases in Negotiation Research. An Examination of Cognition, Social Perception, Motivation, and Emotion, in: Michele J. Gelfand/ Jeanne M. Brett (Hg.): The Handbook of Negotiation and Culture, California 2004, S. 7–44.

– Thurow, Lester: Die Zukunft der Weltwirtschaft, Bonn 2004.

– Townsend, Ian: The WTO Doha Development Round: Where next for World Trade?, in: UK House of Commons Library Research Papers, September 2006, Vol. 06, Issue 43, in: http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=44187 (21.09.09).

– Tracy, Brian: The 21 Absolutely Unbreakable Laws of Negotiating, in: http://www.mymmu.net/ebook/Brian_tracy/Brian_Tracy_The_Laws_of_Negotiating.pdf (21.09.09).

– Tyler, Tom/ Blader, Steven L.: Justice and Negotiation, in: Michele J. Gelfand/ Jeanne M. Brett (Hg.): The Handbook of Negotiation and Culture, California 2004, S. 295–312.

– United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN-ESCAP): Aftermath of the fifth WTO Ministerial Conference: State

of play and the implications fpr Developing Countries. Post-Cancun Agenda for WTO Negotiations on Agriculture, in: http://www.unescap.org/tid/mtg/postcancun_rte_ho.pdf (11.05.2010).

– Winham, Gilbert R.: Practitioners' View of International Negotiation, in: World Politics, Vol. 32, No. 1, 1979, S. 111–135.

– Wolfe, Robert: Decision-Making and Transparency in the 'Medieval' WTO: Does the Sutherland Report have the Right Prescription?, in: Journal of International Economic Law, Vol. 8, No. 3, 2005, S. 631–645.

– Wolfe, Robert: New Groups in the WTO Agricultural Trade Negotiations: Power, Leraning and Institutional Design, CATPRN Commissioned Paper CP, 2006-2, in: New Groups in the WTO Agricultural Trade Negotiations: Power, Learning and Institutional Design (02.11.09).

– Woolcock, Stephen: Trade Policy. From Uruguay to Doha and Beyond, in: Helen Wallace/ William Wallace/ Mark A. Pollack (Hg.): Policy-making in the European Union, 5. Aufl., Oxford 2005, S. 377–399.

– Young, Alasdair R.: Negotiating with diminshed expectations: the EU and the Doha Development Round, in: Donna Lee/ Rorden Wilkinson (Hg.): The WTO after Hong Kong. Progress in, and prospects for, the Doha Development Agenda, London 2007, S. 119-136.

– Zakaria, Fareed: The Post-American World. And the Rise of the Rest, London 2009.

– Zangl, Bernhard: Regimetheorie, in: Siegfried Schieder/ Manuela Spindler (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, 2. überarb. Aufl., Opladen 2006, S. 121–144.

– Zartman, I. William: The Political Analysis of Negotiation: How Who Gets What and When, in: World Politics, Vol. 26, No. 3, 1974, S. 385–399.

– Zartman, I. William: Negotiation as a Search for Justice, in: International Negotiation, Vol. 1, 1996, S. 79–98.

– Zartman, I. William: What I Want to Know about Negotiations, in: International Negotiation, Vol. 5, 2002, S. 5–15.

– Zartman, I. William/ Berman, Maureen R.: The practical negotiator, New Haven 1982.