

Bilateralismus und Multilateralismus in den internationalen Beziehungen

Ein polit-ökonomischer Ansatz am Beispiel der Handelskooperation

Die Anzahl der kooperierenden Akteure, gemessen an Bilateralismus und Multilateralismus, repräsentiert eine der zentralen Dimensionen internationaler Kooperation. Bisher gibt es jedoch kaum Untersuchungen über die Bestimmungsfaktoren der beiden Kooperationsformen. Ziel dieses Beitrags ist die Entwicklung einer polit-ökonomischen Erklärung der Wahl zwischen Bi- und Multilateralismus. Die Entscheidung ist gekennzeichnet durch widerstreitende Handlungsanreize. Auf der einen Seite können Verteilungsinteressen besser in bilateraler Kooperation realisiert werden, weil diese spezifische Reziprozität und die Feinabstimmung des eigenen Verhandlungsverhaltens ermöglicht. Auf der anderen Seite generiert Bilateralismus Externalitäten und hohe Transaktionskosten, die einen Anreiz für Multilateralismus setzen, welcher allerdings wiederum die Realisierung der eigenen Verteilungsinteressen sehr schwierig macht. Die Wahl eines Staates hängt daher davon ab, ob der Verfolgung von Verteilungsinteressen Vorrang vor der Lösung der Externalitätenprobleme eingeräumt wird oder umgekehrt. Die Erklärung findet empirische Bestätigung durch eine Plausibilitätsprobe anhand zweier Fälle aus dem Bereich der internationalen Handelskooperation.

1. Einleitung¹

Die Anzahl der Staaten, die miteinander kooperieren, ist eine der zentralen Dimensionen internationaler Kooperation, wobei im Allgemeinen zwischen Bilateralismus und Multilateralismus unterschieden wird (Keohane 1990: 731). In der Literatur zum internationalen Doppelbesteuerungsregime gibt es zum Beispiel eine Debatte darüber, ob ein multilateraler Ansatz aus Wohlfahrts Gesichtspunkten nicht der gegenwärtigen bilateralen Verregelung vorzuziehen sei (Rixen 2008). Auch die Forschung zur internationalen Entwicklungshilfe befasst sich in jüngerer Zeit mit der Frage, wann Staaten Unterstützung bilateral und multilateral gewähren (Boulding 2004). Im Gegensatz zu verschiedenen politikfeldspezifischen Perspektiven auf Bi- und Multilateralismus (z. B. Rixen/Rohlfing 2007) gibt es jedoch kaum generelle Ansätze zur Erklärung der Bestimmungsfaktoren der jeweiligen Form (Pahre 1994: 326-328). Die

1 Für sehr hilfreiche Kommentare danke ich vier anonymen Gutachtern und Christopher Daase. Ferner gebührt Dank Julian Garritzmann, Philipp Genschel, Markus Jachtenfuchs, Peter Mayer, Thomas Rixen, Susanne Uhl, Moritz Weiß, Dieter Wolf und Bernhard Zangl. Diese Arbeit fand ihren Anfang während meiner Zeit am SFB 597 Staatlichkeit im Wandel in Bremen und der *Jacobs University*. Finanzielle Förderung wurde durch die DFG gewährt.

Kooperationstheorie ist daher momentan außer Stande, die Entscheidung zwischen Bi- und Multilateralismus zu erklären.

Ziel dieses Artikels ist die Entwicklung einer polit-ökonomischen Erklärung, die einen Beitrag zum besseren Verständnis der Wahl zwischen Bilateralismus und Multilateralismus leistet und somit zur Weiterentwicklung der Theorie des rationalen Designs internationaler Kooperation beiträgt (vgl. Koremenos et al. 2001 a). Kern des Ansatzes ist das Argument, dass die Entscheidung für bi- und multilaterale Kooperation durch widerstreitende Handlungsanreize gekennzeichnet ist, die aus einem Interaktionseffekt zwischen Verteilungsinteressen und Externalitätenproblemen resultieren. Zum einen können Staaten ihre Verteilungsinteressen besser in bilateraler Kooperation realisieren, weil deren Maximierung spezifische Reziprozität erfordert, die nur bei Bilateralismus gegeben ist. Zum anderen besteht ein Anreiz für Multilateralismus, der in Externalitäten begründet liegt, die wiederum unmittelbar aus bilateraler Kooperation heraus entstehen. Die Externalitäten können durch Multilateralismus beseitigt werden, allerdings nur auf Kosten einer erheblich verminderten Fähigkeit der Umsetzung von Verteilungsinteressen. Insgesamt betrachtet hängt die Wahl eines Staates davon ab, ob der Verwirklichung von Verteilungsinteressen Vorrang vor der Lösung der Externalitätenprobleme eingeräumt wird oder umgekehrt. Eine vergleichende empirische Analyse der Entscheidung zwischen bi- und multilateraler Liberalisierung während der fünften und sechsten GATT-Runde (*General Agreement on Tariffs and Trade*)² stützt die Hypothesen.

Im zweiten Abschnitt dieses Beitrags wird der Stand der Literatur zu den Determinanten bilateraler und multilateraler Kooperation diskutiert. Der dritte Teil beinhaltet die Herleitung des Erklärungsansatzes. Im vierten Abschnitt werden zwei Fälle aus der internationalen Handelskooperation herangezogen, um die aus der Erklärung abgeleiteten Hypothesen anhand einer Plausibilitätsprobe empirisch zu überprüfen. Der fünfte Abschnitt umfasst eine Diskussion der Reichweite der Erklärung und geht auf weitere Forschungsschritte ein, die zu einem besseren Verständnis von Bi- und Multilateralismus in den internationalen Beziehungen beitragen können.

2. Bi- und Multilateralismus in der Kooperationstheorie

Faktoren, die gemäß der Kooperationsliteratur die Entscheidung zwischen Bilateralismus und Multilateralismus beeinflussen, kann man der Verhandlungsphase und der Durchsetzungsphase zurechnen, die im Weiteren auch als *ex ante*- und *ex post*-Phase bezeichnet werden (Fearon 1998: 274-275). In die erste Phase fallen Kommunikationskosten und das Streben nach *issue linkage*, während unter letztere Überwachungs- und Sanktionskosten subsumiert werden können. Hinsichtlich aller vier Faktoren wird Multilateralismus meist explizit oder implizit als hinderlich angesehen, woraus eine staatliche Präferenz für Bilateralismus abgeleitet wird. Die vermeintlichen Nachteile

2 In Einklang mit der allgemeinen Sprachregelung bezeichnet GATT das Regime und *General Agreement on Tariffs and Trade* das Abkommen an sich.

von Multilateralismus werden jedoch voreilig als Vorteile bilateraler Kooperation ausgelegt, da die beiden Formen nicht systematisch gegenübergestellt werden und/oder die Kontextbedingungen nicht ausreichend spezifiziert sind. Eine derart vergleichende Betrachtung der Variablen verdeutlicht, dass sie nicht oder nur unter eingeschränkten Bedingungen die Entscheidung zwischen Bi- und Multilateralismus plausibel erklären können. Zusätzlich besteht ein Defizit in der Analyse von Interaktionseffekten verschiedener Faktoren auf die institutionelle Wahl.

Hohe Kommunikationskosten multilateraler Kooperation werden auf Verteilungsinteressen zurückgeführt, da intensive Kommunikation zwischen allen Beteiligten erforderlich ist, um diese in Einklang zu bringen (Oye 1985: 19; Snidal 1985 a: 929). Bilaterale Zusammenarbeit scheint im Gegensatz dazu vorteilhafter, weil mit einer viel geringeren Anzahl von Staaten zu kommunizieren ist (Sebenius 1983: 308). Der maßgebliche Vergleich der Kommunikationskosten besteht jedoch nicht zwischen Multilateralismus und einem Fall bilateraler Kooperation, sondern der *Summe* aller bilateralen Arrangements. Wenn n Staaten ein multilaterales Abkommen schließen wollen und jeder Staat gegenüber jedem anderen Staat ein Verteilungsinteresse hat, dann kommt es zu $n*(n-1)/2$ Kommunikationsbeziehungen, weil in jeder möglichen Dyade Interaktion stattfindet. Gegeben diese Annahme über die Verteilungsinteressen ist die Anzahl der Beziehungen bei bilateraler Kooperation ebenfalls $n*(n-1)/2$, sodass die Kommunikationskosten bei beiden Kooperationsformen identisch sind.

Man könnte gegen die These der Indifferenz gegenüber der Kooperationsform einwenden, dass die Einrichtung eines multilateralen Regimes die Transaktionskosten senkt, weil es die Aufnahme von Verhandlungen erleichtert (Keohane 1984: 90-91). Die Etablierung eines Regimes ist jedoch eine *Zentralisierungsmaßnahme* (Koreménos et al. 2001 b: 1059-1060), durch die ein Rahmen für internationale Kooperation kreiert wird. In dieser Hinsicht ist es nicht verwunderlich, dass Regime in der Regel multilateral sind, da alle Staaten gemeinsam diesen Rahmen schaffen wollen. Zudem ist zu betonen, dass die Regimeform nicht die Form der Kooperation determiniert, welche innerhalb des Regimes stattfindet (Keohane 1982: 332-335, 1984: 90-91). So wurde z. B. innerhalb des multilateralen GATT bis in die 1960er hinein bilateral über Liberalisierung verhandelt (Hoekman/Kostecki 2001: 101).

Issue linkage ist ein zweiter in der Verhandlungsphase anzusetzender Grund, aus dem die Überlegenheit von Bilateralismus hergeleitet wird. Dies wird deutlich in dem Basismodell zu *issue linkage*, in dem nur zwei Akteure miteinander über ein Abkommen verhandeln (z. B. Sebenius 1983). Nur wenn die bilateralen Verhandlungen nicht erfolgreich sind, wird deren Multilateralisierung als mögliche Lösung angesehen, da zusätzliche Akteure neue Handlungsspielräume eröffnen können. Theoretisch ist plausibel, dass die Hinzunahme von Staaten einen bilateralen Verhandlungsstau auflöst. Angesichts der vermeintlichen Vorzüge multilateraler Verhandlungen ist allerdings fraglich, wieso Staaten überhaupt mit Bilateralismus beginnen und nicht von vornherein die vorteilhafte Kooperationsform wählen. Zudem sind die Bedingungen erfolgreicher Multilateralisierung nicht hinreichend expliziert. Eine bilaterale Verhandlungsblockade resultiert aus nicht miteinander in Einklang zu bringenden Verteilungsinteressen. Ein oder mehrere Staaten, die hinzugezogen werden, mögen die

bilateralen Verhandlungen zwar befördern (Sebenius 1983: 308-310), die neuen Akteure werden aber keine altruistischen Motive haben, sondern eine Gegenleistung fordern, weil sie ihre eigenen Interessen mit einbringen. Diese könnten zwar leicht von den zwei ursprünglichen Staaten zu bedienen sein, was aber nicht notwendigerweise der Fall sein muss und ein Verhandlungsabschluss würde durch die Multilateralisierung komplizierter statt leichter.

Gemäß der Literatur über die Durchsetzungsphase internationaler Kooperation stellen die Überwachungskosten des Verhaltens anderer Staaten einen wesentlichen Einflussfaktor dar. Multilateralismus gestalte die Beobachtung anderer Staaten schwierig und kostenintensiv, während sich dieses Problem bei Bilateralismus nicht stelle (Axelrod/Keohane 1985: 237-238). Wie bei den Kommunikationskosten gilt auch für die Überwachungskosten, dass eine Beurteilung ihrer Effekte auf Basis eines sinnvollen Vergleichs stattfinden muss und nicht, indem man Multilateralismus einem oder nur sehr wenigen bilateralen Arrangements gegenüberstellt. Bei einem solchen Vergleich der Überwachungskosten beider Kooperationsformen wird ebenso deutlich, dass die Anzahl der zu beobachtenden Akteure bei bilateraler und multilateraler Kooperation identisch ist.

