

Der Einfluss endogener Interessen und Normen auf nationale Positionen zur Global Economic Governance

Abschlussbericht über das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft
(DFG) geförderte Forschungsprojekt „Global Economic Governance“

Bochum, Dezember 2007

Antragsteller und Projektleiter:	Prof. Dr. Stefan A. Schirm Lehrstuhl für Internationale Politik Ruhr-Universität Bochum www.rub.de/lcip
DFG-Geschäftszeichen:	SCHI 481/2-2
Projekt-Mitarbeiterinnen:	Maren Becker, MA Stefanie John, Dipl. Pol.
Förderungszeitraum:	1.12.2005 - 30.11.2007

Anschrift:

Lehrstuhl für Internationale Politik
Prof. Dr. Stefan A. Schirm
Ruhr-Universität Bochum GC 04
D-44780 Bochum, Germany
Tel.: 0234-3223017
Fax: 0234-3214532
Homepage: www.ruhr-uni-bochum.de/lsip

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Vorwort und Danksagung	5
1. Der Einfluss von Interessen und Normen auf nationale Positionen zur Global Economic Governance: Puzzle, Forschungsstand und analytischer Ansatz	6
1.1. Fragestellung	
1.2. Forschungsstand	
1.3. Analytischer Ansatz	
1.4. Methodik	
1.5. Gesellschaftliche Normen in den USA und Deutschland	
1.6. Literatur	
2. Interessen, Normen und nationale Positionen zum Welthandel - Fallstudie Welthandelsorganisation (WTO)	33
2.1. Untersuchungsgegenstand und methodisches Vorgehen	
2.2. Die internationale Verhandlungsebene der WTO	
2.3. Herausbildung der deutschen Position: Interessen und Normen	
2.4. Herausbildung der US-amerikanischen Position: Interessen und Normen	
2.5. Fazit: Vergleichende Perspektive	
2.6. Literatur	
3. Interessen, Normen und nationale Positionen zu globalen Finanzmärkten – Fallstudie Internationaler Währungsfonds (IWF)	65
3.1. Methodisches Vorgehen	
3.2. Organisatorische Strukturen: Internationaler Währungsfonds	
3.3. Die Herausbildung der nationalen Positionen	
3.4. Verbindung zwischen den unabhängigen und der abhängigen Variablen	
3.5. Fazit	
3.6. Literatur	
4. Interessen, Normen und nationale Positionen zu Bankenstandards – Fallstudie Basel II Abkommen	78
4.1. Methodisches Vorgehen	
4.2. Organisatorische Strukturen: Basler Ausschuss für Bankenaufsicht	
4.3. Die Herausbildung der nationalen Positionen	
4.4. Verbindung zwischen den unabhängigen und der abhängigen Variablen	
4.5. Fazit	
4.6. Literatur	
5. Vergleich der Fallstudien: Interessen, Normen und nationale Positionen	95
5.1. Analyseansatz und methodisches Vorgehen	
5.2. Die nationale Verhandlungsposition	
5.3. Endogene Normen und materielle Interessen	
5.4. Die Verknüpfung zwischen den unabhängigen und der abhängigen Variablen	
5.5. Einbettung der Ergebnisse in den analytischen Ansatz	

Zusammenfassung

Globalisierung bringt nicht nur neue Chancen auf Wohlstand, sondern auch neue Risiken für die Steuerung der Weltwirtschaft. Finanzkrisen in Asien, Argentinien und Mexiko sowie Handelskonflikte zwischen Industrieländern und Schwellenländern aber auch zwischen Europa und den USA verdeutlichen die neuen Herausforderungen. Die Notwendigkeit einer besseren Global Economic Governance wird gerade auch von den Regierungen der Industrieländer anerkannt. Trotzdem kommt es nur teilweise zu neuer Global Economic Governance: Während nach langen Verhandlungen zwar neue Standards für Banken im Basel II Abkommen vereinbart wurden, konnte keine Einigung über eine Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF) als Hüter der globalen Finanzmarktstabilität erreicht werden. Auch eine Reform der Welthandelsorganisation (WTO) gelang nicht und die aktuellen Verhandlungen in der sogenannten WTO-Entwicklungsrunde von Doha sind sogar zum Stillstand gekommen.

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) wurden in den letzten zwei Jahren am Lehrstuhl für Internationale Politik der Ruhr-Universität Bochum die Ursachen der Unterschiede nationaler Positionen zu Global Governance erforscht. Damit konnte ein Beitrag zur Beantwortung der Frage geleistet werden, warum sich Staaten in einigen Fällen auf neue Global Governance einigen können, in anderen dagegen nicht. Unter der Leitung von Prof. Dr. Stefan A. Schirm überprüfte das Projekt-Team mit Maren Becker und Stefanie John die These, dass Regierungspositionen zu Global Economic Governance aufgrund unterschiedlicher interner gesellschaftlicher Interessen und Normen divergieren. Die Fragen nach der Art der materiellen Interessen von Lobbygruppen und der Form gesellschaftlicher Normen und Werte zu politischen und ökonomischen Fragen standen dabei im Mittelpunkt. Besonders aufschlussreich war die Untersuchung der Bedingungen unter denen entweder ideelle Normen oder aber materielle Interessen die Positionen der jeweiligen Regierung zu neuer Global Economic Governance prägten. Fallbeispiele waren dabei die Entstehung nationaler Positionen zur Reform des IWF, zu den Bankenstandards in Basel II und zur WTO in Deutschland und den USA.

Im Ergebnis konnte das Projekt zeigen, dass Interessen und Normen innerhalb der Länder die nationalen Positionen in erster Linie bestimmten und nicht Globalisierungsdruck oder internationale Organisationen. Gesellschaftliche Normen orientieren sich zwar an transnationalen Entwicklungen wie Globalisierung, unterscheiden sich aber nach wie vor signifikant auch zwischen Ländern, die stark in die Weltwirtschaft integriert sind, wie zwischen Deutschland und die USA. Materielle Interessen hatten einen stärkeren Einfluss auf Regierungspositionen zu Global Economic Governance als ideelle Normen, wenn Interessengruppen spezifisch betroffen waren, wie etwa bei den Bankenstandards in Basel II. Bei der Reform des IWF dominierten dagegen unterschiedliche Normen zwischen den USA und Deutschland etwa zur Solidarität mit Entwicklungsländern bzw. deren Eigenverantwortung und zum Vertrauen in Marktkräfte. Im Projekt konnte nachgewiesen werden, dass endogene Interessen und Normen auch im Zeitalter starker internationaler Organisationen und weltwirtschaftlicher Globalisierung divergieren können, Regierungspositionen stark prägen und somit die Chancen für neue Governance beeinflussen.

Vorwort und Danksagung

Die Idee zu diesem Projekt entstand in erster Linie infolge der Beobachtung eines Puzzles: Warum gelang es in einigen Fällen neue Vereinbarungen zur Global Economic Governance zu treffen, in anderen aber nicht? Ein großer Teil der Forschung hatte einen zunehmenden Einfluss internationaler Regime und Organisationen sowie der weltwirtschaftlichen Globalisierung auch auf Staaten und Gesellschaften festgestellt, dem gegenüber der Einfluss von Staat und Gesellschaft auf die Gestaltung nationaler und globaler Governance an Bedeutung verlieren würde. Dies schien aber nicht ausreichend zu erklären, warum sich nun diese Mitgliedstaaten internationaler Organisationen eben manchmal auf neue Global Governance einigen können, manchmal aber nicht. Vor allem konnte der analytische Fokus auf eine möglicherweise zunehmende Bedeutung der internationalen Ebene der Organisationen und der Globalisierung nicht ausreichend erklären, warum sich die Positionen nationaler Regierungen zu neuer Global Governance teilweise nach wie vor stark unterschieden.

Daher wurde ein ergänzender Ansatz interessant, der explizit endogene gesellschaftliche Normen und Interessen als Erklärungsvariablen für Regierungspositionen in den Mittelpunkt stellt. Außerdem sollte die in der Forschung oftmals anzutreffende Dichotomie zwischen der Untersuchung von Normen als gesellschaftliche Erwartungen über angemessenes Verhalten der Regierungen einerseits und Interessen als Verfolgung materieller Ziele andererseits überwunden werden durch eine parallele Berücksichtigung beider möglicher *driving forces* für Regierungspositionen. Somit zielte das Projekt nicht nur auf eine ergänzende Erklärung der *stop and go's* der Global Governance, sondern auch auf die Erforschung des Wechselverhältnisses zwischen materiellen Interessen und gesellschaftlichen Normen bei der Beeinflussung der Positionen von Regierungen zur Global Economic Governance.

Besonders bedanken möchte ich mich bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) für die finanzielle Förderung dieses Projektes und bei den anonymen Gutachtern für wertvolle Kommentare. Dank gebührt auch den beiden Projekt-Mitarbeiterinnen für die Recherchen zu den Fallstudien über die Genese nationaler Positionen zum Internationalen Währungsfonds IWF und zum Basel II Abkommen über Bankenstandards (Maren Becker) sowie zur Welthandelsorganisation WTO (Stefanie John) sowie für ihre Mitarbeit bei der Weiterentwicklung des Analysemodells des ursprünglichen Projektantrags und am Vergleich der Fallstudien. Gitta Lauster hat sich dankenswerterweise um die redaktionelle Bearbeitung dieses Abschlussberichtes gekümmert.

Stefan A. Schirm

Bochum, im Dezember 2007

1. Der Einfluss von Interessen und Normen auf nationale Positionen zur Global Economic Governance: Puzzle, Forschungsstand, Analyseansatz

1.1. Fragestellung und Puzzle

Ein immer größerer Teil des wirtschaftlichen Geschehens findet heute in Form grenzüberschreitender Transaktionen etwa in den Bereichen Finanzmärkte und Handel statt. Damit einher geht auch, dass krisenhafte ökonomische Entwicklungen in einem Land Auswirkungen nach sich ziehen, die über nationalstaatliche Grenzen hinausgehen. Insbesondere die Finanzkrisen der 1990er Jahre in Lateinamerika und Asien haben gezeigt, dass ein Einbruch der Märkte in einer Region aufgrund der Vernetzung der Weltwirtschaft zu globaler Instabilität führen kann. Gleichzeitig verschärften sich durch die Globalisierung induzierte ökonomische Verteilungskonflikte, die sich in der Stagnation der Doha-Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) sowie in transatlantischen Handelsstreitigkeiten widerspiegeln. Nicht nur die Industrie-, sondern auch viele Entwicklungsländer verbindet daher heute ein Interesse an einer verbesserten *Global Economic Governance* (Schirm 2005). Dies machten Regierungsvertreter in der Vergangenheit mehrfach deutlich. In einer Erklärung im Anschluss an den G8-Gipfel in Heiligendamm 2007 betonten die Beteiligten, dass eine bessere Governance notwendig sei, um den Herausforderungen globaler Handels- und Finanzströme gerecht zu werden (G8 2007). Im Hinblick auf den Internationalen Währungsfonds sprach sich die US-Regierung im April 2006 dafür aus, dass neue Regeln für die internationalen Finanzmärkte geschaffen und sich die Finanzinstitutionen den Erfordernissen einer globalen Wirtschaft anpassen müssten (The White House 2006). Diese Haltung verfolgt auch das Bundesfinanzministerium, wie sowohl in öffentlichen Stellungnahmen (Steinbrück 2007) als auch im Gespräch mit dem im Rahmen des Projektes befragten Mitarbeiter bestätigt wurde. Mit Bezug auf die Welthandelspolitik unterstrich Bundeskanzler Schröder (1999) die Notwendigkeit eines verbesserten internationalen Regelwerkes. Bundeskanzlerin Angela Merkel verdeutlichte, dass die Fortsetzung der multilateralen Gespräche im Rahmen der WTO und einer Weiterentwicklung handelspolitischer Vereinbarungen unabdingbar seien (Merkel 2006), was der generellen Position der US-Regierung entspricht (Bush 2007). Hinsichtlich der Fallstudie Basel II basierte eine Reform bestehender Verfahren der Bankenregulierung ebenfalls auf einem Konsens zwischen den Staaten der G 10, dass die herkömmlichen Regeln angesichts der Internationalisierung des Bankengeschäfts unzulänglich seien (Bank for International Settlements 2007).

Die Relevanz von *Global Economic Governance* als Forschungsgegenstand begründet sich dadurch, dass trotz des gemeinsamen Interesses an einer verbesserten Governance der Weltwirtschaft der ökonomischen Globalisierung bisher kaum eine Globalisierung der Politik im Sinne neuer Ordnungsmuster folgte. In einigen Feldern konnten zwar neue Regeln und Aufgaben vereinbart werden, wie beispielsweise in Form des Basel-II-Abkommens. Eine darüber hinausgehende Ausweitung des politischen Managements der Finanzmärkte gelang jedoch ebenso wenig wie eine neue Welthandelsordnung.

Das Forschungsprojekt stellte die Untersuchung endogener Bedingungen für die Entstehung divergierender nationaler Einstellungen in den Mittelpunkt. Die Vermutung lautete dabei,

dass die Unterschiede nationaler Positionen zu *Global Economic Governance* weder ausreichend mit dem Einfluss des internationalen Systems und internationaler Regime noch mit dem der Globalisierung erklärt werden können, sondern vielmehr stark von endogenen gesellschaftlichen Interessen und Normen geprägt werden.

Als Fallbeispiele für die *Global Economic Governance* wurden zum einen der IWF und Basel II, zum anderen die WTO untersucht. Der IWF und die Regelung von Bankenstandards unter Basel II sollen dabei als Beispiel für die Governance der Finanzmärkte stehen, während im Rahmen der Untersuchungen zur WTO Bemühungen einer fortschreitenden Governance im Bereich des weltweiten Handels analysiert wurden. Um die Wirkung der endogenen Interessen und Normen zu erforschen, wurden die USA und Deutschland als Länderbeispiele ausgewählt.

Der vorliegende Abschlussbericht ist wie folgt aufgebaut: Im ersten Teil (1.1.-1.6.) werden Theorie, Methode und Operationalisierung zur Untersuchung der forschungsleitenden Fragestellung dargelegt. Dieser Teil ist eine Weiterentwicklung des ursprünglichen Projektantrags an die DFG (vgl. Schirm 2004b, 2005) und basiert auf Vorarbeiten des Projektleiters (u.a. Schirm 2002, 2004a). Zu Beginn werden die Forschungsfrage sowie die Hypothesen formuliert und in den theoretischen Forschungsstand eingebettet. Anschließend wird ein Analysemodell präsentiert, das als Basis der formulierten Hypothesen dient. Danach wird versucht, einen Zusammenhang zwischen den Variablen Normen und Interessen herzustellen. Darauf aufbauend werden Überlegungen zu dem unterliegenden Kausalmechanismus zwischen den unabhängigen (Normen und Interessen) und der abhängigen Variablen (Regierungspositionen) angestellt. Mit der theoretischen Verortung begrenzt sich der Ansatz – bedingt durch die enge Verknüpfung von Theorie und Methoden – auf eine bestimmte Methodenauswahl. Deshalb werden Operationalisierung und methodisches Vorgehen der empirischen Untersuchung unterteilt nach unabhängigen und abhängigen Variablen dargestellt. Der vorgestellte Untersuchungsansatz wird - sofern dies empirisch möglich ist - auf alle Fallbeispiele (Teile 2., 3. und 4.) zu den verschiedenen Untersuchungszeitpunkten angewandt, um einerseits eine Vergleichbarkeit der empirischen Daten zu gewährleisten und andererseits mit dem analytischen Zugang rein deskriptive Fallstudien zu vermeiden. Besonderheiten bedingt durch das Regulierungsfeld der jeweiligen *Global Economic Governance* werden darüber hinaus berücksichtigt. Diese Erweiterung schränkt die Vergleichbarkeit jedoch nicht ein, da der einheitliche Analyserahmen strikt eingehalten wird und somit über den spezifischen Untersuchungsgegenstand hinaus allgemeine Aussagen getroffen werden können. Die spezifische Erweiterung je nach Untersuchungsgegenstand dient der Ermittlung vertiefender Erklärungen. Die Auswahl der Methoden wird begründet unter Berücksichtigung möglicher der Konzeption zugrunde liegender Grenzen. In den Teilen 2., 3. und 4. des Abschlussberichts werden die empirischen Fallstudien zum IWF, zu Basel II und zur WTO präsentiert, deren Ergebnisse in einem abschließenden Vergleich (5.) zusammengeführt werden.

1.2. Forschungsstand

Die Verbindung von Normen und Interessen als Erklärungsvariablen für die Handlungsorientierung gesellschaftlicher Akteure ist in der Literatur umfangreich theoretisch diskutiert und in empirischen Arbeiten untersucht worden. Maßgeblich wird hier mit einem sequentiellen Ansatz gear-

beitet, das heißt, entweder sind die Normen den Interessen vorgelagert und bestimmen so das Verhalten der Akteure oder umgekehrt.

Im ersten Falle wirken **Normen** handlungsleitend, das heißt aus einem spezifischen Normenset (welches sich zwischen Gesellschaften unterscheidet und auch über die Zeit veränderbar ist) leiten sich die wahrgenommenen Handlungsalternativen ab. Dass gesellschaftliche Normen das individuelle Verhalten und damit auch das Verhalten der Staaten prägen, wird in verschiedenen Forschungslinien postuliert und untersucht. March und Olsen (1998) nähern sich dem Begriff der „Norm“ von einem Standpunkt her, der ebenfalls Institutionen in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt. Ziel ihres Ansatzes ist es, individuelles Verhalten innerhalb von Organisationen zu erklären. Nach ihrer Definition ist der Begriff der „Institution“ ein sehr breiter und umfasst sowohl Verträge, Gesetze, Moralvorstellungen wie eben auch soziale Normen. Das bedeutet, dass sich ihrer Ansicht nach geltende normative Vorstellungen in den Institutionen eines Landes widerspiegeln: „In a general way an „institution“ can be viewed as a relatively stable collection of practices and rules defining appropriate behavior for specific groups of actors in specific situations“ (March/Olsen 1998: 948). Das, was als „angemessenes Verhalten“ bewertet wird, kann wiederum politischen Akteuren mögliche Handlungsalternativen aufzeigen. Nach March und Olsen folgt das menschliche Handeln zwei verschiedenen Logiken. Dies ist auf der einen Seite die „Logik der Angemessenheit“ („logic of appropriateness“) und auf der anderen Seite die „Logik der Kalkulation“ („logic of anticipated consequences“). Hinsichtlich der Frage, welche dieser beiden Logiken in einer bestimmten Situation von dem betroffenen Akteur angewandt wird, äußern sich March und Olsen dahingehend, dass Handeln nie nur entweder der einen oder der anderen Logik folge, sondern dass eine Entscheidung immer das Ergebnis eines Zusammenspiels aus rationaler Kalkulation und geltenden Normen / Regeln sei: „[...] the two logics are not mutually exclusive. As a result, political action generally cannot be explained exclusively in terms of a logic of either consequences or appropriateness. Any particular action probably involves elements of each.“ (March/Olsen 1998: 952).

Mit der „Logik der Angemessenheit“ beschäftigt sich auch Hurrell (2003). Auch er sieht die Schwierigkeit der Analyse darin, herauszufinden, welcher der oben genannten Logiken der Akteur folgt, da es keine klare Trennung zwischen beiden geben könne: „At any point in time it may indeed be helpful to think of actors making choices between consequentialist calculations and normative appropriateness. But over time the obviousness of certain sorts of norms becomes such an accepted part of the international political landscape that it becomes part of how actors routinely calculate consequences“ (Hurrell 2003: 144). Demnach treffen Akteure keine Entscheidung zwischen entweder normkonformen oder den Nutzen kalkulierendem Verhalten, sondern die Einhaltung von Normen selbst wird zum Bestandteil der Kalkulation.

Ansätze aus den Theorien der Internationalen Beziehungen finden sich unter anderem bei Finnemore (1996). Die Autorin beschäftigt sich in dem genannten Werk mit dem Einfluss, den Normen auf das Verhalten von Staaten ausüben. Sie greift dabei auf eine ähnliche Normendefinition zurück, wie sie auch schon bei March und Olsen zu finden ist: „I define norms in a simple and sociologically standard way as shared expectations about appropriate behavior held by a community of actors. Unlike ideas which may be held privately, norms are shared and social; they are not just subjective but intersubjective“ (Finnemore 1996: 22). Finnemore geht davon aus, dass

Normen einen starken Einfluss auf die Präferenzen von Regierungen haben. Im Mittelpunkt ihres Interesses stehen jedoch nicht die endogenen gesellschaftlichen Normen, sondern die der internationalen Ebene. Ihre Kritik richtet sich demnach an Ansätze, die sich ausschließlich mit den Normen innerhalb einer nationalen Gesellschaft beschäftigen, da diese Sichtweise ihrer Meinung nach wichtige Einflussfaktoren, die außerhalb des Nationalstaates existierten, außer Acht ließe.

In der konstruktivistischen Forschung geht es folglich einerseits um die Wirkung internationaler Normen auf das Handeln der Staaten (siehe auch Finnemore/Sikkink 1998). Andererseits thematisieren konstruktivistische Analysen die Wirkung gesellschaftlicher Normen und Identitäten auf politische Akteure, die auf Basis dieses Verständnisses dann die internationale Politik bestimmen (in der theoretischen Debatte unter anderem Wendt 1999; Kratochwil 1989; empirische Untersuchungen Ulbert 2005; Zehfuss 2002). Boekle, Rittberger und Wagner (1999) setzen sich damit auseinander, auf welche Weise Normen staatliches Verhalten beeinflussen können. Der Einfluss von Normen hängt dabei zum einen von der Kommunalität, das heißt der Menge der Akteure, die eine „wertgestützte Verhaltenserwartung teilen“, und zum anderen von der Spezifität, das heißt, der Genauigkeit, mit der eine Norm „angemessenes von unangemessenem Verhalten“ unterscheidet, ab. Boekle, Nadoll und Stahl (2000) gehen darüber hinaus der Frage nach, inwieweit nationale Identitäten außenpolitisches Verhalten bedingen und dabei gleichzeitig die Entstehung einer gemeinsamen Außenpolitik der Europäischen Union fördern oder hemmen. Dabei verorten sie sich in der konstruktivistischen Analyse und behandeln gesellschaftliche Identitäten als dominante Einflussfaktoren (Boekle et al. 2000).

Goldstein und Keohane (1993) lösen sich von der konstruktivistischen Zugangsweise, indem sie mit ihrem Ansatz postulieren, dass Normen zwar einen Handlungsrahmen an Alternativen anbieten, aber die handlungsbestimmende Variable das Interesse der individuellen und kollektiven Akteure ist. Mit dieser Sichtweise nähern sie sich der zweiten Variante der sequentiellen Betrachtungsweise, die **Interessen** als maßgebliche Handlungsorientierung sieht, innerhalb derer Normen höchstens in Form von Präferenzen integriert sind (zum Überblick Busch 1999). Allerdings ist hier die politikwissenschaftliche Forschung über die Integration von Normen in die Präferenzen noch nicht hinausgekommen und kann bisher kein überzeugendes Modell bieten. Die Relevanz der innerstaatlichen Präferenzen für das Verhalten von Staaten auf der internationalen Ebene wird bereits seit längerem in den Theorien der Internationalen Beziehungen hervorgehoben (u. a. Gourevitch 1978, Putnam 1988, Moravcsik 1997). Im Vordergrund dieser Arbeiten stehen vor allem die Präferenzen der Akteure, die sich aus Interessen ableiten.

Mit dem „Two-Level-Game“ thematisiert Putnam (1988) die Beschränkungen für eine nationale Regierung im internationalen Umfeld durch den Einfluss gesellschaftlicher Variablen. In seiner spieltheoretischen Modellierung zeigt er, dass vor dem Hintergrund der Annahme einer nutzenmaximierenden und strategisch agierenden Regierung innerstaatliche Präferenzen (von Interessengruppen) und institutionelle Strukturen das Verhandlungsverhalten (und damit die Positionierung der Regierung) auf der internationalen Ebene erklären können. Um eine Erklärung für den Einfluss von materiellen Interessen auf außenpolitische Regierungspositionen zu finden, liefert der Liberalismus nach Moravcsik einen interessanten Ansatz. Demzufolge sind die entscheidenden Akteure innerhalb eines Staates Individuen oder Gruppen, die ihre materiellen (oder auch ideellen) Interessen vertreten und damit Einfluss auf die Regierung nehmen. Im Mittelpunkt ste-

hen demnach die Gesellschaften innerhalb der Staaten und nicht die Weltgesellschaft, Weltwirtschaft oder internationale Institutionen (Moravcsik 1997: 513). Dabei geht es diesem theoretischen Zugang jedoch nicht um Innenpolitik, sondern vielmehr um die Prozesse, die zur Herausbildung außenpolitischer Positionen führen und damit die Geschehnisse auf der internationalen Ebene determinieren.

Die Problematik der beiden beschriebenen sequentiellen Vorgehensweisen ist, dass letztlich eine gleichberechtigte Wirkung von Normen und Interessen nicht modelliert werden kann. Wenn sich das Verhalten beispielsweise vorrangig aus Normen ableitet, kann nicht begründet werden, weshalb Positionen in einzelnen Fällen stärker oder schwächer gesellschaftliche Normen berücksichtigen. Gleichzeitig verhindert der sequentielle Zugang, theoretisch eine mögliche Konkurrenz zwischen diesen beiden handlungsleitenden Variablen zu begründen bzw. abzuleiten. Damit bietet eine Theorie, die einen sequentiellen Ansatz impliziert, keine Basis für die grundlegende Annahme des DFG-Projekts, dass sowohl Interessen als auch Normen die nationale Position prägen und hierbei in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen können.