Unabhängig vom Überwachungsproblem seien die Sanktionskosten multilateraler Kooperation ein weiterer Grund für die Zerlegung von Multilateralismus in eine Vielzahl bilateralen Verhandlungen (Axelrod/Keohane 1985: 237-238; Martin 1993: 99). Die Sinnhaftigkeit der Strategie hängt allerdings vom oftmals nicht berücksichtigten Kontext im Sinne der Natur des Guts ab, wobei im Speziellen die Ausschließbarkeit Dritter zentral ist. Wenn man Dritte nicht vom Konsum der Leistungen abhalten kann, zu deren Erbringung sich zwei Staaten verpflichten, haben außenstehende Staaten keinen Anreiz, selber in bilaterale Gespräche zu treten und einen Beitrag zur Produktion des Guts zu leisten (Pahre 2001).³ Aus diesem Problem von Bilateralismus unter Nichtausschließbarkeit ist vereinzelt gefolgert worden, dass dies zu Multilateralismus führe (Koremenos et al. 2001 b: 1057).

Ein weiteres sanktionsbezogenes Problem von multilateraler Kooperation unter Nichtausschließbarkeit sei, dass eine Bestrafung von Trittbrettfahrern fehle, da eine Vergeltungsmaßnahme alle Akteure träfe (Axelrod/Keohane 1985: 235). Dieses Problem stellt sich zwar, trifft aber ebenso auf Bilateralismus unter der Bedingung der Nichtausschließbarkeit zu, weil ein Staat dann auch nicht in der Lage ist, seine Sanktionen auf ein anderes Land zu beschränken. Ein Instrument zur Lösung dieses Problems ist das Drohen mit Sanktionen in einem Bereich, der durch Ausschließbarkeit gekennzeichnet ist (*out-of-kind enforcement*) (Barkin 2004: 372). Gleichwohl *out-of-kind enforcement* eine mögliche Strategie darstellt, steht diese unabhängig von der Kooperationsform offen. Sie ist sowohl mit Bilateralismus als auch mit Multilateralismus unter Nichtausschließbarkeit möglich, sodass kein offensichtlicher Zusammenhang zwischen Sanktionsproblemen und institutioneller Wahl besteht.

Grieco (1988 a: 506) entwickelt aus einer neo-realistischen Kritik an diesen neo-liberal institutionalistischen Argumenten heraus die Hypothese, dass Staaten multi-

3 Im Rahmen der vorliegenden Fragestellung ist Rivalität im Konsum nicht relevant.

lateral kooperieren, wenn sie über die Verteilung von Kooperationsgewinnen unsicher sind. Bei einer hohen Zahl von Kooperationspartnern steige zwar die Wahrscheinlichkeit, dass sich manche Staaten relativ zu einem selbst besser stellten. Gleichzeitig werde es aber ebenso wahrscheinlicher, dass man relative Gewinne gegenüber anderen Ländern erzielen könne, sodass man sich insgesamt zumindest nicht verschlechtere. Diese Strategie setzt voraus, dass man überhaupt die Wahl zwischen Bi- und Multilateralismus hat, da unter Nichtausschließbarkeit faktisch alle Staaten in den Genuss einer Leistung kommen können. Zudem erkaufte man sich das Kalkül, sich über alle involvierten Ländern hinweg in multilateraler Kooperation nicht schlechter zu stellen, mit einer verminderten Flexibilität in den Verhandlungen. Gerade wenn Staaten aber Wert auf relative Gewinne im Verhältnis zu *spezifischen* anderen Ländern legen, wie im Neo-Realismus an verschiedenen Stellen behauptet (z. B. Grieco 1988 b), könnte man vermuten, dass Bilateralismus aufgrund seiner größeren Verhandlungsflexibilität Arrangements mit vielen Staaten vorgezogen wird.

Ein zusätzliches Defizit im Verständnis von Bi- und Multilateralismus liegt in der mangelnden Analyse von Interaktionseffekten (Koremenos et al. 2001 a: 795-796). Dieses Manko kann exemplarisch aufgezeigt werden, indem man aus der Literatur zwei Faktoren mit vermeintlich entgegengesetzter Wirkungsweise gegeneinander setzt: Zum einen wird *issue linkage* zuerst über bilaterale Kooperation angestrebt und nur dann multilateralisiert, wenn die Verteilungsinteressen sich in einer Dyade nicht in Einklang bringen lassen. Zum anderen wird in der Literatur über Durchsetzungsprobleme Bilateralismus als sehr unwahrscheinlich angesehen, wenn Dritte nicht ausgeschlossen werden können. Welche Form Staaten bei Vorliegen widerstreitender Anreize wählen, ist beim jetzigen Forschungsstand eine offene Frage.

3. Die Wahl zwischen Bilateralismus und Multilateralismus

Auf Basis des vorangegangenen Abschnitts ist die Annahme im Weiteren, dass die diskutierten Variablen zumindest nicht auf die in der Literatur postulierte Art und Weise die Entscheidung zwischen Bi- und Multilateralismus beeinflussen. Stattdessen stehen im Zentrum der folgenden Erklärung die *Verteilungsinteressen* von Staaten sowie daraus entstehende *Externalitätenprobleme* und *Transaktionskosten*.⁴ Im Folgenden werden nun zuerst die Rolle von Verteilungsinteressen und Externalitätenproblemen behandelt und anschließend ihre Interaktion beleuchtet. Daran schließt sich eine Diskussion von Minilateralismus an und eine Betrachtung der institutionel-

4 Der Ansatz basiert auf der Lösung des empirischen Puzzles der unterschiedlichen Kooperationsformen im internationalen Handel und der internationalen Doppelbesteuerung durch Rixen und Rohlfing. Aufgrund der Untersuchung eines Puzzles ist ihre Erklärung politikfeldspezifisch und, wie Rixen und Rohlfing selber feststellen, nicht ohne Weiteres verallgemeinerungsfähig. In der Tat wird im Folgenden deutlich, dass die bei Rixen und Rohlfing zentralen Variablen – durch ökonomische Interessengruppen bedingte nationale Verteilungsinteressen und Durchsetzungsprobleme (Handel), bzw. deren Abwesenheit (Doppelbesteuerung) – nicht geeignet sind, um ein breites Verständnis der institutionellen Wahl zu gewinnen.

len Wahl, wenn Staaten gleichzeitig alle drei Kooperationsformen offen stehen und an diesen beteiligt sind. Im Rahmen dessen wird zu rein illustrativen Zwecken auf Kooperation in verschiedenen Politikfeldern rekuriert.

3.1. Verteilungsinteressen und Bilateralismus

Internationale Kooperation bringt Staaten Vorteile durch die gemeinsame Bereitstellung eines bestimmten Guts. Gleichzeitig ist dessen Produktion aber auch mit Kosten verbunden. Diese Konstellation generiert *Verteilungsinteressen* zwischen den beteiligten Staaten, da jeder Akteur maximalen Nutzen erzielen möchte (Grieco 1988 a). Die Ursache der Verteilungsinteressen und ihr konkreter Inhalt können von Politikfeld zu Politikfeld und auch innerhalb eines Politikfeldes je nach Gegenstand und über Zeit variieren. In der internationalen Umweltpolitik zum Beispiel kann das Ringen um die Verteilung der Umweltschutzkosten darin begründet liegen, dass diese zumindest kurz- und mittelfristig die nationale Wohlfahrt mindern. Es ist aber ebenso möglich, dass die Regierung dem Lobbying jener Wirtschaftssektoren nachgibt, die durch erhöhten Umweltschutz Nachteile erleiden würden. Während die unterschiedlichen Quellen der staatlichen Verteilungsinteressen empirisch für ein besseres Politikverständnis interessant sind, sind sie analytisch für die Erklärung von Bi- und Multilateralismus nicht relevant. Es ist lediglich maßgeblich, dass Staaten Verteilungsziele verfolgen und nicht wieso. Ferner ist vorab zu betonen, dass Verhandlungen über die Verteilung der Kosten und Gewinne internationaler Zusammenarbeit unabhängig von der zugrunde liegenden Spielstruktur sind, z. B. in Form eines Gefangenendilemmas oder eines Koordinationsspiels. Wie Fearon (1998: 272-275) zeigt, erfasst die Struktur nur, ob ein Anreiz zur Defektion in der *ex post*-Phase der Kooperation besteht und spiegelt nicht wider, dass es auch *ex ante* zu Verteilungskämpfen kommt.

Der aus internationaler Kooperation erzielbare Nutzen hängt von den eigenen Leistungen sowie von jenen der anderen Akteure ab. Der Nutzen aus einem bilateralen Verteidigungspakt zum Beispiel besteht für die Vertragsstaaten in erhöhter äußerer Sicherheit. Gleichzeitig ist dieser mit Kosten verbunden, da man selbst militärische Mittel einbringen muss (vgl. Gowa/Mansfield 1993). In Hinblick auf den Ressourceneinsatz wäre es am Besten, wenn Andere komplett die eigene Sicherheit gewährleisten, da man keine eigenen Ressourcen aufbringen müsste und diese anderweitig einsetzen könnte. Gleichzeitig begäbe man sich damit aber in die Abhängigkeit der anderen Staaten, sodass es wiederum Anreize zur aktiven Beteiligung gibt (Walt 2002: 213-215).⁵ Ein Land wäre daher umso gewillter, auf eigene militärische Fä-

5 Somit ist in diesem Beispiel der angestrebte Nutzen der Kooperation die erhöhte Sicherheit. Die Kosten liegen in der Finanzierung von Sicherheit in Form des Militärs. Bei einem vollkommen zuverlässigen Partner bräuchte man z. B. kein Militär, was der Kooperationspartner aber sehr wahrscheinlich nicht akzeptiert, eben weil er nicht alleine die Kosten für die Sicherheit beider Länder tragen will. Daher haben die Staaten konfligierende Verteilungsinteressen hinsichtlich der Bereitstellung des Guts Sicherheit.

higkeiten zu verzichten, je zuverlässiger der Partner ist. Neben der Vertrauenswürdigkeit ist ein weiterer relevanter Faktor die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der beteiligten Staaten. Je stärker ein Land wirtschaftlich ist, desto leichter fällt es ihm, militärische Mittel bereitzustellen. Kleinere Länder werden deshalb in asymmetrischen Koalitionen darauf drängen, dass die größeren Vertragsstaaten einen stärkeren Anteil leisten (vgl. Kim 2005). Selbst wenn man die vielen weiteren Faktoren außer Acht lässt, die das staatliche Agieren beeinflussen, und die beiden Variablen dichotom betrachtet, ergeben sich bereits vier mögliche Konstellationen, an die es das eigene Verhalten anzupassen gilt: Der Gegenüber kann wirtschaftlich stark oder schwach sein und er kann jeweils zuverlässig oder unzuverlässig sein.

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass die Realisierung von Verteilungsinteressen in der internationalen Zusammenarbeit von Faktoren abhängt, hinsichtlich derer sich potenzielle Kooperationspartner mehr oder minder deutlich unterscheiden. Um sich auf die Charakteristika des Gegenübers einstellen zu können, ist es daher unabdingbar, *spezifische Reziprozität* anzustreben (vgl. Keohane 1986: 4), da nur diese die Feinjustierung des Verhandlungsverhaltens ermöglicht. Für die institutionelle Wahl folgt aus spezifischer Reziprozität wiederum unmittelbar Bilateralismus, da nur dieser das Austarieren von Konzessionen in Abhängigkeit vom Verhandlungsverhalten des anderen Staates und dessen kooperationsrelevanter Eigenschaften erlaubt. So kann ein Staat nur wenige Zugeständnisse in einem Abkommen machen und in einer anderen Verhandlung einen umfangreicheren Vertrag unterzeichnen. Multilaterale Kooperation würde genau dieses Verhalten unmöglich machen, da sie auf dem Prinzip *diffuser Reziprozität* fußt (Keohane 1986: 4; Ruggie 1992: 571-572). Das Wesensmerkmal von Multilateralismus ist es gerade, dass ein Staat alle anderen Staaten gleich behandelt. In Bezug auf das vorherige Beispiel würde dies bedeuten, dass man ein bestimmtes Niveau an militärischen Zusagen gegenüber Kooperationspartnern mit unterschiedlicher Vertrauenswürdigkeit abgeben müsste. Dadurch würde es unmöglich, das eigene Handeln zu konditionalisieren und das optimale Resultat zu erzielen. Deswegen lautet die Hypothese, dass *Bilateralismus umso wahrscheinlicher ist, je stärker Verteilungsinteressen im Kalkül eines Staates wiegen*. Die Hypothese setzt natürlich voraus, dass der Verhandlungsgegenstand bilaterale Kooperation grundsätzlich erlaubt. Sofern die Produktion eines bestimmten Guts notwendigerweise die Zusammenarbeit von mehr als zwei Staaten erfordert, ist Bilateralismus offensichtlich keine Option (Snidal 1985 b: 600-602).