1.3. Analytischer Ansatz

Aus diesen Gründen unterscheidet sich der im Rahmen des DFG-Projekts entwickelte Ansatz von den oben besprochenen sequentiellen Ansätzen. Es wird hier – wie eben schon angedeutet – vermutet, dass die in einer Gesellschaft existierenden Normen und Interessen gleichermaßen bedeutend sein können. Keine der beiden Variablen wird dabei als a priori vorgelagert definiert, so dass hier ein paralleler analytischer Zugang erfolgt. Dieser parallelen Berücksichtigung liegt die Annahme zugrunde, dass individuelles wie staatliches Handeln gleichzeitig von unmittelbaren Nutzenerwägungen wie auch von langfristigen Wertmustern beeinflusst wird (Schirm 2005: 830).¹

Unter **Interessen** werden im Rahmen des Projektes keine ideellen, sondern rein materielle Interessen verstanden. **Normen** drücken wie im konstruktivistischen Sinn nach March/Olsen (1998) und Finnemore (1996) „intersubjektiv geteilte, wertgestützte Erwartungen über angemessenes Verhalten aus“ (Schirm 2005: 831). Darunter ist zu verstehen, dass sich bedingt durch wiederholtes Handeln kombiniert mit wünschenswertem Handeln Erwartungen darüber entwickelt haben, welches Handeln in bestimmten Situationen als angemessen bewertet wird. Gesellschaftliche Normen sind somit ein Aggregat von individuellen Einstellungen und Werten, die gesamtgesellschaftlich getragen werden. Regierungen nehmen aus Gründen der Wiederwahl sowohl auf Interessen als auch gesellschaftliche Normen Rücksicht, wenn sie die außenpolitische Position formulieren. Dies erscheint vor allem in Anbetracht der Tatsache plausibel, dass demokratisch legitimierte Regierungen dominante endogene Normen und Interessen der Gesellschaft nicht ignorieren oder gar ihnen zuwiderhandeln können, ohne mit entsprechenden Sanktionen durch die Wähler rechnen zu müssen. Es gilt zu erforschen, welche Interessen und Normen in einer Gesellschaft als relevant betrachtet werden und in welchem Wechselverhältnis diese beiden Variablen zueinander stehen.

¹ Abbott und Snidal (2002) versuchen ebenfalls theoretisch parallele Verhaltensmuster abzuleiten, können jedoch keinen in sich plausiblen Zugang präsentieren, wann und unter welchen Bedingungen ein Wechsel von der handlungsleitenden Maxime (Normen oder Interessen) erfolgt.

Der normative Grundkonsens einer Gesellschaft spiegelt sich in übergeordneten allgemeinen Normen (beispielsweise Schutz der Menschenrechte, etc.) wider. Diese bestehen entweder in Form von nicht kodifizierten oder eben kodifizierten (rechtlich festgelegten, institutionalisierten) Normen. Kodifizierte Normen umfassen jene kollektiven Erwartungen über angemessenes Verhalten, die als grundlegend für die Gesellschaft betrachtet und deshalb rechtlich oder organisatorisch-institutionell umgesetzt werden. Kodifizierte Normen sind hier beispielsweise die Rechtsnormen, die gesellschaftlich wünschenswertes und erforderliches Handeln beschreiben und als solche – notfalls bei Nichteinhaltung auch mit Sanktionen – durchgesetzt werden sollen. Rechtsnormen sind hierarchisch zu betrachten. Sie spiegeln sich in erster Linie in der Verfassung bzw. dem Grundgesetz und folgend in der spezifischen Gesetzgebung wider. Gleichzeitig bilden sich kodifizierte Normen in Organisationen ab, die folglich als Lösung für Probleme kollektiven Handelns definiert werden.

Davon abzugrenzen sind spezifische Normensets von relevanten Akteuren (politische Akteure, Interessengruppen, etc.). Diese variieren je nach Interessenlage einer gesellschaftlichen Gruppe (bzw. divergierende Normen führen zur Herausbildung unterschiedlichster Interessengruppen), bewegen sich aber dennoch innerhalb des übergeordneten normativen Rahmens. Mit einer quasi untergeordneten Kategorie von Normen, die nicht von der gesamten Gesellschaft, sondern nur von einem bestimmten Teil geteilt werden, soll versucht werden, das Problem von divergierenden Normen innerhalb einer Gesellschaft zu berücksichtigen. Ein Beispiel hierfür wäre die unterschiedliche Auffassung von verschiedenen Interessengruppen über die Rolle des Staates als Garanten gesellschaftlicher Wohlfahrt oder über das Ausmaß staatlichen Einflusses innerhalb der Wirtschaft.

Mit dem vorliegenden Ansatz wird angenommen, dass nur unter bestimmten Bedingungen die Artikulation einer Position durch eine Interessengruppe bzw. die Relevanz bestimmter Normen wirken. Hinsichtlich der Variable Interessen wird in erster Linie auf die Liberale Theorie nach Moravcsik (1997) zurückgegriffen. Die im DFG-Projekt vermutete Kausalität zwischen endogenen Interessenlagen und der Außenwirtschaftspolitik basiert auf der Annahme, dass der mit der Globalisierung einhergehende zunehmende Anteil grenzüberschreitenden Wirtschaftens an der gesamten Wirtschaftsleistung eines Landes dazu führt, dass auch private Interessenvertreter sich verstärkt transnational ausrichten und dementsprechend versuchen, den politischen Prozess in ihrem Sinn zu beeinflussen (Schirm 2001). Es wird vermutet, dass die ausschlaggebenden Faktoren für die Art und Stärke der Artikulation von Interessengruppen (1) die Intensität der Betroffenheit spezifischer Interessen und Normen durch Globalisierung und (2) das Themenfeld (issue area), das durch neue Governance geregelt werden soll, sind (Schirm 2007: 315-316). Hinsichtlich (1) ist relevant, welchen Einfluss der Globalisierungsprozess auf die einzelnen Bereiche der Wirtschaft sowie die verschiedenen Sektoren und zugehörige Gruppen hat, das heißt ob er diese grundsätzlich tangiert und, wenn dies der Fall ist, ob die Auswirkungen für die Interessen positiv oder negativ sind. Bezüglich der Normen ist jeweils zu erfragen, welche Normensets betroffen sind und möglicherweise einen Einfluss auf das Regierungshandeln haben. Der spezifische Verhandlungsgegenstand neuer Governance (2) ist relevant, da Gruppeninteressen und Normen unterschiedlich betroffen sein können. Aufgrund der Auswirkungen der Globalisierung auf ein Governance-Feld zeigt sich der Reformbedarf hinsichtlich konkreter Inhalte oder Strukturen der beste-

henden Governance. Durch den spezifischen Verhandlungsgegenstand (issue area) der Governance sind spezifische Interessengruppen betroffen, die ihre Anliegen in die Verhandlungen einbringen.

Nach der Definition von Interessen und Normen, muss nun geklärt werden, in welchem Wechselverhältnis die Variablen zueinander stehen:

Hypothese 1:

Wenn materielle Interessen diffus sind, endogene Normen hingegen spezifisch, dann bieten Normen die Handlungsorientierung für nationale Positionsbildung. Sind hingegen endogene Normen diffus, die materiellen Interessen jedoch spezifisch, dann treten die Normen als handlungsleitende Größe in den Hintergrund und die Regierung orientiert sich in ihrer Positionsbildung an den artikulierten Interessen.

Hypothese 2:

Wenn sowohl materielle Interessen wie auch endogene Normen diffus sind, dann ergibt sich für die Regierung keine aus der Gesellschaft abzuleitende Handlungsorientierung und es müssen weitere Variablen hinsichtlich ihres Einflusses auf die Regierungsposition geprüft werden. Sind sowohl materielle Interessen wie auch endogene Normen spezifisch und stehen nicht im Widerspruch zueinander, so kann die Regierung anhand beider Variablen eine eindeutige Handlungsempfehlung ableiten.

Im Folgenden ist nun zu erläutern, was genau unter den Begriffen *diffus* und *spezifisch* zu verstehen ist und wie die Hypothesen folglich operationalisiert werden können. Die Eigenschaften diffus bzw. spezifisch² werden mittels Heterogenität bzw. Homogenität der Variablen gemessen. Hinsichtlich der materiellen Interessen stellen sich die Indikatoren wie folgt dar: Interessen gelten als spezifisch, sofern sie homogen sind. Besteht hingegen eine heterogene Interessenlage, dann gilt diese als diffus. Eine homogene Interessenlage liegt beispielsweise dann vor, wenn sich die Mitglieder einer Interessengruppe auf eine einheitliche Position einigen und diese auch geschlossen vertreten können. Heterogen ist die Interessenlage dann, wenn unter den Mitgliedern einer Gruppe keine gemeinsame Position gefunden werden kann.

Für die Unterscheidung in diffuse und spezifische Normen ist folgendes zu berücksichtigen: Zum einen existiert ein spezifisches Normenset, wenn dessen Bedeutung allgemein zugänglich ist (Boekle et al. 1999) und wenn es als homogen verstanden werden kann, da es eine breite Unterstützung durch die Bevölkerung aufweist.³ Ein diffuses und heterogenes Normenset liegt vor, wenn die Bedeutung nicht allgemein nachvollziehbar ist und konträre Normen durch die Gesellschaft vertreten werden, so dass die Regierung daraus keine Handlungsorientierung ableiten kann. Die Beachtung spezifischer Interessen und Normen durch die Regierung begründet sich dadurch, dass sich nur spezifische Interessen und spezifische Normen auch in politischen Entscheidungen umsetzen lassen und damit die Wiederwahl potenziell erhofft wird. Die Regierung formuliert entsprechend der ersten Hypothese entweder auf Basis spezifischer endogener Normen oder spezifischer materieller Interessen ihre außenpolitische Regierungsposition. Diese wird dann

² Nach Boekle, Rittberger, Wagner (1999: 7) hängt die Durchsetzungsfähigkeit einer Norm von ihrer *Kommunalität* und ihrer *Spezifität* ab (siehe oben). Um ein sowohl auf die Variable Normen als auch auf die Variable Interessen zugeschnittenes Modell entwickeln zu können, wurde diese Definition nur begrenzt herangezogen und durch neue Begrifflichkeiten ergänzt.

³ Siehe hierzu die Ausführungen zur Operationalisierung der unabhängigen Variablen unter 1.4..

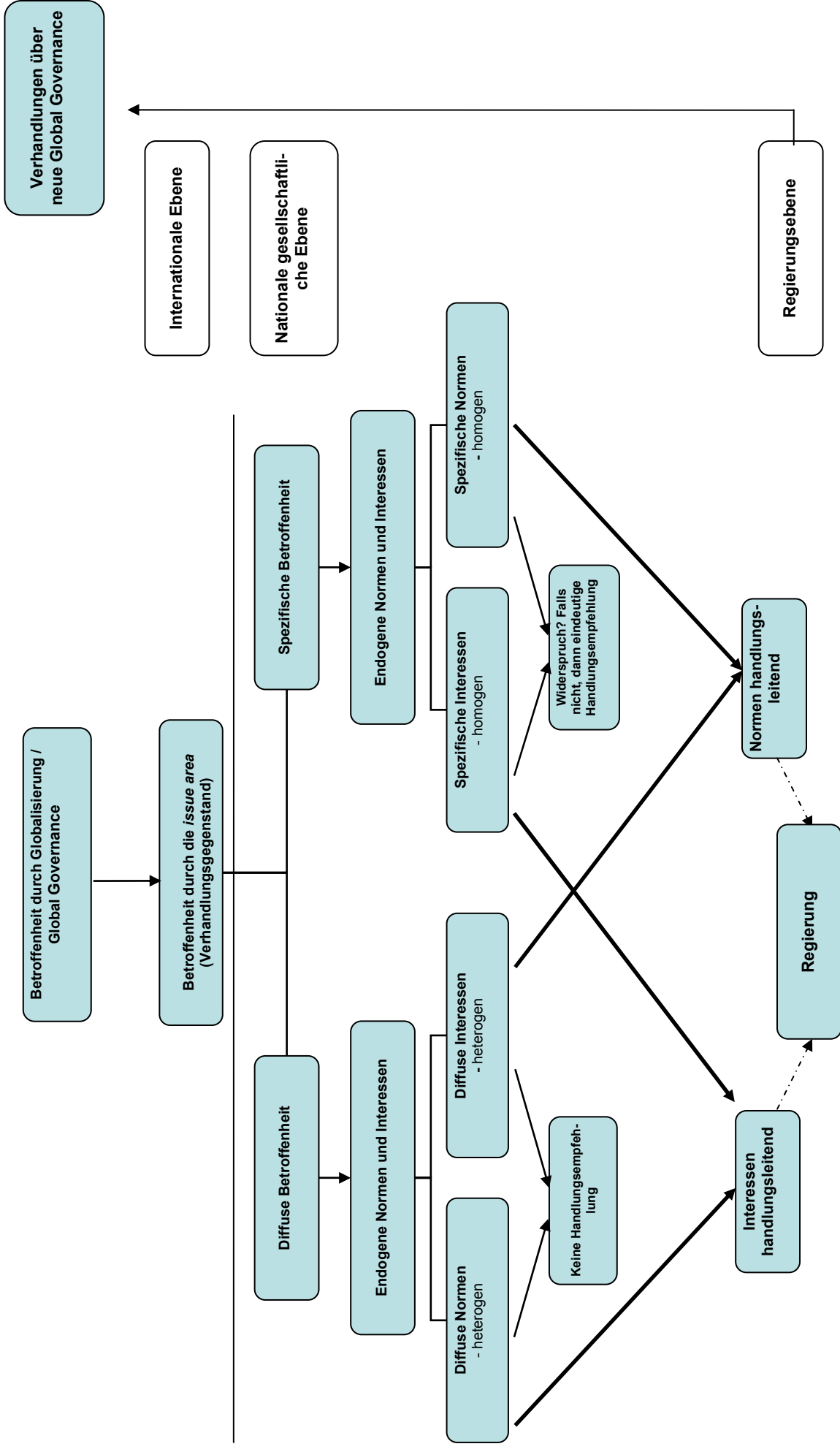
in den Verhandlungsprozess auf internationaler Ebene eingebracht. Die folgende Abbildung illustriert die oben beschriebenen Zusammenhänge.