3.2. *Externalitäten und Multilateralismus*

Der Anreiz für bilaterale Kooperation liegt in der *ex ante*-Phase der Kooperation begründet, da Staaten ihre Verteilungsziele über fein justiertes Verhandeln realisieren wollen. In der *ex post*-Phase generiert Bilateralismus jedoch Externalitäten, die einen entgegengesetzten Anreiz für multilaterale Kooperation setzen. Ob die Externalitäten positiver oder negativer Natur sind, hängt davon ab, ob dritte Staaten vom Konsum des Guts ausgeschlossen werden können oder nicht. Positive Externalitäten firmieren

in der Literatur gewöhnlich unter dem Problem der Nichtausschließbarkeit. Dieses liegt zum Beispiel im Umweltbereich vor, wenn zwei Staaten sich auf Maßnahmen zur Gewässersauberkeit einigen, von denen weitere Anrainerstaaten profitieren. Aus Sicht Letzterer generiert ein solches Abkommen eine positive Externalität, weil sie von der Kooperation profitieren, ohne etwas zu den Kosten beizutragen (Mitchell/Keilbach 2001).⁶ Umgekehrt kann es sich bei Bilateralismus unter Bedingungen der Ausschließbarkeit verhalten. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn zwei Staaten einen Vertrag über ein gemeinsames Industrieprojekt abschließen, das zu einem Abfluss von Investitionen aus den umliegenden Ländern in die beiden Unterzeichnerstaaten führt. In dieser Situation gehen von bilateraler Kooperation negative Externalitäten aus (vgl. Oye 1985: 21-22).

Es ist zu beachten, dass Bilateralismus nicht notwendigerweise Externalitäten verursacht. Ein Industrieprojekt hat zum Beispiel dann keine negativen Effekte auf Dritte, wenn diese wirtschaftlich so stark sind, dass die Auswirkungen für sie nicht spürbar sind. Vor diesem Hintergrund setzt bilaterale Kooperation nur dann einen Impuls für Multilateralismus, *wenn* sie Externalitäten kreiert. Unter welchen Bedingungen dies der Fall ist, ist ein davon unabhängiger Aspekt, der im Weiteren nicht vertieft werden kann. Ferner ist vorab zu betonen, dass die Präsenz von Externalitäten nicht mit der Spielstruktur der Kooperation zusammenhängt, weil Externalitäten sowohl von Gefangendilemmata als auch von Koordinationsspielen und anderen Strukturen ausgehen können (Fearon 1998; Martin 1993).

Wenn Staaten mit Externalitäten durch Bilateralismus konfrontiert sind, haben sie drei Optionen: Sie kooperieren gar nicht, sie verhandeln unter hohen Transaktionskosten so lange bilateral, bis die Verteilungsziele ausreichend realisiert sind, oder sie installieren ein multilaterales Verhandlungssystem. Wenn Staaten ein grundsätzliches Interesse an Kooperation haben, ist der erste Weg nicht gangbar. Die zweite Option, das Festhalten an Bilateralismus, ist nur unter der Inkaufnahme von hohen Transaktionskosten und der Erfüllung einer Bedingung möglich. Die Bedingung ist, dass mehrere bilaterale Verhandlungen parallel laufen, sodass für Staaten über alle Abkommen hinweg *insgesamt* die Chance auf positiven Nutzen besteht (Keohane 1986: 26). Bei der Gewässersauberkeit zum Beispiel erbringen zwei Staaten eine Leistung, von der auch Anrainer einseitig profitieren. Wenn diese Trittbrettfahrer aber gleichzeitig zur Verbesserung der Luftsauberkeit in der Region kooperierten, würde daraus eine positive Externalität für jene Länder entstehen, die im Gewässerschutz zusammenarbeiten. Zusammengenommen könnten die Kosten und Gewinne aus beiden Kooperationen für alle involvierten Länder positiven Nutzen mit sich bringen. In zwischenstaatlichen Verhandlungen sind solche *package deals* in der Tat nicht ungewöhnlich, so z. B. in der EU (Scharpf 1999).

Die Kehrseite des Austarierens von Konzessionen über verschiedene Verhandlungen hinweg sind hohe Transaktionskosten. Der Grund hierfür ist, dass Staaten die Produktion einer positiven Externalität antizipieren und bereits während der Ver-

6 Die Frage, ob eine Externalität positiv oder negativ ist, wird in diesem Beitrag an der Perspektive außenstehender Staaten festgemacht.

handlungen versuchen, die daraus resultierenden Verteilungseffekte zu berücksichtigen. Dies zeigt, dass die *ex ante*- und *ex post*-Phase konzeptionell zwar klar trennbar sind, sie analytisch betrachtet jedoch miteinander in enger Beziehung stehen. Wenn die Verhandlungen parallel ablaufen, müssen die Länder fortwährend überprüfen, wie der Gesamteffekt in Hinblick auf die eigenen Verteilungsinteressen ist. Bei einer größeren Anzahl von bilateralen Gesprächen wird dies schnell zu einer aufwändigen Strategie. Zum Beispiel muss unter der Annahme vollständiger bilateraler Verhandlungen von zehn Ländern jeder Staat jeweils 36 parallel stattfindende Gespräche verfolgen und ihren Verlauf bewerten.⁷ Wenn Bilateralismus sequenziell stattfindet, ist die Situation nicht besser. Abkommen, die in der Gegenwart eingegangen werden, führen zu einer Neuinterpretation bereits existierender Verträge, da diese logischerweise unter anderen Rahmenbedingungen unterzeichnet wurden. Sequenzieller Bilateralismus erfordert somit eine stetige Neubewertung der Situation. Sofern sie negativ ausfällt, ist das Neuverhandeln von in der Vergangenheit abgeschlossenen Abkommen vonnöten, was ebenfalls gleichbedeutend mit hohen Transaktionskosten ist (Conybeare 1987: 278-280). Die Höhe der Transaktionskosten hängt vor allem von der Anzahl und Interessenheterogenität der Akteure ab, die bilateral miteinander kooperieren. Wenn nur drei Staaten mit homogenen Präferenzen an einem bestimmten Sachverhalt interessiert sind, sind die Transaktionskosten zur Aufrechterhaltung des bilateralen Modus relativ gering. Sie steigen jedoch mit zunehmender Zahl und Heterogenität der Akteure und werden schnell zu einem Hindernis bilateraler Kooperation.

Neben Nichtkooperation und Bilateralismus unter hohen Transaktionskosten ist die Multilateralisierung der Kooperation die dritte Option. Wenn *alle* relevanten⁸ Staaten an einem multilateralen Abkommen beteiligt sind, können zwangsläufig keine Externalitäten auftreten, weil es kein Land gibt, das positiv oder negativ betroffen sein könnte. Ein Beispiel für einen alle Akteure umfassenden Multilateralismus ist das Abkommen zur Reduktion von Fluor-Chlor-Kohlenwasserstoffen (Murdoch/Sandler 1997). Da jeder Staat die Verwendung von FCKW einschränken wollte, gab es kein Land, das von den Maßnahmen einseitig profitierte, weswegen multilaterale Kooperation logischerweise keine positive Externalität freisetzen konnte. Multilateralismus eliminiert somit faktisch das Externalitätenproblem, indem er alle Staaten mit Verteilungsinteressen an der Aushandlung des Abkommens beteiligt. Dementsprechend lautet die Hypothese, *dass Multilateralismus umso wahrscheinlicher wird, je mehr Staaten an der Vermeidung von Externalitätenproblemen interessiert sind.*

Wie zuvor deutlich wurde, sind die Transaktionskosten bilateraler Kooperation eng mit deren Externalitäten verbunden, da Erstere in Kauf genommen werden müssen, um Letztere zu bewältigen. Die Aufhebung des Externalitätenproblems durch Multilateralismus bedeutet im Umkehrschluss allerdings nicht automatisch eine Redu-

7 Jeder Staat muss alle bilateralen Verhandlungen verfolgen, an denen er nicht beteiligt ist. Dies sind bei neun anderen Ländern und vollständiger Kooperation 36 Gespräche ((9*8)/2).

8 Die Anzahl relevanter Akteure hängt vom Verhandlungsgegenstand ab. An Verhandlungen über die Reinheit der Ostsee nehmen z. B. weniger Staaten teil als an Gesprächen über die Reduktion von CO₂.

zierung der Transaktionskosten. Diese rühren letztenendes daher, dass Staaten ihre Verteilungsinteressen gewahrt wissen wollen, was die zentrale Rolle dieses Faktors für die institutionelle Wahl untermauert. Solange Staaten am Ziel der Maximierung ihrer individuellen Verteilungsziele festhalten, bleiben die Transaktionskosten hoch, weil solch ein Verhandlungsverhalten inkompatibel mit Multilateralismus ist. Wie bereits erläutert, erfordert diese Kooperationsform vielmehr, eine Zusammenarbeit auf Basis diffuser Reziprozität einzugehen. Die Konzessionen der anderen Staaten müssen insgesamt ausreichend sein, auch wenn die Verteilung von Kosten und Gewinnen im Verhältnis zu einzelnen Staaten ungleichmäßig ausfallen sollte (Keohane 1986: 4-5). Daraus folgt, dass Staaten spezifische Reziprozität durch diffuse Reziprozität ersetzen müssen. Bei einer grundlegenden Bereitschaft für multilaterale Kooperation ist die Erfüllung dieser Bedingung wahrscheinlich, da die Abkehr von Bilateralismus bereits die Einsicht in die Nachteile dieser Kooperationsform bedingt. Inwieweit diese Erkenntnis aber tatsächlich auch zur Reduktion der Transaktionskosten durch Multilateralismus ausreicht, hängt von der Stärke und Divergenz der Verteilungsinteressen der an den Verhandlungen beteiligten Akteure ab. Je wichtiger die Verteilungsinteressen im Kalkül der Staaten wiegen und je weiter die Vorstellungen über das optimale multilaterale Ergebnis auseinander liegen, desto höher sind die Transaktionskosten multilateraler Verhandlungen und umso größer die Notwendigkeit, von spezifischer Reziprozität zu Gunsten diffuser Reziprozität abzurücken.

Wenn Verteilungsinteressen für Staaten wichtig sind, scheint es auf den ersten Blick widersinnig, diese in Teilen aufzugeben um Multilateralismus möglich zu machen. Die Alternative zu multilateraler Zusammenarbeit ist jedoch Bilateralismus in Verbindung mit Externalitäten und hohen Transaktionskosten oder gar die Unfähigkeit, sich in Anbetracht dieser Probleme überhaupt zu einigen. Während man bei bilateraler Kooperation nur Kontrolle über die Externalitäten hat, die von den eigenen Verhandlungen ausgehen, und machtlos gegenüber jenen ist, die durch andere Staaten geschaffen werden, haben Staaten bei Multilateralismus den Vorteil einer aktiven Beteiligung an den Gesprächen. Zudem erfordert multilaterale Kooperation nur, Verteilungsziele nicht innerhalb der internationalen Verhandlungen über den gezielten Austausch von Konzessionen zu verfolgen. So ist zum Beispiel aus der EU-Forschung bekannt, dass in Folge verstärkter Integration in einem bestimmten Bereich die Mitgliedsstaaten neue Vorschriften zum Schutz ihrer heimischen Produzenten aufstellten (vgl. Scharpf 1999).

In der Realisierung von Verteilungszielen und der Vermeidung von Externalitäten und Transaktionskosten sind Staaten insgesamt betrachtet somit mit einem *trade-off* konfrontiert, der aus der Interaktion dieser beiden Faktoren resultiert. Auf der einen Seite legt die Verfolgung von Verteilungsinteressen in der Verhandlungsphase der Kooperation Bilateralismus nahe. Andererseits generiert sie Externalitäten, die den Verteilungszielen entgegenwirken und einen Anreiz für multilaterale Kooperation setzen. Keine der beiden Kooperationsformen ermöglicht es, gleichzeitig Verteilungsziele zu erreichen und die Kontrolle über die Externalitätenprobleme zu behalten. Die Entscheidung zwischen Bilateralismus und Multilateralismus hängt in An-

betrachtet dieser Situation davon ab, ob Verteilungsinteressen oder die Lösung des Externalitätenproblems im Kalkül der Staaten überwiegen.

3.3. Minilateralismus und simultane Kooperation

Dieses fundamentale Problem institutioneller Wahl besteht auch dann, wenn man Minilateralismus – also Kooperation zwischen mehr als zwei, aber weniger als allen relevanten Staaten – sowie die Koexistenz der drei Kooperationsformen in Betracht zieht (vgl. Kahler 1992). Die Anreize zur institutionellen Wahl sind bei diesen beiden Szenarien sehr ähnlich im Vergleich zur vorher diskutierten Konstellation, die nur Bilateralismus und Multilateralismus als sich wechselseitig ausschließende Optionen vorsah. Zur Erläuterung der Effekte von Minilateralismus wird zuerst angenommen, dass ein Staat entweder bilateral oder minilateral kooperiert. Im Anschluss wird die Perspektive auf die gleichzeitige Verfügbarkeit aller drei Kooperationsformen ausgedehnt.

Im Minilateralismusszenario ist die Annahme, dass, wenn von n Ländern k Staaten ein minilaterales Abkommen abschließen, die $n-k$ anderen Länder Bilateralismus wählen. Basierend auf den vorherigen Äußerungen kann argumentiert werden, dass Minilateralismus eine Zwischenlösung im Spannungsfeld aus Verteilungsinteressen und Externalitätenproblemen darstellt. Auf der einen Seite können zwischen den minilateral kooperierenden Staaten keine Externalitäten auftreten. Im Hinblick auf die unbeteiligten Länder besteht das Problem aber natürlich fort. Auf der anderen Seite verliert ein Land *ex ante* in den Verhandlungen im Vergleich zu Bilateralismus an Flexibilität, da es sich mit mehr als einem Gegenüber auseinandersetzen muss. Gleichzeitig ist die Einschränkung geringer als bei multilateralen Gesprächen, da die Zahl der Verhandlungspartner kleiner ist.

Sofern internationale Kooperation negative Externalitäten produziert, korreliert der Anreiz, sich an dem minilateralen Arrangement zu beteiligen, für einen außenstehenden Staat positiv mit dessen Größe. So ist zum Beispiel die Bildung einer Währungsunion durch zwei Staaten mit relativ geringen Konsequenzen für alle anderen Länder verbunden. Der wirtschaftliche Austausch zwischen den zwei Ländern wird durch eine gemeinsame Währung zwar erleichtert, was für Dritte einen Nachteil darstellt. Diesen Nachteil müssen aber alle Länder in Kauf nehmen, weswegen die ausgeschlossenen Staaten untereinander keine Nachteile erleiden. Mit zunehmender Größe einer Währungsunion profitieren jedoch immer mehr Staaten von einer einheitlichen Währung, während Dritte zunehmend ins Hintertreffen geraten (Genschel/Plümper 1997). Die von Minilateralismus ausgehenden negativen Externalitäten generieren daher eine *sich selbst verstärkende* Nachfrage nach minilateraler Kooperation, die schließlich in Multilateralismus münden könnte. Genau umgekehrt verhält es sich bei Vorliegen positiver Externalitäten. Mit steigender Größe des minilateralen Arrangements nimmt das Ausmaß positiver Externalitäten zu, sodass Dritte einem *abnehmenden* Anreiz zur Beteiligung an Minilateralismus ausgesetzt sind. Gleichzeitig stellen die Trittbrettfahrer bei zunehmender Anzahl minilateral kooperierender

Staaten für diese immer weniger ein Problem dar, weil es weniger Nutznießer gibt. Bei relativ umfassendem Minilateralismus sind die unbeteiligten Länder zwar nicht irrelevant im Kalkül der kooperierenden Staaten, im Vergleich zu Bilateralismus fallen sie jedoch weitaus weniger ins Gewicht.

In Zusammenhang mit Minilateralismus ist ein weiterer bedeutsamer Aspekt ein bilaterales Arrangement, an dem auf einer Seite ein minilateraler Verbund von Staaten als unitarischer Akteur beteiligt ist (z. B. Knodt 2007). In Anbetracht der zunehmenden Anzahl von Staatengemeinschaften, die in verschiedenen Politikfeldern als einheitlicher Akteur in den internationalen Beziehungen agieren, ist diese Konstellation von steigender Relevanz. Bilaterale Verhandlungen mit mindestens einem kollektiven Akteur unterscheiden sich von gewöhnlichem Bilateralismus insofern, als dass die Bestimmung der eigenen Ziele und des Verhandlungsverhaltens für einen kollektiven Akteur schwieriger ist als für ein einzelnes Land. Alle Staaten, die den kollektiven Akteur ausmachen, wollen ihre Verteilungsinteressen in den internationalen Verhandlungen gewahrt wissen, weshalb man sich innerhalb des kollektiven Akteurs im Verhandlungsverlauf immer wieder von Neuem auf eine gemeinsame Position verständigen muss, die man auf internationaler Ebene vertritt. Die *ex ante*-Transaktionskosten, welche im Rahmen dieser bilateralen Verhandlungen anfallen, sind aufgrund der Notwendigkeit der internen Einigungsfindung im Vergleich zu normalen zwischenstaatlichen Verhandlungen somit höher. Zudem sind die Externalitäten, die von bilateraler Kooperation mit einem kollektiven Akteur *ex post* ausgehen, zwangsläufig größer als bei zwischenstaatlichem Bilateralismus, da de facto mehr als zwei Staaten involviert sind und Externalitäten produzieren. Im Vergleich zu rein zwischenstaatlichem Bilateralismus wirkt die Beteiligung eines minilateralen Arrangements daher wahrscheinlich beschleunigend in dem Sinne, dass die erhöhten Transaktionskosten bei ansonsten identischen Bedingungen schneller in einem Wechsel hin zu multilateraler Zusammenarbeit münden.

Anders als bisher implizit angenommen, kooperieren Staaten in vielen Politikfeldern nicht ausschließlich bi-, mini- oder multilateral, sondern bedienen sich zweier oder aller drei Kooperationsformen gleichzeitig. Da es keine der Kooperationsformen erlaubt, gleichzeitig Verteilungsziele zu erreichen und Externalitäten zu vermeiden, ist es für Staaten naheliegend, sich stets die Wahl zwischen Bi-, Mini- und Multilateralismus offen zu halten. Für einen bestimmten Verhandlungsgegenstand ist multilaterale Zusammenarbeit z. B. attraktiver als Bilateralismus, wenn sich die gefundene Lösung nah an der eigenen Idealvorstellung bewegt und die Transaktionskosten auf Grund einer relativ homogenen Präferenzverteilung der beteiligten Länder begrenzt sind. Bei einer anderen Gelegenheit könnte dagegen absehbar sein, dass die Verhandlungen langwierig und nicht wie gewünscht verlaufen werden. Bilateralismus stellt unter solchen Bedingungen eine Möglichkeit dar, in kleinerem Rahmen schneller voranzuschreiten und in separaten Verhandlungen den eigenen Verteilungszielen

angepasste Abkommen zu erzielen.⁹ Zudem kann Bilateralismus bei Vorliegen negativer Externalitäten den Einigungsdruck auf mini- und multilaterale Gespräche erhöhen, weil den beteiligten Staaten aus dem bilateralen Abkommen Nachteile erwachsen (Genschel/Plümper 1996). Die situationsabhängige Entscheidung zwischen verschiedenen Kooperationsformen gewährt Staaten zwar mehr Flexibilität im Spannungsfeld zwischen Verteilungsinteressen und Externalitäten. Diese Strategie verringert aber lediglich die Probleme und löst sie nicht vollständig (Keohane 1986: 26), da der Konflikt zwischen Verteilung und Externalitätenproblemen grundlegend für die institutionelle Wahl ist.

4. Empirische Analyse

Die Hypothesen werden in diesem Abschnitt an zwei Fällen aus dem Bereich der internationalen Handelskooperation in Form eines ersten Plausibilitätstests empirisch überprüft. Dieses Politikfeld ist dafür besonders geeignet, weil Handelskooperation sowohl positive als auch negative Externalitäten generieren kann. Internationale Kooperation ist genuin durch negative Externalitäten geprägt, da ein Staat in jedem bilateralen Abkommen unterschiedliche Handelsbedingungen festsetzen kann, aus denen für Dritte Nachteile in Form von *trade diversion* resultieren (Conybeare 1984: 8-9). *Trade diversion* bedeutet, dass die wechselseitige Liberalisierung die Handelsbedingungen für die Vertragspartner verbessert, was gleichbedeutend mit einer relativen Schlechterstellung aller anderen Länder ist. Dies hat den Effekt, dass die Handelsströme zwischen den kooperierenden Ländern zu Lasten der außenstehenden Staaten zunehmen. Positive Externalitäten liegen vor, wenn Staaten sich in einem Vertrag dem Prinzip der *Meistbegünstigung* verpflichten. Eine Meistbegünstigungsklausel verlangt, zwischen Handelspartnern nicht zu diskriminieren, sodass dieses Prinzip faktisch gleichbedeutend mit Nichtausschließbarkeit ist (Pahre 2001). Darüber hinaus ist unbestritten, dass Verteilungsgesichtspunkte in der Handelskooperation zentral sind, insbesondere wegen der Liberalisierungseffekte auf das Einkommen ökonomischer Akteure und deren Verhalten gegenüber Politikern in Form von Lobbying und der (Nicht-)Gewährung politischer Unterstützung, z. B. in Form von Spenden (Hillman et al. 1995).

Die beiden Fälle betreffen die fünfte und sechste GATT-Runde, besser bekannt als Dillon-Runde und Kennedy-Runde. Mehrere Punkte sprechen für einen Vergleich dieser beiden Fälle.¹⁰ Erstens weisen sie die notwendige Varianz zur Untersuchung der Fragestellung auf. Während der Dillon-Runde wurde bilateral verhandelt, wo-

9 *Post hoc* ist es, wie bei jeder Theorie, immer möglich, die Entscheidung zwischen den drei Formen zu erklären. Mittelfristig muss das Ziel daher sein, vor der empirischen Analyse klare und falsifizierbare Hypothesen zu entwickeln.

10 Die Analyse beschränkt sich auf die Verhandlungen über nichtlandwirtschaftliche Güter (*manufactured goods*). Liberalisierung im Bereich der Landwirtschaft wurde erstmals ernsthaft während der Kennedy-Runde behandelt und ist daher nicht so gut vergleichbar in Verbindung mit der Dillon-Runde.

hingegen im Zuge der Kennedy-Runde erstmalig Multilateralismus eingeführt wurde.¹¹ Zweitens liegen die beiden Runden zeitlich nah beieinander. Die Dillon-Runde fand von 1960 bis 1961 statt und die Kennedy-Runde von 1964 bis 1967. Dieser Umstand ist vorteilhaft, weil es die Konstruktion eines *Vorher-Nachher-Designs* ermöglicht, das in der qualitativen Methodenliteratur als nahezu ideal gilt und eine longitudinale anstelle einer Querschnittsperspektive einnimmt (Collier 1993: 113-114). Je näher die beiden Fälle zeitlich beieinander liegen, desto wahrscheinlicher ist es, dass maßgebliche Variablen über beide Fälle hinweg konstant sind. Dies macht es wiederum leichter, die Varianz auf der abhängigen Variablen auf die Varianz einer unabhängigen Variablen zurückzuführen. Um im Rahmen dieses Designs die Hypothesen zu überprüfen, wird empirische Evidenz aus Primär- und Sekundärquellen gewonnen. Wichtige Hinweise für die empirische Fundierung der Hypothesen sind Aussagen und Handlungen von Akteuren, die sich eindeutig unter die zentralen Variablen Verteilungsinteressen, Externalitäten und Transaktionskosten subsumieren lassen (Lustick 1996: 616).