Verknüpfung der abhängigen (Regierungsposition) und unabhängigen Variablen (Normen und Interessen): Um einen kausalen Zusammenhang zwischen der abhängigen Variablen und den unabhängigen Erklärungsfaktoren nicht nur theoretisch zu postulieren, sondern ihn auch empirisch nachweisen zu können, ist bedingt durch die Forschungsfrage nur ein Ergebnis möglich, das Plausibilitätskriterien standhalten kann. Denn im Gegensatz zu einer experimentellen Untersuchungsumgebung wird hier versucht, Beobachtetes zu erklären. Wie ist es nun möglich, eine bestmögliche Plausibilität zu erreichen?

Die Auswahl der angewandten Methoden leitet sich vor allem aus der Forschungsfrage ab. Die abhängige Variable (nationale Position) variiert zwischen den ausgewählten Länderfällen. Diese Varianz soll auf die unabhängigen Variablen – Interessen und Normen – zurückgeführt werden. Die Plausibilität der Wirkung der unabhängigen Variablen ist dann gegeben, wenn die Regierungsposition entsprechend der Varianz von Normen und Interessen Unterschiede aufweist. Sind Interessen und Normen in allen Fällen in gleicher Ausrichtung festzustellen, dann kann keine Plausibilität der Erklärungskraft dieser angenommen werden. Neue, theoretisch abgeleitete Variablen müssten für die Erklärung herangezogen werden. Weisen die unabhängigen Variablen zwischen den Fällen eine Varianz auf, die mit der Varianz der abhängigen Variablen korrespondiert, kann ein Kausalzusammenhang als plausibel angenommen werden.

Die Erklärungsreichweite des postulierten theoretischen Analyserahmens wird durch die verwendete Methode bestimmt. Die Verwendung von *case studies*, das heißt die detaillierte Untersuchung von wenigen Fällen, ermöglicht eine Überprüfung von theoretischen Überlegungen und eine Aussage über deren Plausibilität. Gesetzmäßigkeiten basierend auf *case studies* können jedoch erst dann abgeleitet werden, wenn es gelingt, den Zusammenhang in einer hohen Anzahl von Fällen (in Bezug zur Grundgesamtheit) nachzuweisen. Das vorliegende Forschungsprojekt kann daher mittels der *case studies* nur plausible Kausalzusammenhänge präsentieren, die jedoch für die Weiterentwicklung von Theorien Postulaten von Bedeutung sein können. Die Einschränkungen hinsichtlich der Erklärungsreichweite von *case studies* (und damit einer qualitativen Untersuchung) können durch Veränderungen im Forschungsdesign reduziert, jedoch nicht komplett aufgehoben werden: Liegen umfangreiche Kenntnisse über die Grundgesamtheit vor, kann die begründete Auswahl weniger repräsentativer Fälle Verallgemeinerungen ermöglichen. Da dieser Fall jedoch nicht für unser Projekt zutrifft, wird eine alternative Vorgehensweise umgesetzt: Denn wenn sich die qualitative Untersuchung auf wenige Länder konzentriert, kann immer noch durch die Ausdehnung des Untersuchungsraumes die Fallzahl erhöht werden.

Abbildung 1: Modell für die Herausbildung der nationalen Positionen



1.4. Methodik

In diesem Abschnitt erfolgt die Darstellung der methodischen Umsetzung der qualitativen Forschungsfrage. Dabei waren folgende Arbeitsschritte zu berücksichtigen: (a) Die Fallauswahl und der Untersuchungszeitraum waren zu begründen, (b) die Operationalisierung der abhängigen und unabhängigen Variablen musste stringent im Sinne des theoretischen Modells aufgebaut sein und (c) mussten alle Fallstudien die gleichen Variablen beinhalten (Normen, Interessen, Regierungsposition). Die Indikatoren für letztere können jedoch aufgrund der thematischen Schwerpunkte der einzelnen Fälle (IWF, Basel II, WTO) variieren.

Fallauswahl: Die Auswahl der zu untersuchenden Länder USA und Deutschland ließ sich aufgrund von zwei Aspekten begründen. Zum einen gelten diese Staaten als „key player“ in den betrachteten Organisationen. Zum anderen vertreten die genannten Staaten konträre Einstellungen im Hinblick auf die zu regelnden Gegenstandsbereiche, was die Voraussetzung für eine Untersuchung der Ursachen divergierender Regierungspositionen ist. Innerhalb des IWF sind vor allem die USA entscheidend, da diese aufgrund ihres hohen Stimmenanteils ein Veto hinsichtlich grundlegender Strukturentscheidungen besitzen. Deutschland gehört im IWF neben Japan zu den nach den USA einflussreichsten Staaten. Zudem vertritt die BRD in zentralen Fragen einen anderen Standpunkt als die USA. Wenn man also der Frage nachgeht, auf welche Variablen unterschiedliche Positionen zur *Global Economic Governance* zurückzuführen sind, stellt die Bundesrepublik im Vergleich zu den USA ein geeignetes Fallbeispiel dar. Für die Baseler Verhandlungen sind die Vereinigten Staaten entscheidend, da seitens dieser ursprünglich der Anstoß zu einer Neuregelung der weltweiten Bankenstandards kam. Des Weiteren zieht sich die Konfliktlinie hinsichtlich der detaillierten Gestaltung von Basel II insbesondere zwischen den europäischen Ländern und den USA, da letztere für die amerikanische Bankenlandschaft Sonderregelungen in Anspruch nehmen wollen. Für die europäischen Staaten ist Deutschland als repräsentativ anzusehen, da sich sowohl der deutsche Vertreter im Basler Komitee wie auch Bundeskanzler Schröder stark für die Interessen der deutschen, aber auch die der europäischen Bankenlandschaft einsetzten und damit eine Gegenposition zu den USA lieferten. Im Rahmen der Verhandlungsrunden der WTO sind ebenfalls die USA ein wichtiger Akteur, da sie gemeinsam mit der Europäischen Union Fortschritte, aber auch Stillstand in den zu verhandelnden Themenblöcken bestimmen. Deutschland ist als stärkste Ökonomie in der EU ein wichtiger Akteur für die europäische Position zu den jeweiligen Verhandlungsgegenständen der WTO.

Untersuchungszeitraum: Die Festlegung des Zeitraums leitet sich aus zwei Kriterien ab: (a) Auf der internationalen Ebene setzte der Start der Verhandlungen bzw. die konsensuale Feststellung des Reformbedarfs bestehender Regeln den frühestmöglichen Untersuchungszeitpunkt fest. (b) Der Zeitraum sollte sowohl für die USA als auch für Deutschland einen Regierungswechsel abdecken. Es war zu untersuchen, inwieweit dieser sich auf die artikulierte außenpolitische Position auswirkte. In diesem Zusammenhang war zu bedenken, dass unterschiedliche Regierungen eventuell auch unterschiedliche Interessengruppen mit divergierenden Interessen in die Entscheidungsfindung einbeziehen. Somit war beispielsweise im Fall eines Regierungswechsels bei gleichzeitigem Wandel der außenpolitischen Position zu hinterfragen, ob dieser Wandel allein auf den Wechsel der Regierungspartei oder aber auf den Einfluss divergierender Interessen zurückzuführen sei. In den ausgewählten Ländern amtierten bzw. amtierten folgende Regierungen:

Deutschland: Kanzler Kohl (CDU) mit einer CDU-FDP-Koalition (1982-1998)
Kanzler Schröder (SPD) mit einer SPD-Grünen-Koalition (1998-2005)
Kanzlerin Merkel (CDU) mit einer CDU-SPD-Koalition (seit 2005)
USA: Präsident Clinton 1992-2000 (Demokraten)
Präsident Bush seit 2000 (Republikaner)

Der Untersuchungszeitraum ließ sich für den Fall Basel II auf einen Zeitraum von 1996 bzw. 1998 bis 2006 festlegen. 1996 wurde seitens des Basler Komitees sowie weiterer Länder, die an der International Conference on Banking Supervision teilnahmen, eine Studie veröffentlicht, welche Möglichkeiten zur Überwindung bestehender Probleme von Basel I aufzeigte. Die Begründung dafür, den Untersuchungszeitraum mit dem Jahr 1998 zu beginnen, lag darin, dass 1999 ein weiteres Arbeitspapier unter dem Titel *A New Capital Adequacy Framework (Basle Committee on Banking Supervision 2000)* verfasst wurde. Dies bedeutet, dass die Verhandlungen dazu spätestens 1998 begonnen haben. Den Untersuchungszeitraum hinsichtlich Basel II mit dem Jahr 2006 zu beenden, hing damit zusammen, dass in diesem Jahr die endgültige Version von Basel II unter dem Titel *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards – A Revised Framework* veröffentlicht wurde und im Anschluss die Umsetzung in nationales Recht erfolgte, die wiederum Möglichkeiten zur Beeinflussung eröffnete. Dieser Zeitraum ermöglicht es, einen Regierungswechsel in beiden Ländern abzudecken.

Hinsichtlich des Fallbeispiels IWF war der Untersuchungszeitraum schwerer zu definieren, da kein eindeutiges Datum für den Beginn von Verhandlungen über mögliche Reformen ausgemacht werden kann. Die Reformdebatte wurde jedoch durch die Finanzkrisen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre deutlich intensiviert, so dass der Anfang des Untersuchungszeitraumes auf 1998/1999 festgelegt werden konnte. Ein Ende des Verhandlungszeitraumes war nicht explizit zu identifizieren, da die Reformbemühungen noch nicht abgeschlossen sind. Es wurde allerdings ein erster Erfolg im Herbst 2006 erzielt, anhand dessen konkrete Positionen der betrachteten Staaten ausgemacht werden konnten, so dass dieser Zeitpunkt als Ende festgelegt werden konnte. Somit berücksichtigt auch das Fallbeispiel IWF einen Regierungswechsel in beiden Ländern.

Im November 2001 wurde auf der 4. Ministerkonferenz in Doha (Katar) eine neue WTO-Verhandlungsrunde ins Leben gerufen, deren Themen bis heute auf der Agenda stehen. Als Enddatum der empirischen Untersuchung wurde deshalb der August 2007 gesetzt, welches sich aus dem Ende der Projektlaufzeit statt aus den Geschehnissen auf der internationalen Ebene ableitet. Dieser Zeitraum deckt nur einen Regierungswechsel in Deutschland, aber nicht in den USA ab. Den Untersuchungszeitraum auf Verhandlungen vor der Doha-Entwicklungsrunde auszudehnen, um letztlich auch einen Regierungswechsel in den USA in die Untersuchung einzubeziehen, kam nicht in Frage, weil die Kontextvariablen so stabil wie möglich gehalten werden sollten. Insgesamt variierte der Untersuchungszeitraum zwischen den verschiedenen Formen der Global Economic Governance, was sich aus der jeweiligen Logik der internationalen Verhandlungen ergab. Dementsprechend konnte nicht für alle Untersuchungsfälle ein Regierungswechsel berücksichtigt werden. Diese intervenierende Variable konnte aber für Deutschland in allen drei Fallbeispielen der Global Economic Governance und in den USA zumindest in zwei Fallbeispielen in die Untersuchung einbezogen werden. Damit kann die Variable durchaus insgesamt als ausreichend

getestet betrachtet werden. Die dementsprechend ermittelten Ergebnisse können deshalb in die Gesamtauswertung als repräsentativ einbezogen werden.