Drittens, die USA sind das Land, welches während der Dillon-Runde Multilateralismus verhinderte und erst in der Kennedy-Runde den Weg für diese Kooperationsform freimachte. Im Sinne einer zusammenhängenden Betrachtung nationaler und internationaler Geschehnisse (vgl. Putnam 1988) macht es dieser Umstand möglich, den Verlauf der Kennedy-Runde mit dem Sinneswandel der USA in Verbindung zu setzen. Konkret sollte die Dillon-Runde durch hohe Transaktionskosten gekennzeichnet sein, die die veränderte institutionelle Präferenz der USA erklären. Die Kennedy-Runde hingegen ist sowohl interessant, um den erwarteten *trade-off* zwischen Verteilungsinteressen und Transaktionskosten empirisch zu überprüfen, als auch den Umgang der USA und anderer Staaten mit diesem Problem. Viertens, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EGW) wurde 1957 gegründet und konstituierte sich damit als kollektiver Akteur im internationalen Handel (vgl. Dür 2007, 2008). Dadurch können die Hypothesen über die Mitwirkung von kollektiven Akteuren in bilateralen Verhandlungen und deren Effekte auf die institutionelle Wahl beleuchtet werden.¹² Fünftens, im Rahmen einer Analyse von GATT-Verhandlungen ist es möglich, sich auf die Wahl zwischen Bilateralismus und Multilateralismus zu konzentrieren, da minilaterale Kooperation innerhalb des GATT keine Option war (Norwood 1969).¹³ Sechstens, vor diesem Hintergrund öffnet die Dillon-Runde den Weg zur Analyse der Effekte positiver und negativer Externalitäten. Positive Externalitäten

11 Das GATT als Regime war zwar von Beginn an multilateral, die Verhandlungen innerhalb des GATT waren bis zur Kennedy-Runde allerdings ausschließlich bilateral.

12 Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass in erster Linie kein gewöhnlicher, zwischenstaatlicher Bilateralismus untersucht wird. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung von Staatenverbünden in den internationalen Beziehungen wurde die Entscheidung zu Gunsten der Dillon-Runde und gegen andere mögliche Fälle getroffen. Kandidaten wären z. B. die Uruguay-Runde, bei der man sich nicht auf einen multilateralen Ansatz einigen konnte. Der direkte Vergleich zwischen Dillon- und Kennedy-Runde wird aber aus den genannten Gründen präferiert.

13 Dies bezieht sich auf die Beziehungen der Industrieländer untereinander, da die Entwicklungsländer immer gesondert behandelt wurden.

sollten beobachtbar sein, da innerhalb des GATT das Meistbegünstigungsprinzip gilt. Gleichzeitig sollte die Gründung der EWG aus Sicht der Nichtmitglieder negative Externalitäten verursachen, weil nach außen ein gemeinsamer Zoll erhoben wurde und intern Freihandel mittelfristig das Ziel war. Auf Basis der entwickelten Hypothesen sollten von beiden Externalitäten Anreize für Multilateralismus ausgehen.

4.1. Die Dillon-Runde

Die Gründung der EWG 1957 machte eine neue Handelsrunde vor dem Hintergrund des *General Agreement on Tariffs and Trade* unausweichlich, da die EWG-Mitglieder einen gemeinsamen Außenzoll installierten. Während der neue Tarif für einige Mitglieder und Güter einer Zollsenkung gleichkam, bedeutete er für andere Länder eine Zollerhöhung (Kock 1969: 87). Gemäß Art. 24 des *General Agreement* erforderte die Anhebung von Zöllen, die zuvor in GATT-Verhandlungen reduziert oder zumindest gegen Erhöhungen gebunden wurden, kompensatorische Verhandlungen. Das Ziel dieser Verhandlungen waren gleichwertige Zollreduktionen auf andere Güter, sodass für Importländer insgesamt keine Nachteile entstehen würden.

Neben diesem handelsrechtlich bedingten Grund gab es noch einen weiteren Aspekt, der vor allem aus Sicht der Nicht-EWG-Staaten eine neue GATT-Runde erforderte. Während die EWG-Länder nach außen einen einheitlichen Zoll errichteten, strebten sie im Inneren Freihandel an. Die Handelspartner der EWG-Mitglieder befürchteten, dass ihnen daraus erhebliche Nachteile entstünden, weil ihre Importe im Gegensatz zu denen anderer EWG-Länder weiterhin verzollt werden würden (GATT 1959). Eine Reihe europäischer Staaten beteiligte sich aus verschiedenen Gründen nicht an der EWG und gründete stattdessen die Europäische Freihandelszone (EFTA). Während die EFTA-Mitglieder die Autonomie über ihre Zölle auf Nicht-EFTA-Importe behielten, strebten auch sie eine Freihandelszone an. Dadurch konnten sie zumindest zum Teil die nachteiligen Effekte kompensieren, die aus der Einrichtung der EWG resultierten (Curzon 1965: 97-99; Curzon/Curzon 1976: 168-169). Für die Vereinigten Staaten und andere Länder stellten diese europäischen Entwicklungen allerdings ein doppeltes Problem dar, da sie sowohl gegenüber den EWG- als auch den EFTA-Staaten Handelsnachteile in Kauf nehmen mussten (GATT 1958, 1962: 143). Diese beiden Faktoren waren ursächlich für die Dillon-Runde, die dementsprechend zwei Teile hatte. In der ersten Hälfte wurden die kompensatorischen Verhandlungen geführt, während im zweiten Teil gewöhnliche Gespräche mit dem Ziel der Zollreduktion anstanden.

Die US-Administration war sich bereits frühzeitig bewusst, dass der traditionelle Verhandlungsmodus nur schwer in Einklang mit der Beteiligung eines kollektiven Akteurs zu bringen sein würde (GATT 1958: 2). Die amerikanische Regierung musste die Ermächtigung zu GATT-Verhandlungen jedoch vom US-Kongress eingeräumt bekommen, was seit der Einführung des *Reciprocal Trade Agreements Act* 1934 das Standardverfahren war. Wie bei allen Verhandlungsermächtigungen der US-Regierung durch den Kongress seit 1934, legte dieser die Regierung auf Bilateralismus als

Kooperationsform und zusätzlich eine maximale Zollreduktion von 15 Prozent fest. Der Kongress setzte somit seine Tradition selektiver und begrenzter Liberalisierung fort. Im Speziellen war das Kalkül, dass Kongressabgeordnete und Lobbygruppen bei Bedarf gezielt gegenüber der Regierung intervenieren konnten, um einzelne Güter in bestimmten bilateralen Verhandlungen auszuklammern oder aufzunehmen – je nachdem, ob man Exportinteressen oder protektionistische Interessen verfolgte (Enders 2002; Goldstein 1993). Die USA waren somit weiterhin das einzige maßgebliche GATT-Mitglied, das sich einer Multilateralisierung entgegenstellte (GATT 1961 f: 3).

Die EWG versuchte vor Beginn der kompensatorischen Verhandlungen, diese obsolet zu machen, indem sie den GATT-Mitgliedern für jedes Gut eine Harmonisierung ihres Außenzolls auf dem arithmetischen Mittel der bisherigen Zölle der EWG-Mitglieder anbot. Der Vorschlag wurde damit begründet, dass allen Handelspartnern im Schnitt keine Nachteile entstünden, da sich Zollerhöhungen bei manchen Importen mit Zollsenkungen für andere Güter ausgleichen würden (Curzon/Curzon 1976: 170-171). Diese Prozedur wurde jedoch nicht nur von den USA, sondern auch von einer Reihe weiterer Staaten abgelehnt (GATT 1961 h: 65). Die USA glaubten nicht, dass sich solch ein Effekt einstellen würde und drängten stattdessen erfolgreich darauf, in bilateralen Gesprächen mit der EWG gezielt Kompensationen für höhere Importsteuern zu erhalten. Obwohl die EWG durch einen Verhandlungsführer an der Dillon-Runde vertreten war, musste dieser sich stetig an die Mitgliedsländer rückbinden, weil ihre Zustimmung letztendlich vonnöten war, um in den GATT-Verhandlungen verbindliche Angebote machen zu können (GATT 1961 d: 3-4). Dieser Umstand gestaltete den kompensatorischen Part der Dillon-Runde sehr langwierig, was auch durch die Anwendung des Meistbegünstigungsprinzips bedingt war. Die EWG-Staaten und ihre Verhandlungspartner waren nicht nur um einen Ausgleich der Konzessionen innerhalb der jeweiligen Dyade bemüht, sondern versuchten zugleich, die durch das Meistbegünstigungsprinzip bedingten Effekte abzuschätzen (GATT 1961 e).

Nach Abschluss des ersten Parts ging es im zweiten Teil der Runde darum, neben den rein handelsrechtlich gebotenen kompensatorischen Verhandlungen Liberalisierung zu erzielen. Ungeachtet der Tatsache, dass die USA durch die Vorgaben des Kongresses gebunden waren, schlug die EWG vor, dass alle Staaten ihre Zölle um 20 Prozent senken sollten. Die amerikanische Delegation war jedoch aus den genannten Gründen außerstande, den Vorschlag der EWG anzunehmen (Curzon/Curzon 1976: 175; GATT 1961 f: 3). Stattdessen musste traditionell bilateral verhandelt werden und die Obergrenze für güterspezifische Zollsenkungen lag wie erwähnt bei 15 Prozent. Genauso wie der erste Teil war auch der zweite Abschnitt der Dillon-Runde zäh und durch langsamen Fortschritt geprägt, was nicht zuletzt am Verhandlungsmodus und den Interdependenzen zwischen den bilateralen Verhandlungen lag, die unter Nicht-ausschließbarkeit geführt wurden (GATT 1961 a: 2-3, 1961 g: 190).

Der Verlauf der Dillon-Runde ist umso bemerkenswerter in Anbetracht der vielfältigen Verkehrungen, die die bilateralen Verhandlungen befördern sollten. Zuvordest ist der simultane Charakter der Gespräche zu nennen, mit dem die Übervorteil-

lung eines GATT-Staates vermieden werden sollte. Simultane Gespräche eröffneten die Möglichkeit, am Ende einer Runde die Effekte aller bilateralen Gespräche abzuwägen und nachzuverhandeln, sofern ein Land zu dem Schluss kommen sollte, dass es mehr Konzessionen gewährt hatte als es bekommen sollte (Curzon 1965: 72-75). Diese Vorkehrung wurde während der vierten GATT-Runde (1955-1956) ergänzt und verstärkt. Das zentrale Organ in den Verhandlungen, das *Tariff Negotiating Committee*, wurde damit betraut, bilaterale Einigungen zu befördern. Es sollte Staaten bei Verhandlungsblockaden auf Konzessionen hinweisen, die sie indirekt über das Meistbegünstigungsprinzip von anderen Ländern erhalten würden und die in der Dyade offerierten Konzessionen somit in einem anderen Licht erscheinen ließen. Zusätzlich sollte das *Tariff Negotiating Committee*, wenn möglich, bilaterale Verhandlungen multilateralisieren. Andere GATT-Mitglieder, die ein Interesse an der Einigung hatten bzw. über die Meistbegünstigung von ihr profitieren würden, sollten zu den jeweiligen bilateralen Verhandlungen hinzukommen und durch Konzessionen ihrerseits einen Abschluss ermöglichen.

Insgesamt hatte die fünfte GATT-Runde – trotz der großen Ambitionen – bestenfalls mäßigen Erfolg. Sie reihte sich in die Reihe enttäuschender Ergebnisse ein, die abgesehen von der ersten Runde im Jahr 1947 in allen Folgerunden erzielt wurden (Hoekman/Kostecki 2001: 101). Aus der Dillon-Runde wurde geschlussfolgert, dass »the substantial progress towards the reduction of tariff barriers will in the future be achieved only by the method of linear reduction« (GATT 1961 c). Die lineare Zollsenkungsmethode, auch *across-the-board*-Ansatz genannt, geht empirisch gesehen faktisch mit Multilateralismus einher und wurde von den GATT-Mitgliedern stets in Verbindung mit dieser Kooperationsform gedacht, während der so genannte *item-by-item*-Modus an Bilateralismus geknüpft ist (GATT 1961 b: 2; Rohlfing 2009). Somit sprach sich die Ministerrunde eindeutig für eine Abkehr vom Bilateralismus aus.

Der Verlauf der Dillon-Runde und die geringen Liberalisierungserfolge entsprechen den theoretischen Erwartungen über die Effekte von negativen und positiven Externalitäten sowie minilateralen Arrangements. Der maßgebliche Impuls für die Dillon-Runde ging von der Gründung der EWG aus, die vor allem auf Seiten der Vereinigten Staaten Anlass zu Befürchtungen über negative Externalitäten in Form von *trade diversion* gab (Dür 2007). Gleichwohl andere europäische Staaten die Effekte der EWG durch die Etablierung der EFTA teilweise kompensierten, hatten auch sie ein sichtbares Interesse an niedrigen EWG-Außenzöllen, um die negativen Externalitäten gering zu halten. Diese Beobachtung stützt die Hypothesen über die Effekte negativer Externalitäten und die Erwartung, dass diese besonders stark sind, wenn sie von einem minilateralen Arrangement ausgehen. In Hinblick auf die Verhandlungsform unterstreicht die Zurückweisung des EWG-Vorschlags, den Außenzoll ohne Verhandlungen auf das arithmetische Mittel festzulegen, den engen Zusammenhang zwischen Verteilungsinteressen und Bilateralismus. Die Handelspartner der EWG befürchteten, dieser Schritt würde ihren speziellen Handelsstrukturen nicht gerecht und erfordere viel mehr bilaterale Verhandlungen. Am Ende der Dillon-Runde stand schließlich die Einsicht in die Nachteile und hohen Kosten bilateraler Verhandlungen. Dies bestätigt die theoretische Erwartung, dass

Minilateralismus aufgrund der hohen Transaktionskosten einen starken Impuls für multilaterale Verhandlungen setzt.

4.2. Die Kennedy-Runde

Die enttäuschende Dillon-Runde bewirkte in den USA einen Sinneswandel. Die im Jahr 1961 ins Amt gekommene Kennedy-Administration war wie die vorherige Regierung auch von der durch die neue Situation bedingten Notwendigkeit multilateraler Verhandlungen überzeugt. So erklärte *George Ball* als U.S. Unterstaatssekretär für Wirtschaftsbeziehungen im Außenministerium, das für GATT-Verhandlungen federführend war, im November 1961 nach Beendigung der Dillon-Runde, dass »we can no longer afford to limit our negotiators to trading on an item-by-item basis [...]. The Common Market countries cannot conduct their negotiations on any basis other than across-the-board cuts« (Preeg 1970: 46).

Der US-Kongress befürwortete in Anbetracht des Verlaufs der Dillon-Runde nun ebenfalls Multilateralismus. Das *Joint Economic Committee*, welches Mitglieder des Senats und Repräsentantenhauses vereinigte, stellte in einem Bericht über die Auswirkungen der EWG-Gründung fest, der GATT-Modus sei

»slow, cumbersome, and artificial, and would be ineffective in dealing with the new situation created by the enlargement of the Common Market. Instead, authority will be needed [...] to make the same kind of »across-the-board« cuts that the European countries have been doing« (Congress 1961: 41-42).

Mit dem letzten Teil der Aussage verweist der Ausschuss auf die erfolgreiche multilaterale Herbeiführung von Freihandel innerhalb der EWG und EFTA. Für den Kongress ist zu konstatieren, dass dessen Zusammensetzung und die Mehrheitsverhältnisse in den beiden Kammern während der beiden Handelsrunden nicht als Erklärung erhalten können. Der Grund hierfür ist ganz einfach, dass es keine systematischen Unterschiede zwischen den institutionellen Präferenzen von Demokraten und Republikanern gab (Preeg 1970: 69-75). Ökonomische Veränderungen, z. B. in der Handelsbilanz der USA, können aufgrund der Konstruktion des Vorher-Nachher-Designs ebenfalls als Ursache ausgeschlossen werden. Durch die zeitliche Nähe der beiden Handelsrunden gab es keine nennenswerten Veränderungen in den ökonomischen Rahmenbedingungen (Eckes 1995: 181), die den plötzlichen Wechsel hin zu Multilateralismus bedingt haben könnten.

Die gemeinsame Hoffnung des Kongresses und der US-Regierung war, dass die Notwendigkeit zur Einigung zwischen den EWG-Staaten in multilateralen Gesprächen geringer sei, da mit allen GATT-Mitgliedern gleichzeitig verhandelt würde. Da die Dillon-Runde nur dürftige Liberalisierungserfolge verzeichnet hatte, waren die Erwartungen an die angestrebte Kennedy-Runde umso höher, was den Bedarf nach einem effizienten Verhandlungsmodus nochmals verstärkte. Zu diesem Aspekt kam die Einsicht hinzu, dass die wenig kontroversen Zölle in den vorangegangenen GATT-Runden bereits gesenkt wurden. Dadurch richtete sich der Fokus vermehrt auf jene Zölle, die bis dahin meist aufgrund starker protektionistischer Lobbygruppen

außen vor geblieben waren. Da sich die Erzielung spezifischer Reziprozität in bilateralen Arrangements zunehmend schwerer gestaltete, erhoffte man eine Lösung des Problems durch Multilateralismus, da dieser es für Lobbygruppen schwerer mache, gezielt in Handelsgesprächen zu intervenieren und einzelne Güter von der Liberalisierung auszunehmen (Curzon/Curzon 1976: 175; Evans 1971: 152-153; Eckes 1995: 181-183; Kaplan 1996: 68). Diese Position brachte die EWG in einer Stellungnahme zur Dillon-Runde auf den Punkt:

»As the Community sees it, substantial progress towards the reduction of tariff barriers will in the future be achieved only by the method of linear reduction. The integration programmes now being operated [by the EEC and the EFTA] have, moreover, shown that by this method the very understandable resistance of those whose interests are affected can be overcome and the particularly high customs duties which, for various reasons, have so far not felt the effects of GATT action can be also be reduced« (GATT 1961 c).

In der Tat wurde schon seit der Gründung des GATT fortwährend über die Einführung multilateraler Verhandlungen debattiert (Enders 2002: 92). Insbesondere europäische Staaten mit niedrigen Zöllen forderten einen umfassenden Ansatz, da sie in bilateralen Verhandlungen mit Hochzollländern wenig anzubieten hatten und so von diesen kaum Konzessionen erhalten konnten. Die USA als das bedeutendste Hochzollland widersetzte sich den Bestrebungen aber beharrlich. Gleichwohl der Schwenk hin zu Multilateralismus den Niedrigzollländern entgegen kam, kann die langjährige Debatte nicht als ursächlich für diese Entwicklung angesehen werden. Die zuvor präsentierte empirische Evidenz verdeutlicht, dass die USA nicht plötzlich Verständnis für die Niedrigzollstaaten entwickelte, sondern sich um den Zugang zur EWG sorgte. Darüberhinaus sahen sowohl die USA als auch die EWG ein, dass Bilateralismus unter verhandlungsökonomischen Gesichtspunkten nicht praktikabel war. Die seit 1947 geführte Debatte um multilaterale Verhandlungen und deren Einführung Anfang der 1960er sind somit eine Koinzidenz, was sich auch dadurch fundieren lässt, dass, wie später gezeigt wird, dieses Problem nicht durch den multilateralen Ansatz gelöst wurde (GATT 1964 c).

Damit Multilateralismus während der Kennedy-Runde zum Tragen kommen konnte, musste der Kongress die US-Regierung dazu im so genannten *Trade Expansion Act* (TEA) autorisieren. Trotz der allgemeinen Befürwortung einer neuen Verhandlungsform gab es im Kongress sowohl unter Demokraten als auch Republikanern starke Kritik an der Abkehr von Bilateralismus. Selektive Verhandlungen wurden als das beste Instrument angesehen, um heimische Produzenten vor Importen zu schützen und für Exporteure speziell solche Konzessionen gewährt zu bekommen, die diese am meisten begünstigten (Kaplan 1996: 72-73). Im Speziellen richtete sich der Widerstand gegen die Absicht der Administration, ein Programm (*domestic adjustment program*) für Arbeiter in solchen Betrieben aufzulegen, die von den Liberalisierungsschritten der Kennedy-Runde besonders stark betroffen sein würden. Die Wahrung von Produzenteninteressen und der Schutz von Arbeitnehmern durch »gradual and selective tariff reduction, one which gives public consideration to each item before any reduction in tariff is made« (Congress 1962), sei eindeutig vorteilhafter als die nachträgliche Korrektur von Liberalisierungseffekten durch die Zuteilung finanzieller

Unterstützung. Trotz Widerständen aus beiden Parteien folgte der Kongress schließlich grundsätzlich der Kennedy-Administration und räumte dieser das Recht auf multilaterale Verhandlungen ein (Curtis/Vastine 1971: 19).

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die Diskussion um den TEA und dessen Ausgestaltung die Hypothesen über die Wahl zwischen Bi- und Multilateralismus untermauert. Unter anderem zeigt die Einschätzung des bilateralen Modus als »slow, cumbersome, and artificial«, dass dieser in Verhandlungen mit einem kollektiven Akteur und bei Anwendung des Meistbegünstigungsprinzips nachweislich zu hohen Transaktionskosten führt. Gleichzeitig haben einige Zitate verdeutlicht, dass große Hoffnungen in Multilateralismus gesetzt wurden und man zudem glaubte, mit diesem schneller und einfacher Liberalisierungserfolge zu erzielen. Die Position der Kritiker im US-Kongress zeigt ferner, dass die Nachteile dieser Kooperationsform erkannt wurden. Die Gegner des TEA wollten die Möglichkeit zur Feinjustierung des Verhandlungsverhaltens behalten, um bestimmte Gruppen gezielt vor höheren Importen zu schützen.

Nachdem auch die USA auf Multilateralismus umgeschwenkt waren, konnten die GATT-Mitglieder mit den Vorverhandlungen für die Kennedy-Runde beginnen. Die maßgeblichen Parteien in den Gesprächen waren die Vereinigten Staaten und die EWG als die mit Abstand größten Akteure im internationalen Handel. Eine zügige Einigung auf den Verhandlungsmodus schien naheliegend, da ein Konsens über die Notwendigkeit multilateraler Verhandlungen bestand. Zwischen den USA und der EWG offenbarten sich jedoch frühzeitig unterschiedliche Positionen über die anzuwendende Multilateralismusvariante, die auf die Zollstrukturen der beiden Akteure zurückzuführen waren. Die USA erhoben eine Reihe von hohen Zöllen, während die EWG meist moderatere Zölle verlangte. Der mittlere Zollsatz war deshalb nahezu gleich, aber die Streuung der US-Tarife war größer als die der EWG. In Hinblick auf die Zollvarianz waren die USA daher ein Hochzollland und die EWG ein Niedrigzollimporteur (Kock 1969: 102).

Dieser Umstand erwies sich als zentral, weil den GATT-Mitgliedern zwei verschiedene Ansätze zur multilateralen Liberalisierung offen standen: Während bei der linearen Variante alle Länder jeden Tarif um den gleichen Prozentsatz senken, macht der harmonisierende Ansatz den Liberalisierungsschritt abhängig von der ursprünglichen Zollhöhe. Der Harmonisierungseffekt rührt daher, dass höhere Zölle prozentual stärker gesenkt werden als niedrige. Es ist zu betonen, dass sich beide Ansätze unter Multilateralismus subsumieren lassen. Die lineare Variante ist offensichtlich eine Form der multilateralen Kooperation, da jeder Akteur dieselbe Handlung vornimmt. Dies gilt aber in gleichem Maße für den harmonisierenden Ansatz, da ein Land die Importeure von Gütern mit gleicher Zollhöhe identisch behandelt und zwischen diesen somit nicht diskriminiert, was die Essenz von Multilateralismus als Gleichbehandlung widerspiegelt (Gilligan 2004: 461; Ruggie 1992: 571-572).¹⁴

14 Siehe Rohlfing zum analytischen und empirischen Unterschied zwischen Bilateralismus mit Meistbegünstigung und Multilateralismus.