Operationalisierung nationaler Positionen: Für die Bestimmung der nationalen Positionen zum jeweiligen internationalen Verhandlungsgegenstand wurde ein dreistufiges Verfahren verwendet. Die erste Stufe beinhaltet Aussagen von Politikern (Minister, Staatssekretäre, Regierungschefs), die direkt von den Stimmen der Wähler abhängig und deshalb offen gegenüber gesellschaftlichen Normen und materiellen Interessen zum Zwecke der Wiederwahl sind. Diese allgemeine Definition wurde zusätzlich durch die Bedingung eingeschränkt, dass nur diejenigen Politiker berücksichtigt werden, die auch über das politische Mandat verfügen, bei den internationalen Verhandlungen der spezifischen Global Economic Governance die nationale Position zu präsentieren bzw. vorzubereiten. Hier wurde die jeweilige Zuhörerschaft der Äußerungen berücksichtigt, um gegebenenfalls den Einfluss von wahltaktischen Motiven erkennen zu können. Die zweite Stufe umfasst diejenigen Akteure, die direkt bei den Vorbereitungen der nationalen Positionen beteiligt waren und/oder an den internationalen Verhandlungen teilnahmen. Zu diesen Akteuren, hier als Experten bezeichnet, zählen unter anderem Vertreter der Zentralbanken (Basel II) und des US-Handelsministeriums USTR (WTO). Die Positionen der Politiker mit denen der Experten sind in einer dritten Stufe vergleichend gegenübergestellt worden. War keine Divergenz der Positionen festzustellen, so konnten die Aussagen der beiden Akteursgruppen insgesamt als nationale Position gewertet werden. Bei Divergenzen war jedoch nach Erklärungen zu suchen sowie deren Auswirkungen auf die Definition der nationalen Position zu überdenken.

Wie schon an anderer Stelle (Schirm 2007: 304) ausgeführt, kann die Überprüfung der Hypothesen anhand von Erklärungen von Politikern nur nach Plausibilitäts Gesichtspunkten erfolgen und keinen „Beweis“ liefern: Ein öffentliches Statement, mit dem die Regierung ihre Positionen mit materiellen Interessen oder gesellschaftlichen Normen begründet, gibt nicht zwangsläufig Auskunft über das tatsächliche Motiv für die Regierungspräferenz. Wenn eine Regierung ihre Position zum Welthandel mit Normen („Gerechtigkeit“, „Fairness“) begründet, bemüht sie möglicherweise ein rhetorisches Bild, um versteckte materielle Motive wie etwa Protektionismus oder Marktzugang voranzutreiben. Außerdem kann die Intensität, mit der Interessen eine Position beeinflussen, von der Existenz ihnen ent- oder widersprechenden Normen abhängen. In jedem Fall geben öffentliche Statements aber darüber Auskunft, was die Regierung für legitim und daher für akzeptabel gegenüber ihren Wählern hält.

Aus der Perspektive internationaler Verhandlungen sei auch darauf hingewiesen, dass die nationalen Positionen nicht mit den Verhandlungspositionen auf der internationalen Ebene per se gleichgesetzt werden können. Wie Bräuninger (2001) zu bedenken gibt, können die geäußerten Positionen nicht grundsätzlich als tatsächliche nationale Präferenzen bewertet werden. Denn aus strategischer Sicht kann es für Politiker sinnvoll sein, eine Maximalforderung zu positionieren, die das strategische Potenzial bietet, selbst mit einer augenscheinlich second-/third-best-Version immer noch eine optimale Annäherung an die tatsächlich beabsichtigte Position zu erreichen. Aus diesem Grunde können die Verhandlungspositionen, geäußert auf internationaler Ebene, nur begrenzt berücksichtigt werden. Auf diesen Überlegungen basierte die Festlegung der relevanten Akteure, die in folgender zusammenfassend dargestellt sind.

Tabelle: Vertreter der geäußerten nationalen Position

		Nationale Position geäußert auf internationaler Ebene (Verhandlungsrunde)
WTO	D	Bundeskanzler Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie <i>Besonderheit: Deutschland ist nicht direkt an den Verhandlungen auf WTO-Ebene einbezogen (Verhandlungsmandat der EU) → indirekte Ermittlung der nationalen Position über Interviews</i>
	USA	Präsident USTR (Handelsminister der USA)
IWF	D	Finanzministerium / Vertreter im IWF und deren Mitarbeiter, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
	USA	Finanzministerium / Vertreter im IWF und deren Mitarbeiter
Basel II	D	Bundesbank / Vertreter in den Verhandlungen; Finanzministerium; Bundeskanzler Schröder
	USA	Federal Reserve Bank; Finanzministerium

Nachdem damit die legitimierten nationalen Vertreter definiert waren, ergaben sich verschiedene Strategien zur empirischen Ermittlung der nationalen Position: Zunächst wurden Verhandlungsprotokolle und Positionspapiere, die direkt in die Verhandlung eingebracht wurden, analysiert. Hieraus ließ sich die Position zu einem bestimmten Verhandlungsgegenstand sehr klar ablesen. Weiterhin wurden Reden der nationalen Vertreter in Betracht gezogen, in denen diese sich zum Stand der Verhandlungen und zu der von ihnen eingebrachten Position äußerten. Diesbezüglich musste jedoch die Zuhörerschaft beachtet werden, da davon ausgegangen wurde, dass sich ein Politiker der spezifischen Interessenslage seiner Zuhörer anpasst. Darüber hinaus wurden Interviews mit nationalen politischen Vertretern oder deren Mitarbeitern durchgeführt, um so fehlende Verhandlungsprotokolle zu ersetzen bzw. diese zu ergänzen. Diese Interviews erweisen sich allerdings dann als eine nur eingeschränkt wirksame Methode, wenn der Verhandlungszeitpunkt zu weit zurückliegt, da hier von einer nachlassenden und konstruierten Erinnerung auszugehen ist. Da die Beurteilung der Genauigkeit einer Aussage jedoch auf dem individuellen Erinnerungsvermögen beruht, welches nicht messbar ist, wird dieser Nachteil der Methode vernachlässigt, sofern die Aussagen durch weitere Quellen, Sekundärliteratur bzw. ergänzende Interviews abgesichert werden können.

Die nationale Position wurde qualitativ durch Primär- und Sekundärquellen ermittelt, da sich inhaltliche Positionen eindeutig als solche in den Dokumenten identifizieren lassen. Die Positionen wurden wie oben hergeleitet und begründet sowie zu verschiedenen Verhandlungszeitpunkten evaluiert. Es galt zu überprüfen, ob die Position über die Zeit variierte oder konstant blieb. Daraus konnten Folgerungen hinsichtlich der Forschungsfrage und der Wirkung der unabhängigen Variablen Normen und Interessen geschlossen werden. Hierbei waren drei Fälle zu unterscheiden: (1) Ist eine Konstanz festzustellen, stellt sich die Frage, ob diese auf die Konstanz

von Normen oder Interessen zurückzuführen ist. Ist jedoch (2) eine Varianz festzustellen, dann muss überprüft werden, ob diese auf die Erklärungsvariablen oder auf andere Faktoren rückführbar ist. Möglich wäre hier beispielsweise eine Änderung der vertretenen nationalen Position durch einen Regierungswechsel. Ein Beispiel für die Aussagekraft dieser Analyse im Zeitablauf wäre, wenn festzustellen ist, dass zu einem Zeitpunkt X eine Veränderung in der nationalen Position verzeichnet werden kann und zeitnah die Artikulation einer Interessengruppe stattgefunden hat. (3) Variieren festgestellte Normen oder Interessen über die Zeit, die abhängige Variable bleibt jedoch konstant, dann müssen weitere Variablen in das Forschungsdesign einbezogen werden. Denn wenn a und b das Ergebnis c beeinflussen sollen, bei einer Veränderung von a und b aber keine Veränderung von c festzustellen ist, dann kann der angenommene Kausalzusammenhang nicht existieren.

Operationalisierung Interessen: Interessen in einer Gesellschaft lassen sich direkt und indirekt ableiten. Der direkte Zugang ergibt sich aus den Äußerungen von organisierten Interessengruppen bzw. von betroffenen Einzelakteuren, wie großen international tätigen Unternehmen oder Banken, die unter anderem in Positionspapieren und Reden klar ihre Interessen zur Sprache bringen. Welche kollektiven Interessen können jedoch genau für die Thematik als relevant betrachtet werden? Allgemein lässt sich sagen, dass dies die Interessen sind, die von der verhandelten Governance-Initiative betroffen sind. Darüber hinaus sind einige Kriterien zu beachten, die Aussagen über die Wahrscheinlichkeit einer Anhörung der artikulierten Interessen durch die Regierung erlauben. Hierunter fallen die Repräsentativität der Interessen gemessen an der Zahl der Mitglieder bzw. Mitarbeiter oder der Ausrichtung der Geschäftsstrategie, beispielsweise eine regionale oder internationale Ausrichtung. Verbände veröffentlichen schriftlich und mündlich Positionen, die hinsichtlich der darin enthaltenden Interessen untersucht wurden. Die qualitative Untersuchung der Dokumente nach spezifischen Schlagwörtern oder Formulierungen, wurde über einen bestimmten Zeitraum vorgenommen, so dass geprüft werden konnte, ob hier von stabilen Präferenzen ausgegangen werden konnte. Die Formulierungen mussten im Vorfeld nicht definiert werden, da sich die Interessen in der Regel klar ableiten ließen.

Wie oben erwähnt lassen sich Interessen auch indirekt evaluieren. Damit ist gemeint, dass die politischen Akteure aufgrund ihres Wiederwahlinteresses die als relevant eingestuften Interessen auch in ihren Äußerungen berücksichtigen. Diese stellen also einen Spiegel der als partikular bzw. gesellschaftlich relevant bewerteten Interessen dar. Deshalb wurde die Analyse von Interessen auf die Exekutive (Ministerien) und Legislative – das heißt auf jene Akteure, die von der Wiederwahl betroffen waren – ausgeweitet. Im Falle der Exekutive wurden jedoch nur die Positionen gegenüber nationalstaatlichen Akteuren berücksichtigt. Zu beachten ist hinsichtlich dieser Vorgehensweise jedoch, dass anhand der Äußerungen von Politikern nur die artikulierten Interessen ablesbar sind. Dass diese seitens nationaler Vertreter in die Reden aufgenommen wurden, ließ noch keine Rückschlüsse darauf zu, ob die Interessen sich auch in der auf internationaler Ebene geäußerten nationalen Position widerspiegeln, das heißt Bestandteil des politischen Handelns wurden.

Operationalisierung Normen: Die eingangs formulierte Definition von Normen wurde so operationalisiert, dass die Existenz von Normen einerseits und ihre Auswirkungen auf das Handeln andererseits nachgewiesen werden konnten. Prinzipiell mussten hierbei folgende Fragestel-

lungen bearbeitet werden: (a) Welche Normen sind für die Problematik Global Economic Governance relevant? Welche sind zusätzlich in der jeweiligen Fallstudie zu berücksichtigen? (b) Durch welche Methode lassen sich diese Normen ermitteln? Bei der Datenauswertung war insbesondere zu berücksichtigen, dass Normen in verschiedenen Gesellschaften unterschiedliche Bedeutungen haben. Das heißt bei der Abfrage der unten genannten relevanten Normen musste im ersten Schritt sichergestellt sein, dass mit der Formulierung der Fragestellung auf ein äquivalentes Verständnis des Begriffs hin gefragt wurde, um somit einen möglichen bias von Einstellungsdaten zu vermeiden. Da bereits erstellte Einstellungsdaten verwendet wurden, mussten die jeweiligen Aufzeichnungen zu den nationalen Fragebögen durchgegangen und mittels Sekundärliteratur bzw. Länderexperten abgeglichen werden, sodass die Äquivalenz der Fragen gewährleistet war.

Welche Normen sind relevant? In einer Gesellschaft existiert eine Vielzahl von Normensets, die das Zusammenleben - kodifiziert und nicht kodifiziert - in den verschiedensten Lebensbereichen regeln. Für das Forschungsprojekt wurden die Normen als relevant definiert, von denen ein Einfluss auf den zu verhandelnden Gegenstand erwartet werden konnte. Diese Normenauswahl war für beide Staaten zu ermitteln. Dieses spezifische Normenset wurde dann mit den Fallstudien verbunden. Aufgrund der unterschiedlichen Ausrichtung der nationalen Positionen zu Global Governance wurde vermutet, dass nicht jede Norm in jedem Fall relevant sein musste.