Die Verfügbarkeit zweier Multilateralismusvarianten erwies sich vor dem Hintergrund der Zollstrukturen der EWG und USA als Problem. Die EWG als Niedrigzollakteur mit wenig streuender Zollstruktur wollte eine harmonisierende Formel anwenden mit der Begründung, dass die USA bestimmte Produzenten durch unverhältnismäßig hohe Zölle schützten und diese Zölle nach einer linearen Senkung immer noch relativ hoch sein würden. Gleichzeitig könnten US-Exporteure von den Kürzungen der ohnehin schon niedrigeren EWG-Zölle profitieren, sodass sich an den so genannten Zolldisparitäten (*tariff disparities*) nichts ändere und die USA sogar unverhältnismäßig stark profitieren würden (GATT 1963 b: 15). Die USA lehnten die harmonisierende Formel dagegen ab, weil die moderaten Zölle der EWG nur in geringem Maße gesenkt werden würden, weswegen sich die US-Exportbedingungen nach Europa kaum verbesserten. Aus Sicht der USA würde der harmonisierende Ansatz daher stark zu Gunsten der EWG wirken (GATT 1963 c). Aufgrund dessen sei die lineare Methode besser und die Zollspitzen der USA, die weiterhin bestehen bleiben würden, könne man bilateral verhandeln. Die USA verfolgten über die Vorverhandlungen hinweg stets das Ziel einer Senkung von 50 Prozent auf alle Zölle mit wenigen Ausnahmen. Im Gegensatz dazu brachte die EWG mehrere, immer komplexere Spielarten eines harmonisierenden Ansatzes ein, um die Zolldisparitäten zu reduzieren (z. B. GATT 1963 a, 1964 b).

Die Gespräche erstreckten sich über ein knappes Jahr und konnten nur durch eine informelle Einigung abgeschlossen werden (Evans 1971: Kap. 9; Preeg 1970: Kap. 4). Die GATT-Staaten verständigten sich auf die *working hypothesis*, dass Zölle um 50 Prozent reduziert werden und nur Güter von überragendem nationalen Interesse bilateralen Gesprächen vorbehalten bleiben sollten (GATT 1964 a, 1964 c). Die Identifizierung von Zolldisparitäten sollte auf Basis einer Formel geschehen, wobei sich die GATT-Mitglieder ebenfalls nicht auf eine bestimmte Vorgehensweise einigen konnten. Da das Übereinkommen aber lediglich informell war, hatte es keine bindende Wirkung und es stand jedem Land faktisch offen, sich auf eine geringere Zollsenkung festzulegen und/oder beliebig viele Güter auszuklammern und zum Gegenstand bilateralen Verhandlungen zu machen. Die GATT-Staaten gingen zu diesem Zeitpunkt dennoch davon aus, dass Bilateralismus auf ein Minimum beschränkt bliebe und dass auch durch den multilateralen Modus für jeden Staat ein akzeptables Ergebnis zu erzielen sei (GATT 1963 b: 9).

Es zeigte sich schon bald, dass die informelle Absprache nicht tragfähig war. Die Erstellung von Listen mit Gütern, die bilateral behandelt werden sollten, machte deutlich, dass einige GATT-Mitglieder mehr als nur ein Minimum von Gütern vom multilateralen Ansatz ausnahmen. In einem ersten Schritt versuchte man, die ausgewählten Zölle separat bilateral zu verhandeln (GATT 1965 b). Dieses Vorhaben scheiterte jedoch, weil die Interessen der verhandelnden Länder innerhalb einer Dyade oftmals nicht komplementär waren. Staaten, die von ihrem Gegenüber eine bestimmte Konzession nachfragten, hatten oft ihrerseits nichts zu bieten, um für beide Seiten zu einem akzeptablen Deal zu gelangen (GATT 1965 a: 1-2). Trotz langwieriger bilateralen Verhandlungen war es daher nicht möglich, die Kennedy-Runde auf dieser Basis zu einem Ende zu führen. Trotzdem bestand zu diesem Zeitpunkt noch

die Hoffnung, die Verhandlungen Anfang 1966 abschließen zu können (GATT 1966 b: 1-2). Eine genauere Analyse der Ausnahmelisten zeigte, dass sich die meisten Güter auf fünf Sektoren konzentrierten: Stahl, Textilien, Papier, Chemikalien und Aluminium. Aus diesem Grund wurde ein Mittelweg zwischen bi- und multilateralen Verhandlungen gewählt, nämlich die Einrichtung sektoraler Gruppen. Die Gruppen umfassten alle Länder mit Handelsinteressen in dem betreffenden Sektor, sodass alle für eine Einigung relevanten Akteure zusammengebracht wurden (Evans 1971: Kap. 11; GATT 1966 a: 1; Preeg 1970: Kap. 6). Nach knapp zweijährigen, überwiegend bilateralen Verhandlungen in den Gruppen wurde die Kennedy-Runde im Juni 1967 schließlich erfolgreich zu einem Ende geführt.

Die Analyse der Kennedy-Runde stützt im Großen und Ganzen die Hypothesen über Ursachen als auch Auswirkungen von Multilateralismus. Die Verhandlungen der EWG und USA über die lineare und harmonisierende Multilateralismusvariante zeigen, dass der Schwenk von Bi- zu Multilateralismus keinesfalls automatisch eine Einigung befördert. Beide Hauptakteure hatten weiterhin starke Verteilungsinteressen, die sie über die Implementierung des jeweils als vorteilhafter angesehenen Multilateralismustyps erreichen wollten. Das Festhalten an den eigenen Verteilungszielen streckte die Vorverhandlungen über knapp ein Jahr und machte eine verbindliche Lösung unmöglich. Die Gespräche über verschiedene Multilateralismusvarianten mögen auf den ersten Blick als ein Spezifikum internationaler Handelskooperation erscheinen. Dies ist aber mitnichten so, da dies auch in anderen Politikfeldern denkbar ist und in der Vergangenheit zu beobachten war. In internationalen Umweltverhandlungen, die zweifellos multilateral sind, legen sich Länder zum Beispiel auf unterschiedliche Ziele zur CO₂-Reduktion fest. Im Umweltbereich lässt sich ferner beobachten, dass Staaten versuchen, ihre Verpflichtungen an für sie vorteilhaften Kriterien festzumachen. Die USA betonten stark den Gesamtausstoß an CO₂, da aufstrebende Staaten wie China und Indien hier bereits relativ hohe Niveaus haben, wohingegen diese die Pro-Kopf-Emissionen in den Mittelpunkt rücken, bei denen sie im Vergleich niedrige Werte aufweisen. Die Erkenntnisse aus den Kennedy-Verhandlungen lassen sich daher auf andere Politikfelder übertragen und verdeutlichen die Probleme, die auftreten, wenn man bei starken Verteilungsinteressen multilateral kooperieren will.

Der weitere Verlauf der Kennedy-Runde ist einerseits ein erneuter Beleg für die Probleme, Verteilungsziele in einem multilateralen Arrangement zu erreichen und zeigt andererseits die Vorteile von Bilateralismus auf. Die informelle Einigung auf ein Minimum an Ausnahmen für bilaterale Verhandlungen erwies sich schnell als hinfällig, da die multilaterale Lösung zur Wahrung der Verteilungsinteressen und spezifischer Reziprozität entgegen der ursprünglichen Erwartung zu rigide war. Diese Beobachtung entspricht der Erwartung, dass multilaterale Kooperation nur durch diffuse Reziprozität und auf Kosten einer fehlenden Feinjustierung des Verhandlungsverhaltens möglich ist. Gleichzeitig verdeutlicht der starke Rückgriff auf Bilateralismus gegen Ende der Runde, dass diese Kooperationsform der obigen Hypothese entsprechend die Flexibilität zur Erreichung von Verteilungszielen gewährt. In einer Gesamtschau der Dillon- und Kennedy-Runde kann festgehalten werden, dass der erwartete *trade-off* der institutionellen Wahl empirisch zutreffend ist. Bilateralismus

und Multilateralismus haben spezifische, sich wechselseitig ausschließende Vorteile, die es erfordern, eine Abwägungsentscheidung zu treffen.

5. Resümee

Obwohl Bilateralismus und Multilateralismus eine zentrale Dimension in den internationalen Beziehungen konstituieren, ist diese bisher kaum explizit erforscht worden. Gegenstand dieses Beitrags war die Entwicklung einer polit-ökonomischen Erklärung, die die institutionelle Wahl durch einen *trade-off* aus Verteilungsinteressen und Externalitätenproblemen erklärt. Das Streben nach Verteilungsinteressen in Verhandlungen setzt einen Anreiz für Bilateralismus. Gleichzeitig generiert dieser jedoch Externalitäten, die einen entgegenwirkenden Anreiz für Multilateralismus kreieren. Staaten müssen demnach eine Entscheidung zwischen der Umsetzung ihrer Verteilungsziele und der Kontrolle des Externalitätenproblems treffen. Eine erste empirische Plausibilitätsprüfung dieser Hypothesen durch einen Vergleich der Dillon- und Kennedy-Runde lieferte positive empirische Evidenz.

In theoretischer Hinsicht verdeutlichen die untersuchten Fälle, dass die Betrachtung von Durchsetzungsproblemen in der *ex post*-Phase der Kooperation Gefahr läuft, eine verkürzte Perspektive einzunehmen. Schwierigkeiten mit der Durchsetzung eines Abkommens unter Bedingungen der Nichtausschließbarkeit sind zweifellos ein wichtiger Aspekt. Sie lassen sich jedoch analytisch gewinnbringend unter den Externalitätenbegriff subsumieren, wobei Durchsetzungsprobleme im Speziellen gleichbedeutend mit der Produktion positiver Externalitäten sind. Wie an den beiden Handelsfällen ersichtlich ist, gehen von positiven und negativen Externalitäten ähnliche Handlungsanreize aus, was bei bestimmten Fragestellungen für die Verwendung des allgemeineren Konzepts der Externalität spricht. Ferner hat die empirische Analyse einige der im zweiten Abschnitt formulierten Kritikpunkte untermauert. Es gibt anders als in Teilen der Literatur keine Hinweise dafür, dass Bilateralismus aus Sicht der Staaten kostengünstiger als Multilateralismus ist. Unter der realistischen Annahme, dass die Anzahl der Länder, mit denen man kooperieren will, nicht von der Entscheidung für die Kooperationsform abhängt, scheint diese keinen Unterschied für die Kommunikations- oder Überwachungskosten und deren Einfluss auf die institutionelle Wahl zu machen.

Ferner ist in den untersuchten Fällen zu erkennen, dass der Einbezug von Akteuren nicht ohne Weiteres einen bilateralen Verhandlungsstau auflöst, was im Speziellen für die Literatur über *issue linkage* relevant ist. In den 1950ern versuchten die GATT-Staaten, durch die gezielte Ausweitung von bilateralen Gesprächen auf mehr Länder diese zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Diese Strategie erwies sich als nicht gewinnbringend, sodass nur die vollständige Multilateralisierung blieb. Auf der anderen Seite zeigt die Etablierung sektoraler Gruppen in der Kennedy-Runde, dass die begrenzte Expansion bilateraler Arrangements erfolgreich sein kann. Nachdem die Versuche, die Ausnahmen vom multilateralen Ansatz bilateral auszuhandeln, gescheitert waren, richtete man sektorale Gruppen ein, die alle an einem bestimmten

Sektor interessierten Staaten zusammenbrachten. Gleichwohl sich auch diese Verhandlungen langwierig gestalteten, konnten sie schließlich zu einem Abschluss gebracht werden, was das Argument der *issue linkage*-Literatur unterfüttert. Insgesamt ist jedoch ersichtlich, dass die Strategie von der Erfüllung einiger Randbedingungen abhängt, die bisher nicht ausreichend expliziert sind. Wie im zweiten Abschnitt erwähnt wurde, sind insbesondere die Forderungen desjenigen Akteurs zentral, der zu bilateralen Gesprächen hinzugezogen wird, da von diesen abhängt, ob die Verhandlungen befördert oder verkompliziert werden. Dies ist ein Gesichtspunkt, der zu einer Weiterentwicklung dieses Forschungsstrangs genutzt werden könnte.