Es sollen in den folgenden Fallstudien sowohl *Prozessnormen* wie auch *Inhaltsnormen* berücksichtigt werden (Schirm 2004: 12 und 2005: 831). *Prozessnormen* sind dominante Vorstellungen über die Art der politischen Entscheidungsfindung und können beispielsweise wie in Deutschland die Inklusion gesellschaftlicher Gruppen in Form der Norm "konsensuale Entscheidungsfindung" betonen, oder aber wie in den USA "Mehrheitsentscheidungen" befürworten, bei denen eine Minderheit weniger Berücksichtigung findet. *Inhaltsnormen* drücken aus, was die Gesellschaft als zentrale staatliche Aufgabe im jeweiligen Politikfeld ansieht. Im ökonomischen Bereich kann es sich hierbei um die Inhaltsnorm der "individuellen Selbstverantwortung" im Gegensatz zur Norm der "Solidarität als staatliche Fürsorge" handeln.

Die als relevant für die Fallstudien definierten Inhaltsnormen lauten wie folgt:

- *Solidarität*: Unter Solidarität ist ganz allgemein die Bereitschaft zu verstehen, andere in Notsituationen zu unterstützen. Diese Hilfe bzw. Unterstützung kann sich monetär und/oder in erbrachten nicht-monetären Hilfestellungen ausdrücken. Solidarität bezeichnet beispielsweise im Fall IWF die Befürwortung von umfangreicheren Finanzleistungen an Entwicklungsländer im Fall einer drohenden oder schon eingetretenen Finanzkrise. Hierbei handelt es sich um eine grundsätzliche Entscheidung über die Ausrichtung des IWF: Sollte die Kreditvergabe im Vordergrund stehen oder sollte der Währungsfonds sich in erster Linie auf seine Überwachungsfunktion konzentrieren?
- *Eigenverantwortung*: Als Gegensatz zur Norm „Solidarität“ ist hier Eigenverantwortung definiert. Darunter ist die Einstellung zu verstehen, dass menschliches Handeln in erster Linie auf individuellem Handeln und individueller Verantwortung beruht. Übertragen auf die internationale Ebene bedeutet dies, dass beispielsweise Staaten kein allzu großes Sicherheitsnetz zu gewähren ist, um so „moral hazard“ zu vermeiden. Gleichzeitig ist sie Indikator für ein größeres Vertrauen in die Selbstregulierungskräfte des Marktes.

- *Verantwortung des Staates:* Hiermit soll erfasst werden, welche Rolle vom Staat im gesellschaftlich-ökonomischen Zusammenleben erwartet wird und welches Gesellschaftsbild die jeweilige Bevölkerung vertritt. Darin können sich die Normen „Solidarität“ und „Eigenverantwortung“ widerspiegeln. Interessant ist hierbei, ob das jeweilige Verständnis zur Rolle des Staates auch auf die internationale Governance übertragen wird.
- *Freiheitliches Handeln (auf dem Markt):* Diese Norm resultiert aus dem Freiheitsverständnis ökonomischen Handelns. Sie beinhaltet somit eine spezifizierte Form des individuellen Handelns bzw. der Eigenverantwortung im Zusammenspiel mit dem Rollenverständnis zum Staat. In erster Linie wird sie Anwendung auf die Fallstudie WTO finden, indem beispielsweise Einstellungen zum freien Marktzugang betrachtet werden.
- *Demokratisches Handeln:* Die ausgewählten Länder sind Demokratien. Mit Hilfe der Norm des demokratischen Handelns wollen wir ermitteln, wie die Bevölkerung eines Landes ihre Beteiligung an politischen Prozessen bewertet. So können die Einstellungen zur Legitimation von politischen Institutionen und das in diese gerichtete Vertrauen erfasst werden. Hieraus kann abgeleitet werden, inwieweit eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft in den internationalen Organisationen befürwortet wird.

Ergänzend zu den bisher dargestellten Inhaltswerten sind Prozessnormen zu berücksichtigen, das heißt diejenigen Normen, die einen Einfluss auf den Prozess der Entscheidungsfindungen haben. Damit sind Rückschlüsse auf die Artikulationsmöglichkeiten von Interessengruppen möglich. Die Prozessnormen ermöglichen zudem eine Vermutung darüber, wie gegebenenfalls auf der internationalen Ebene mit unterschiedlichen Akteuren im Einigungsprozess umgegangen werden soll. Als relevant sind hier folgende Normen definiert:

- *Konsensuale Entscheidungsfindung:* Die Norm der konsensualen Entscheidung weist darauf hin, dass alle betroffenen Akteure (etwa Zivilgesellschaft, Entwicklungsländer) in den Entscheidungsprozess einbezogen werden sollen.
- *Mehrheitsorientierte Entscheidungsfindung:* Diese Norm beinhaltet, dass Regierungen Entscheidungen nicht im Konsens mit allen Akteuren treffen müssen, um der Logik der Angemessenheit zu genügen, sondern Mehrheitsströmungen der Gesellschaft folgen können.

Abschließend ist anzumerken, dass Inhalts- und Prozessnormen nicht getrennt nationale Positionen prägen, sondern durchaus in Kombination auftreten.

Wie lassen sich diese Normen empirisch nachweisen? Bevor im Projekt versucht werden konnte, Normen als Handlungsorientierung nachzuweisen, mussten diese im ersten Schritt empirisch erfasst werden. Normen lassen sich ausgedrückt in Einstellungen anhand von Umfragen erkennen und spiegeln sich in mündlichen bzw. schriftlichen Äußerungen von Akteuren wider. Dafür wurden in dem Forschungsprojekt folgende Datenquellen herangezogen:

- a) Umfragedatenbanken wie World Values Survey und European Values Survey bzw. im Fallbeispiel der WTO zusätzlich die Daten einer GMF-Studie;
- b) Reden, Interviews und Positionspapiere von politischen Akteuren. Als relevant wurden jene erachtet, die in den Verhandlungsgegenstand auf internationaler Ebene einbezogen waren. Im ersten Schritt wurden demokratisch legitimierte Politiker (Regierungschefs,

Ministerien, Staatssekretäre, Legislative), im zweiten Experten jenseits der politischen Ebene, wie z.B. Zentralbankchefs, betrachtet.

c) Reden und Positionspapiere der relevanten Interessenvertreter.

→ zu a) Auswertung von Umfragedatenbanken wie World Values Survey (WVS) und European Values Survey (EVS). Anhand dieser Datensätze ließen sich aggregierte Einstellungen ermitteln, die einen Hinweis darauf gaben, inwieweit eine Norm in der Gesellschaft verankert ist. In diesem Zusammenhang war jedoch zu beachten, dass in den Umfragen nicht direkt nach den als relevant definierten Normen wie die der Solidarität gefragt wurde. Vielmehr waren Einstellungen zu bestimmten Themen bzw. zu als angemessen betrachteten Verhaltensmustern erfasst. Das Zusammenführen mehrerer Einstellungen ließ indirekt auf das Vorhandensein der von uns definierten Normen schließen. Normen wurden dann als mehrheitlich bzw. als dominant bezeichnet, wenn die größere Gruppe der repräsentativ Befragten diese teilen. Fiel die Unterstützung geringer aus, dann ergab sich daraus nicht automatisch, dass diese Normen keine Bedeutung in der Gesellschaft haben. Vielmehr können sie dann in abgeschwächter Form von Bedeutung sein. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die definierten Normen so in ihrer Reinform nicht existieren müssen, sondern dass sich Normen überlagern und sich gegenseitig beeinflussen können. Beispielsweise ist „Solidarität“ in allen Staaten zu finden, kann jedoch durch die Norm „Eigenverantwortung“ so überlagert werden, dass sich die Norm „Hilfe zur Selbsthilfe“ herausbildet. Daher mussten beide Normen hinsichtlich ihres Einflusses auf Regierungsvertreter untersucht werden. Zusätzlich ist anzumerken, dass das Aggregationsniveau der Einstellungsdaten relevant war. Allgemein wurde ein auf der gesamtstaatlichen Ebene verortetes Aggregat gebildet, so dass Normen, die von der gesellschaftlichen Mehrheit getragen werden, abgeleitet werden konnten.

→ zu b) und c) Reden, Statements und Positionspapiere von Politikern sowie Interessenvertretern und Analyse der Gesetzeswerke bzw. Satzungen. Normen lassen sich auch anhand von Reden von Politikern und Interessenvertretern nachweisen. Denn diese Akteure vertreten selbst Normen oder artikulieren diese in der Erwartung, dass die Normen für den jeweiligen Zuhörer relevant sind. Dies gilt auch für repräsentative Interessengruppen, da diese nicht nur ihre Interessen artikulieren, sondern in ihren Positionen auch gesellschaftlich vertretene Normen widerspiegeln. Für die vergleichende Diskurs- und Dokumentenanalyse wurde der nachfolgende Katalog für die Kodierung von Normen verwendet. Die Dokumente wurden auf das Vorhandensein dieser Formulierungen hin analysiert. Gleichzeitig wurde erfasst, welcher Akteur gegenüber wem bei welchem Anlass gesprochen hat bzw. an wen das Positionspapier gerichtet war und welche Schlagwörter verwendet wurden. Dabei musste die Unterscheidung zwischen Inhalts- und Prozessnormen berücksichtigt werden. Die konkrete Kodierung der Normen ist in folgenden Tabellen aufgelistet.

Tabelle: Kodierung der relevanten Inhaltsnormen

Norm	exemplarische Schlagwörter
Solidarität	Solidarität Unterstützung Hilfe, Fürsorge gemeinschaftlich
Verantwortung des Staates	Verantwortung des Staates

	der Staat muss/sollte... staatliche Pflicht/Fürsorge
Eigenverantwortung	(„contra solidarisch“) Eigen-/Selbstverantwortung persönliche/eigene Pflicht
Freiheitliches Handeln (auf dem Markt)	individuelle Freiheit freier Marktzugang
Demokratisches Handeln	Demokratie, Demokratiedefizit (mangelnde/s) Legitimation/Vertrauen Einbezug der Zivilgesellschaft

Tabelle: Fortsetzung Kodierung der relevanten Prozessnormen

Norm	exemplarische Schlagwörter
Konsensuale Entscheidungsfindung	Einbezug von Interessengruppen Partizipation am Entscheidungsprozess Korporatistische Strukturen Einbindung staatlich-koordiniert Konsens
Mehrheitsorientierte Entscheidungsfindung	autonome Regierung Gegensätze zu korporatistischer Entscheidungsfindung Mehrheit(sentscheidung)

Bewertung der Methoden: Die qualitativ-quantitative Dokumentenanalyse bietet folglich die Möglichkeit, sowohl interessen- als auch normenbezogene Äußerungen zu erfassen. Diese Dokumentenanalyse wurde durch eine Kontextanalyse (wer sagt in welcher Situation was zu wem?) ergänzt.

1.5. Vergleich der gesellschaftlichen Normen in den USA und in Deutschland

Die Daten für den Normenvergleich wurden aus der Datenbank World Values Survey (WVS) entnommen. Der Vorteil dieser Datenbank liegt darin, dass ein standardisierter Fragebogen in allen beteiligten Ländern verwendet wird, so dass die Ergebnisse zwischen den Nationen vergleichbar sind. Nachteilig ist jedoch, dass im WVS nicht die als relevant definierten Normen abgefragt wurden. Im Rahmen des DFG-Projekts konnte keine eigenständige Erhebung der relevanten Normen vorgenommen werden, da dafür weder die zeitlichen, finanziellen noch personellen Ressourcen zur Verfügung standen. Aus diesem Grunde wurden verschiedene Indikatoren für die Abbildung der Inhaltsnormen verwendet. Um eine gute Vergleichsbasis der Daten zu gewährleisten, wurde darauf geachtet, dass die erhobenen Daten aus dem gleichen Jahr stammen oder aber das Erhebungsjahr zwischen den Ländern bzw. den Einstellungen nur minimal variiert. Teilweise liegt der Erhebungszeitpunkt vor dem Beginn der jeweiligen Verhandlungen zur spezifischen Global Economic Governance. So liegen beispielsweise für einige Indikatoren nur Daten aus dem Jahr 1990 vor.⁴ Wird aber berücksichtigt, dass gesellschaftliche Normen nur einem langsamen Wandel unterliegen, dann können auch diese älteren Datensätze verwendet werden. Zusätzlich

⁴ Teilweise wurden die ausgewählten Indikatoren in jenem Jahr zum letzten Mal im Rahmen der WVS erhoben.

wird der Einsatz dieser Umfragedaten dadurch legitimiert, dass der Untersuchungszeitraum der einzelnen Global Economic Governance-Beispiele bereits Ende der 1990er beginnt.