In Hinblick auf weitere Forschung ist ein anderer relevanter Aspekt die Interessenheterogenität der Akteure. Einerseits kann man argumentieren, dass steigende Heterogenität die Wahrscheinlichkeit von Bilateralismus erhöht, da die Diversität der Interessen zielgerichtete Verhandlungen erfordert. Andererseits sind die von Bilateralismus ausgehenden Implikationen aufgrund der Interessenheterogenität schwerwiegender, sodass auch das Externalitätenproblem zunimmt und somit Multilateralismus wahrscheinlicher macht. Ein Punkt, auf den in diesem Papier empirisch nicht genauer eingegangen werden konnte, ist das Verhältnis von Mini- und Multilateralismus. Einem bestehenden Ansatz zu Folge ziehen Staaten Minilateralismus vor, weil dieser umfassendere Kooperation als Multilateralismus ermöglicht (Downs et al. 1998). Vor dem Hintergrund der in diesem Beitrag festgestellten Zentralität von Verteilungsinteressen für die institutionelle Wahl wäre eine mögliche Alternativerklärung, dass Staaten ein kleines Arrangement bevorzugen, da dies die Umsetzung ihrer Verteilungsziele in den Verhandlungen erleichtert. Empirisch könnte der nächste Schritt darin bestehen, den Erklärungsansatz auf verschiedene Politikfelder anzuwenden, die sich durch unterschiedliche Kombinationen von Ausschließbarkeit und Nichtausschließbarkeit sowie verschiedene Kooperationsformen auszeichnen. Dies würde zum einen helfen, die empirische Reichweite der vorliegenden Erklärung zu überprüfen. Zum anderen könnte man dadurch Einsicht in die politikfeldspezifischen Determinanten der Verteilungsinteressen von Staaten gewinnen, sodass neben einem verbesserten theoretischen Verständnis staatlichen Handelns auch das empirische Wissen über die Wahl zwischen Bi- und Multilateralismus befördert würde.

Literatur

- Axelrod, Robert/Keohane, Robert O. 1985: Achieving Cooperation under Anarchy, in: *World Politics* 38: 1, 226-254.
- Barkin, J. Samuel 2004: Time Horizons and Multilateral Enforcement in International Cooperation, in: *International Studies Quarterly* 48: 2, 363-382.
- Boulding, Carew 2004: The Foreign Aid Puzzle (Paper für das APSA Annual Meeting, Chicago, IL, 2.-5.9.04).
- Collier, David 1993: The Comparative Method, in: Finifter, Ada (Hrsg.): *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington, DC, 105-119.
- Conybeare, John A.C. 1984: Public Goods, Prisoners' Dilemmas and the International Political Economy, in: *International Studies Quarterly* 28: 1, 5-22.
- Conybeare, John A.C. 1987: *Trade Wars*, New York, NY.

- Curtis, Thomas B./Vastine, John Robert* 1971: The Kennedy Round and the Future of American Trade, New York, NY.
- Curzon, Gerard* 1965: Multilateral Commercial Diplomacy, London.
- Curzon, Gerard/Curzon, Victoria* 1976: The Management of Trade Relations in the GATT, in: Shonfield, Andrew (Hrsg.): International Economic Relations of the Western World, 1959-1971. Volume 1: Politics and Trade (Part I), London.
- Downs, George/Rocke, David/Barsoom, Peter* 1998: Managing the Evolution of Multilateralism, in: International Organization 52: 2, 397-419.
- Dür, Andreas* 2007: Foreign Discrimination, Protection for Exporters, and U.S. Trade Liberalization, in: International Studies Quarterly 51: 2, 457-480.
- Dür, Andreas* 2008: Bargaining Power and Trade Liberalization, in: European Journal of International Relations 14: 4, 645-669.
- Eckes, Alfred E.* 1995: Opening America's Market, Chapel Hill, NC.
- Enders, Alice* 2002: Reciprocity in GATT 1947, in: Bhagwati, Jagdish N. (Hrsg.): Going Alone, Cambridge, MA, 85-110.
- Evans, John W.* 1971: The Kennedy Round in American Trade Policy, Cambridge, MA.
- Fearon, James D.* 1998: Bargaining, Enforcement, and International Cooperation, in: International Organization 52: 2, 269-305.
- GATT* 1958: Plans for New Tariff Negotiations, Dokumentnummer L/885.
- GATT* 1959: The Treaty of Rome: Statements by Mr. Parboni (Italy) on Behalf of the Member States of the European Economic Community and Mr. Hijzen, Representative of the Commission of the Community, Dokumentnummer L/1099/REV.1.
- GATT* 1961 a: Meeting of Ministers, Dokumentnummer L/1570/REV.1.
- GATT* 1961 b: Meeting of Ministers, November 1961, Dokumentnummer C/W/27.
- GATT* 1961 c: Press Release No. 635.
- GATT* 1961 d: Proceedings of the Seventh Meeting, Dokumentnummer TN.60/SR.7.
- GATT* 1961 e: Proceedings of the Sixteenth Meeting in Ordinary Session, Dokumentnummer TN.60/SR.16.
- GATT* 1961 f: Proceedings of the Tenth Meeting in Ordinary Session, Dokumentnummer TN.60/SR.10.
- GATT* 1961 g: Summary Record of the Eleventh Meeting: Corrigendum, Dokumentnummer SR.19/11/CORR.1.
- GATT* 1961 h: Summary Record of the Fifth Meeting, Dokumentnummer SR.18/5.
- GATT* 1962: Summary Record of the Tenth Meeting, Dokumentnummer SR.20/10.
- GATT* 1963 a: Report of the Sub-Committee on the Tariff Negotiating Plan, Dokumentnummer TN.64/11.
- GATT* 1963 b: Report of the Working Party on Procedures for Tariff Reductions, Dokumentnummer L/2002.
- GATT* 1963 c: Working Party on Procedure for Tariff Reductions, Dokumentnummer Spec(63)58.
- GATT* 1964 a: Proceedings of the Sixth Meeting, at Ministerial Level, Dokumentnummer TN.64/SR.6.
- GATT* 1964 b: Report of the Sub-Committee on the Tariff Negotiating Plan, Dokumentnummer TN.64/14/REV.1.
- GATT* 1964 c: Tariff Negotiating Plan: Report Summarizing the Position Reached, Dokumentnummer TN.64/15.
- GATT* 1965 a: Proceedings of the Eleventh Meeting, Dokumentnummer TN.64/SR.11.
- GATT* 1965 b: Progress Report by Chairman of Trade Negotiations Committee, Dokumentnummer L/2405.
- GATT* 1966 a: Proceedings of the Thirteenth Meeting, Dokumentnummer TN.64/SR.13.
- GATT* 1966 b: Proceedings of the Twelfth Meeting, Dokumentnummer TN.64/SR.12.

- Genschel, Philipp/Plümper, Thomas* 1996: Wenn Reden Silber und Handeln Gold ist: Kommunikation und Kooperation in der internationalen Bankenregulierung, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3: 2, 225-253.
- Genschel, Philipp/Plümper, Thomas* 1997: Regulatory Competition and International Co-Operation, in: *Journal of European Public Policy* 4: 4, 626-642.
- Gilligan, Michael J.* 2004: Is There a Broader-Deeper Trade-Off in International Multilateral Agreements?, in: *International Organization* 58: 3, 459-484.
- Goldstein, Judith L.* 1993: Ideas, Interests, and American Trade Policy, Ithaca, NY.
- Gowa, Joanne/Mansfield, Edward D.* 1993: Power Politics and International Trade, in: *American Political Science Review* 87: 2, 408-420.
- Grieco, Joseph M.* 1988 a: Anarchy and the Limits of Cooperation, in: *International Organization* 42: 3, 485-507.
- Grieco, Joseph M.* 1988 b: Realist Theory and the Problem of International Cooperation, in: *Journal of Politics* 50: 3, 600-624.
- Hillman, Arye L./Long, Ngo Van/Moser, Peter* 1995: Modelling Reciprocal Trade Liberalization, in: *Swiss Journal of Economics and Statistics* 131: 3, 503-515.
- Hoekman, Bernard M./Kostecki, Michel M.* 2001: The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond, Oxford.
- Kahler, Miles* 1992: Multilateralism with Small and Large Numbers, in: *International Organization* 46: 3, 681-708.
- Kaplan, Edward S.* 1996: American Trade Policy, 1923-1995, Westport, CT.
- Keohane, Robert O.* 1982: The Demand for International Regimes, in: *International Organization* 36: 2, 325-355.
- Keohane, Robert O.* 1984: After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, NJ.
- Keohane, Robert O.* 1986: Reciprocity in International Relations, in: *International Organization* 40: 1, 1-27.
- Keohane, Robert O.* 1990: Multilateralism: An Agenda for Research, in: *International Journal XLV*: 4, 731-764.
- Kim, Chae-Han* 2005: Reciprocity in Asymmetry, in: *International Interactions* 31, 1-14.
- Knodt, Michèle* 2007: Regieren im Erweiterten Mehrebenensystem, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14: 1, 101-128.
- Kock, Karin* 1969: International Trade Policy and the GATT, 1947-1967, Stockholm.
- Koremenos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan* 2001 a: The Rational Design of International Institutions, in: *International Organization* 55: 4, 761-799.
- Koremenos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan* 2001 b: Rational Design: Looking Back to Move Forward, in: *International Organization* 55: 4, 1051-1082.
- Lustick, Ian S.* 1996: History, Historiography, and Political Science, in: *American Political Science Review* 90: 3, 605-618.
- Martin, Lisa L.* 1993: The Rational State Choice of Multilateralism, in: Ruggie, John G. (Hrsg.): *Multilateralism Matters*, New York, NY, 91-121.
- Mitchell, Ronald/Keilbach, Patricia* 2001: Situation Structure and Institutional Design, in: *International Organization* 55: 4, 891-917.
- Murdoch, James C./Sandler, Todd* 1997: The Voluntary Provision of a Pure Public Good, in: *Journal of Public Economics* 63: 3, 331-349.
- Norwood, Bernard* 1969: The Kennedy Round, in: *The Journal of Law and Economics* 12, 297-319.
- Oye, Kenneth A.* 1985: Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies, in: *World Politics* 38: 1, 1-24.
- Pahre, Robert* 1994: Multilateral Cooperation in an Iterated Prisoner's Dilemma, in: *Journal of Conflict Resolution* 38: 2, 326-352.
- Pahre, Robert* 2001: Most-Favored-Nation Clauses and Clustered Negotiations, in: *International Organization* 55: 4, 859-890.

- Preeg, Ernest H.* 1970: Traders and Diplomats, Washington, DC.
- Putnam, Robert D.* 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: *International Organization* 42: 3, 427-460.
- Rixen, Thomas* 2008: *The Political Economy of International Tax Governance*, Houndshire.
- Rixen, Thomas/Rohlffing, Ingo* 2007: The Institutional Choice of Bilateralism and Multilateralism in International Trade and Taxation, in: *International Negotiation* 12: 3, 389-414.
- Rohlffing, Ingo* 2009: Discrimination in International Trade: A Different Perspective, in: *Acta Politica*, i. E.
- Ruggie, John G.* 1992: Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in: *International Organization* 46: 3, 561-598.
- Scharpf, Fritz W.* 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und Demokratisch?*, Frankfurt a. M.
- Sebenius, James K.* 1983: Negotiation Arithmetic, in: *International Organization* 37: 2, 281-316.
- Snidal, Duncan* 1985 a: Coordination Versus Prisoners' Dilemma, in: *American Political Science Review* 79: 4, 923-942.
- Snidal, Duncan* 1985 b: The Limits of Hegemonic Stability Theory, in: *International Organization* 39: 4, 579-614.
- U.S. Congress* 1962: Congressional Record, June 28, 12008-12012.
- U.S. Congress* 1961: The European Economic Community and the United States, U.S. Subcommittee on Foreign Policy of the Joint Economic Committee.
- Walt, Stephen M.* 2002: The Enduring Relevance of the Realist Tradition, in: Katznelson, Ira/ Milner, Helen V. (Hrsg.): *Political Science: The State of the Discipline*, New York, NY, 197-233.