Um sich dem Gegensatz der *Inhaltsnormen* Eigenverantwortung vs. Solidarität anzunähern, wurden aus dem WVS exemplarisch verschiedene Indikatoren abgefragt. Damit sollte dieser Normengegensatz auf mehreren Dimensionen abgebildet und überprüft werden. Dabei spielte das Verhältnis zwischen Freiheit und Gleichheit eine wesentliche Rolle. Während mit dem Verständnis von Freiheit auch individuelle Unterschiede möglich sind und sich darin eine Form von Eigenverantwortung widerspiegelt, enthält das Konzept von Gleichheit eher solidarische Komponenten. Aus dem Ländervergleich zwischen Deutschland und den USA ergaben sich dahingehend Unterschiede, dass signifikant mehr US-Bürger Freiheit über Gleichheit stellen würden als die Deutschen.⁵

Tabelle: Gegenüberstellung der Normen Freiheit und Gleichheit

			Country/Region codes * Freedom or equality Kreuztabelle			Gesamt
			Freedom above equality	Equality above freedom	Neither	
Country/Region codes	DE	Anzahl	1875	1014	243	3132
		% von Country/Region codes	59,9%	32,4%	7,8%	100,0%
		% von Freedom or equality	60,8%	71,5%	72,8%	64,8%
		% der Gesamtzahl	38,8%	21,0%	5,0%	64,8%
	US	Anzahl	1208	405	91	1704
		% von Country/Region codes	70,9%	23,8%	5,3%	100,0%
		% von Freedom or equality	39,2%	28,5%	27,2%	35,2%
		% der Gesamtzahl	25,0%	8,4%	1,9%	35,2%
Gesamt		Anzahl	3083	1419	334	4836
		% von Country/Region codes	63,8%	29,3%	6,9%	100,0%
		% von Freedom or equality	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
		% der Gesamtzahl	63,8%	29,3%	6,9%	100,0%

Quelle: Daten aus WVS (SPSS-Datensatz) für Deutschland (1990) und USA (1990)

Diese allgemeine Fragestellung konnte mit konkreten Themen, in denen es um Freiheit und Gleichheit geht, ergänzt werden. Der Forschungsgegenstand der Global Economic Governance führte zur Untersuchung der ökonomischen Dimension dieser Normen und Freiheit in ökonomischem Handeln. Weiterhin ließ sich diese Dimension anhand der Einkommensverteilung exem-

⁵ Die Interviewpartner wurden gefragt, welche der beiden Antwortmöglichkeiten eher ihre Meinung widerspiegelt: A) I find that both freedom and equality are important. But if I were to choose one or the other, I would consider personal freedom more important, that is, everyone can live in freedom and develop without hinderance. B) Certainly both freedom and equality are important. But if I were to choose one or the other, I would consider equality more important, that is, that nobody is underprivileged and that social class differences are not so strong.

plarisch darstellen und zwar entlang der Frage, inwiefern durch die Politik Einkommen stärker angeglichen werden oder größere Einkommensunterschiede als Anreizmechanismus existieren sollten. Hier war kein Unterschied zwischen den beiden Ländern festzustellen: In beiden Staaten fanden sich nur eine geringe Unterstützung für eine größere Gleichheit der Einkommen, während eine Mehrheit der Befragten eher größere Unterschiede hinnimmt (vgl. Tabelle).

Auch im Verhältnis zwischen Staat und Bürger bzw. Staat und Ökonomie ließ sich exemplarisch der Normengegensatz *Eigenverantwortung vs. Solidarität* ablesen. So wurde hier als erstes betrachtet, inwiefern die Bürger mehr Verantwortung für sich selbst übernehmen sollen oder ob der Staat hier eine stärkere Gewährleistungsrolle übernehmen soll. Insgesamt wird von den US-Bürgern eindeutig eine höhere Eigenverantwortung unterstützt (45,6 Prozent, Skalapunkte 1 und 2), nur knapp 6 Prozent unterstützen hingegen eine höhere Verantwortung des Staates (Skalapunkte 9 und 10). In Deutschland befürworteten signifikant weniger Bürger eine höhere Eigenverantwortung (34,5 Prozent), aber gut 10 Prozent eine stärkere staatliche Verantwortung (vgl. folgende Tabellen).

Der Staat kann zudem Verantwortung in der Wirtschaft übernehmen, wenn er Unternehmen besitzt. Den Befragten ist hierzu die Aussage "Private ownership of business should be increased vs Government ownership of business should be increased" zur Bewertung vorgelegt worden. Insgesamt zeigte sich, dass in beiden Ländern staatliche Unternehmen nicht befürwortet werden. Allerdings wird die Bedeutung der privaten Eigentümerstruktur unterschiedlich stark unterstützt (vgl. folgende Tabellen).

Tabelle: Einstellungen zu Einkommensunterschieden als Indikator für die Norm „Gleichheit“

Country/ Region codes	Incomes should be made more equal	Income equality									Gesamt Incomes should be made more equal
		2	3	4	5	6	7	8	9	We need larger in- come differ- ences as incentives	
DE	227	112	212	162	378	224	315	665	322	698	3315
% von Country/Region codes	6,8%	3,4%	6,4%	4,9%	11,4%	6,8%	9,5%	20,1%	9,7%	21,1%	100,0%
% von Income equality % der Gesamtzahl	69,2%	72,7%	70,9%	62,5%	65,5%	55,4%	57,1%	64,3%	62,3%	71,8%	65,1%
	4,5%	2,2%	4,2%	3,2%	7,4%	4,4%	6,2%	13,0%	6,3%	13,7%	65,1%
US	101	42	87	97	199	180	237	369	195	274	1781
% von Country/Region codes	5,7%	2,4%	4,9%	5,4%	11,2%	10,1%	13,3%	20,7%	10,9%	15,4%	100,0%
% von Income equality % der Gesamtzahl	30,8%	27,3%	29,1%	37,5%	34,5%	44,6%	42,9%	35,7%	37,7%	28,2%	34,9%
	2,0%	,8%	1,7%	1,9%	3,9%	3,5%	4,7%	7,2%	3,8%	5,4%	34,9%
Gesamt	328	154	299	259	577	404	552	1034	517	972	5096
% von Country/Region codes	6,4%	3,0%	5,9%	5,1%	11,3%	7,9%	10,8%	20,3%	10,1%	19,1%	100,0%
% von Income equality % der Gesamtzahl	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	6,4%	3,0%	5,9%	5,1%	11,3%	7,9%	10,8%	20,3%	10,1%	19,1%	100,0%

Quelle: Daten aus WVS (SPSS-Datensatz) für Deutschland (1990) und USA (1990)

Tabelle: Normengegensatz staatliche Verantwortung und Eigenverantwortung

		Country/Region codes * Government responsibility Kreuztabelle										Gesamt		
		2	3	4	5	6	7	8	9		The gov- ernment should take more respon- sibility	People should take more re- spon- sibility		
Country/ Region codes	DE	698	455	529	315	413	184	183	240	113	208	3338		
	% von Country/Region codes	20,9%	13,6%	15,8%	9,4%	12,4%	5,5%	5,5%	7,2%	3,4%	6,2%	100,0%		
	% von Government responsibility	57,6%	59,8%	66,6%	65,6%	64,8%	70,8%	69,3%	81,4%	72,9%	77,0%	65,1%		
	% der Gesamtzahl	13,6%	8,9%	10,3%	6,1%	8,1%	3,6%	3,6%	4,7%	2,2%	4,1%	65,1%		
	US	514	306	265	165	224	76	81	55	42	62	1790		
	% von Country/Region codes	28,7%	17,1%	14,8%	9,2%	12,5%	4,2%	4,5%	3,1%	2,3%	3,5%	100,0%		
	% von Government responsibility	42,4%	40,2%	33,4%	34,4%	35,2%	29,2%	30,7%	18,6%	27,1%	23,0%	34,9%		
	% der Gesamtzahl	10,0%	6,0%	5,2%	3,2%	4,4%	1,5%	1,6%	1,1%	,8%	1,2%	34,9%		
Gesamt		1212	761	794	480	637	260	264	295	155	270	5128		
	% von Country/Region codes	23,6%	14,8%	15,5%	9,4%	12,4%	5,1%	5,1%	5,8%	3,0%	5,3%	100,0%		
	% von Government responsibility	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		
	% der Gesamtzahl	23,6%	14,8%	15,5%	9,4%	12,4%	5,1%	5,1%	5,8%	3,0%	5,3%	100,0%		

Quelle: Daten aus WVS (SPSS-Datensatz) für Deutschland (1990) und USA (1990)

Tabelle: Indikator „Staatliche Unternehmen“ für die Norm der staatlichen Verantwortung und des freihheitlichen Handelns auf dem Markt

Country/ Region codes	Private own- ership of business should be increased	Country/Region codes * Private vs state ownership of business Kreuztabelle										Gesamt Private own- ership of business should be increased
		2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
DE	757	452	605	328	561	168	91	97	42	47	3148	
% von Country/Region codes	24,0%	14,4%	19,2%	10,4%	17,8%	5,3%	2,9%	3,1%	1,3%	1,5%	100,0%	
% von Private vs state ownership of business	60,7%	60,9%	65,1%	62,7%	68,2%	72,1%	63,6%	72,4%	75,0%	58,0%	64,1%	
% der Gesamtzahl	15,4%	9,2%	12,3%	6,7%	11,4%	3,4%	1,9%	2,0%	,9%	1,0%	64,1%	
US	491	290	324	195	261	65	52	37	14	34	1763	
% von Country/Region codes	27,9%	16,4%	18,4%	11,1%	14,8%	3,7%	2,9%	2,1%	0,8%	1,9%	100,0%	
% von Private vs state ownership of business	39,3%	39,1%	34,9%	37,3%	31,8%	27,9%	36,4%	27,6%	25,0%	42,0%	35,9%	
% der Gesamtzahl	10,0%	5,9%	6,6%	4,0%	5,3%	1,3%	1,1%	,8%	0,3%	0,7%	35,9%	
Gesamt	1248	742	929	523	822	233	143	134	56	81	4911	
% von Country/Region codes	25,4%	15,1%	18,9%	10,6%	16,7%	4,7%	2,9%	2,7%	1,1%	1,6%	100,0%	
% von Private vs state ownership of business	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
% der Gesamtzahl	25,4%	15,1%	18,9%	10,6%	16,7%	4,7%	2,9%	2,7%	1,1%	1,6%	100,0%	

Quelle: Daten aus WVS (SPSS-Datensatz) für Deutschland (1990) und USA (1990)

Global Economic Governance berührt zudem Solidarität mit Entwicklungsländern. Auf die Frage, ob das eigene Land mehr oder weniger Entwicklungshilfe leisten soll, wird ebenfalls unterschiedlich in den beiden Staaten geantwortet. Während die Mehrheit der Deutschen einen Ausbau der Unterstützung für richtig hält, ist die Mehrheit der US-Amerikaner für den Abbau der Entwicklungshilfe und damit für eine Begrenzung der Solidarität.

Tabelle: Norm „Solidarität“ - Indikator „Ökonomische Hilfe“ für Entwicklungsländer

		Country/Region codes * Economic aid; Kreuztabelle					
		A lot more than we do now	Somewhat more than we do now	Somewhat less than we do now	A lot less than we do now	don't know	Gesamt
DE	Anzahl % von Country/Region codes	361 18,2%	1213 61,2%	346 17,5%	61 3,1%		1981 100%
US	Anzahl % von Country/Region codes	107 8,9%	397 33,1%	482 40,2%	163 13,6%	51 4,3%	1200 100%

Quelle: Daten aus WVS (SPSS-Datensatz) für Deutschland (1995) und USA (1999)

Die verschiedenen Indikatoren für die Abbildung des Gegensatzes der Inhaltsnormen Eigenverantwortung vs. Solidarität zeigten insgesamt, dass die Norm der Eigenverantwortung in den USA wesentlich stärker und in vielen Bereichen vertreten ist und somit das gesellschaftliche Handeln bestimmt. Der solidarische Gedanke ist stärker im Normenset der Deutschen hinsichtlich der Innen- und Außenpolitik verankert. Verwertbare Ergebnisse hinsichtlich der Normen zum freien Handeln auf dem Markt konnten aus den verwendeten Datenbanken nicht gezogen werden.

Prozessnormen lassen sich anhand der Frage abbilden, inwiefern ein demokratisches System unterstützt wird und damit prinzipiell die Meinungsäußerung und Beeinflussungsmöglichkeiten für gesellschaftliche Akteure möglich sind. Sowohl in den USA als auch in Deutschland wird ein demokratisches System befürwortet, was sich aus den repräsentativen Daten in folgender Tabelle ablesen lässt.

Tabelle: Einstellungen zum demokratischen System

			Country/Region codes * Political system: Having a democratic political system; Kreuztabelle					
			Very good	Fairly good	Fairly bad	Very bad	Don't know	Gesamt
Country/Region codes	DE	Anzahl	972	829	89	30		1920
		% von Country/Region codes	50,6%	43,2%	4,6%	1,6%		100,0%
	US	Anzahl	593	431	80	49	47	1200
		% von Country/Region codes	49,4%	35,9%	6,7%	4,1%	3,9%	100,0%

Quelle: Daten aus WVS (SPSS-Datensatz) für Deutschland (1999) und USA (2000)

Die Prozessnormen ließen sich mit Hilfe der WVS nur indirekt abfragen. Wird eine konsensuale Entscheidungsfindung bevorzugt, dann muss die Bevölkerung Vertrauen in die Akteure der Zivilgesellschaft haben. Als Akteure der Zivilgesellschaft wurden hier exemplarisch Non-Profit-Organisationen ausgewählt, die sich an einem gesellschaftlichen oder demokratischen Ziel orientieren. Hierfür wurden Umweltschutz- und Menschenrechtsbewegungen (vgl. folgende Tabellen)

ausgewählt, einerseits weil sie exemplarisch diesen Zielen gut zuzuordnen sind und andererseits weil für diese Bereiche vergleichbare Datensätze für beide Länder zur Verfügung standen. Auch wenn beide Arten von Non-Profit-Organisationen sowohl in Deutschland als auch in den USA Zustimmung finden, ist die Akzeptanz innerhalb der deutschen Bevölkerung wesentlich stärker ausgeprägt.

Tabelle: Unterstützung von Umweltschutzgruppen als Indikator für Prozessnormen

			Country/Region codes * Approval: Ecology movement or nature protection Kreuztabelle				Gesamt
			Strongly approve	Somewhat approve	Somewhat disapprove	Strongly disapprove	
Country/ Region codes	DE	Anzahl	2492	850	41	11	3394
		% von Country/Region codes	73,4%	25,0%	1,2%	,3%	100,0%
		% von Approval: Ecology movement or nature protection	75,1%	50,1%	31,3%	36,7%	65,6%
	US	Anzahl	827	847	90	19	1783
		% von Country/Region codes	46,4%	47,5%	5,0%	1,1%	100,0%
		% von Approval: Ecology movement or nature protection	24,9%	49,9%	68,7%	63,3%	34,4%
Gesamt		Anzahl	3319	1697	131	30	5177
		% von Country/Region codes	64,1%	32,8%	2,5%	,6%	100,0%
		% von Approval: Ecology movement or nature protection	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: Daten aus WVS (SPSS-Datensatz) für Deutschland (1990) und USA (1990)

Tabelle: Unterstützung von Menschenrechtsbewegungen als Indikator für Prozessnormen

			Country/Region codes * Approval: Human rights movement Kreuztabelle				Gesamt
			Strongly approve	Somewhat approve	Somewhat disapprove	Strongly disapprove	
Country/ Region codes	DE	Anzahl	1892	1183	126	40	3241
		% von Country/Region codes	58,4%	36,5%	3,9%	1,2%	100,0%
		% von Approval: Human rights movement	67,9%	60,9%	58,1%	63,5%	64,7%
	US	Anzahl	893	759	91	23	1766
		% von Country/Region codes	50,6%	43,0%	5,2%	1,3%	100,0%
		% von Approval: Human rights movement	32,1%	39,1%	41,9%	36,5%	35,3%
Gesamt		Anzahl	2785	1942	217	63	5007
		% von Country/Region codes	55,6%	38,8%	4,3%	1,3%	100,0%
		% von Approval: Human rights movement	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: Daten aus WVS (SPSS-Datensatz) für Deutschland (1990) und USA (1990)

1.6. Literatur

- Abbott, Kenneth W., Snidal, Duncan (2002): Values and Interests: International Legalization in the Fight against Corruption. *Journal of Legal Studies*, vol. XXXI, January 2002, pp. 142-178.
- Bank for International Settlements (BIS) (2007): History of the Basel Committee and its Membership, in: <http://www.bis.org/bcbs/history.pdf> (15.08.2007).
- Basle Committee on Banking Supervision (2000): Consultative Paper issued by the Basle Committee on Banking Supervision, in: <http://www.bis.org/publ/bcbs50.pdf> (17.08.2007)
- Boekle, Henning; Nadoll, Jörg; Stahl, Bernhard (2000): Identität, Diskurs und vergleichende Analyse europäischer Außenpolitiken, PAFE-Arbeitspapier Nr. 1, Trier.
- Boekle, Henning; Rittberger, Volker; Wagner, Wolfgang (1999): Normen in der Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie, in: *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung* Nr. 34.
- Bräuninger, Thomas (2001): Nationale Interessen und internationale Verhandlungen. Determinanten von Staatenpositionen in der internationalen Politik. Abschlußbericht zum Projekt „Die Bestimmung von Staatenpositionen in internationalen Verhandlungen“ an der Fritz Thyssen Stiftung, Universität Konstanz.
- Busch, Andreas (1999): From „hooks“ to „focal points“: the changing role of ideas in rational choice theory, in: Dietmar Braun, Andreas Busch (eds.): *Public Policy and Political Ideas*, Elgar Publishing, Cheltenham..
- Bush, George W. (2007): President Bush’s Statement on Open Economies, in: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/05/20070510-3.html> (15.08.2007)
- Finnemore, Martha (1996): *National Interests in International Society*, Ithaca, London.
- Finnemore, Martha; Sikkink, Kathryn (1998): International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, pp. 997-917.
- G8 (2007): Growth and Responsibility in the World Economy. Summit Declaration, in: <http://www.whitehouse.gov/g8/2007/g8agenda.pdf> (15.08.2007)
- Goldstein, Judith / Keohane, Robert O. (1993): *Ideas and Foreign Policy*, Ithaca, London.
- Gourevitch, Peter (1978): The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization* 32 (autumn): 881-912.
- Hurrell, Andrew (2003): Norms and Ethics in International Relations, in: Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas; Simmons, Beth: *Handbook of International Relations*, London et al.
- Kratochwil, Friedrich (1989): *Rules, Norms, and Decisions*, Cambridge University Press.
- March, James G.; Olsen, Johan P. (1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, pp. 943-969.
- Merkel, Angela (2006): Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel auf dem Weltwirtschaftsforum am 25. Januar 2006 in Davos, in: http://www.bundesregierung.de/nn_23272/Content/DE/Rede/2006/01/2006-01-25-rede-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-auf-dem-weltwirtschaftsforum-am-25-januar-2006-in-davos.html (15.08.2007).
- Moravcsik, Andrew (1997): Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics, in: *International Organization*, 41:4 (Autumn 1997).
- Putnam, Robert D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, *International Organization*, Vol. 42, Nr. 2, S. 427 – 460.
- Schirm, Stefan A. (2001): *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas*, Baden-Baden: Nomos Verlag (2. Auflage).
- Schirm, Stefan A. (2002): The Power of Institutions and Norms in Shaping National Answers to Globalization: German Economic Policy after Unification, in: *German Politics* 11/ 3: 217-236.
- Schirm, Stefan A. (2004a): The Divergence of Global Economic Governance Strategies, in: Schirm, Stefan A. (ed.): *New Rules for Global Markets. Public and Private Governance in the World Economy*, Houndmills/New York: Palgrave Macmillan 2004: 3-21.

- Schirm, Stefan A. (2004b): Antrag an die DFG auf Gewährung einer Sachbeihilfe: Warum gibt es (keine) Global Economic Governance? Der Einfluss von Interessen und Normen bei der Gestaltung neuer Regeln für die Weltwirtschaft, Ruhr-Universität Bochum, Dezember 2004.
- Schirm, Stefan A. (2005): Der Einfluss von Interessen und Normen auf nationale Positionen zur Global Economic Governance, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 15/ 3: 825-847.
- Schirm, Stefan A. (2007): Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Schröder, Gerhard (1999): Regierungserklärung zur Globalisierung, abgegeben von Bundeskanzler Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 16. Juni 1999 in Bonn, aus: Internationale Politik (IP), gekürzte Fassung, in: <http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1999/august99/regierungserklärung-zur-globalisierung--abgegeben-von-bundeskanzler-gerhard-schroder-vor-dem-deutschen-bundestag-am-16--juni-1999-in-bonn--gekürzt-.html> (01.10.2007)
- Steinbrück, Peer (2007): Rede des Bundesministers der Finanzen, Peer Steinbrück, "Internationale Finanzmärkte – Transparenz und Stabilität im 21. Jahrhundert“, im Rahmen der Konferenzreihe der SPD-Bundestagsfraktion "Deutschlands Rolle in der Globalisierung – Chancen und Herausforderungen“ am 20. Juni 2007, in: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Aktuelles/Reden_20und_20Interviews/052.html (15.08.2007).
- The White House (2006): Statement on International Monetary Fund and World Bank Spring Meetings, in: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/04/20060421-8.html> (15.08.2007).
- Ulbert, Cornelia (2005): Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik – Theoretische Ansätze und methodische Herangehensweise, S. 24ff., in: Ulbert, Cornelia; Weller, Christoph (Hrsg.) (2005): Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik. Wiesbaden.
- Wendt, Alexander (1999): Social Theory of International Politics, Cambridge University Press.
- Zehfuss, Maja (2002): Constructivism in International Relations: The Politics of Reality, Cambridge University Press.

2. Interessen, Normen und nationale Positionen zum Welthandel - Fallstudie Welthandelsorganisation (WTO)⁶

2.1. Untersuchungsgegenstand und methodisches Vorgehen

Die vorliegende empirische Untersuchung widmet sich der im Rahmen des DFG-Projekts formulierten Vermutung, dass die nationalen Positionen zur Global Economic Governance von nationalen materiellen Interessen und gesellschaftlichen Normen geprägt sind. Von besonderem Forschungsinteresse waren dabei die Eigenschaften der unabhängigen Variablen (Interessen und Normen) sowie ihr Verhältnis zueinander. Es sollte evaluiert werden, welche Variable dabei in erster Linie die nationale Position prägt. Die Umsetzung der vorliegenden Fallstudie richtete sich nach dem Analysemodell des Projektes (vgl. Teil 1. dieses Berichtes). Demzufolge blieben intervenierende Variablen außerhalb des nationalen Kontextes unberücksichtigt. Dazu gehört insbesondere die Kompetenz der Europäischen Union im Bereich der Handelspolitik. Dies lässt sich damit begründen, dass trotz eines gemeinschaftlich ausgehandelten Verhandlungsmandats der Europäischen Kommission, die die Mitgliedstaaten mit einer Stimme in den laufenden WTO-Verhandlungen vertritt, zuvor eine nationale Position zum internationalen Verhandlungsstand gebildet werden muss.

Zunächst galt es, die spezifischen nationalen Positionen herauszuarbeiten. Dabei wurde auf die Unterscheidung im Analysemodell zwischen relevanten Politikern und Experten geachtet. Als relevante Politiker sind diejenigen politischen Akteure definiert, deren Amtszeit direkt von den Wählerstimmen abhängig ist und die aufgrund ihres Mandats zu dem spezifischen Governance-Feld sprechen können. Andere beteiligte Akteure aus den Ministerien wurden als Experten definiert. Aus diesem Grunde wurden die Äußerungen der jeweiligen Regierungschefs und der verantwortlichen Minister für die WTO-Verhandlungen als verwendbar definiert. Daher wurde exemplarisch auf Äußerungen von Bundeskanzler Schröder, Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Bush zurückgegriffen. Des Weiteren wurden beispielhafte Äußerungen des Bundesministers des federführenden deutschen Ministeriums (bis 2005 das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA); nach der Bundestagswahl 2005 wieder umbenannt in Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)) und des US-Handelsbeauftragten (USTR) herangezogen.

Für die herausgearbeiteten nationalen Positionen waren Reden der benannten Politiker, Veröffentlichungen des BMWA bzw. BMWi und des USTR relevant. Des Weiteren dienten Hintergrundgespräche, die zwischen Februar 2007 und September 2007 mit Experten geführt wurden, als Quellen. Die Evaluierung der nationalen Positionen richtete sich im Projekt nach spezifischen Eigenschaften, die für die Verhandlungsrunde definiert wurden: Zum einen ist hier der Charakter der Verhandlungsrunde (multilateral) zu benennen. Zum anderen wurden die Verhandlungsthemen unterteilt, und zwar in (1) konkrete Märkte, (2) allgemeine Regeln und (3) den Umgang mit Entwicklungsländern.

Wie eingangs vermutet, stellte sich eine detaillierte Evaluierung der nationalen Positionen zu den zahlreichen Verhandlungsbereichen der laufenden WTO-Verhandlungen als schwierig dar.

⁶ Die Fallstudie zu nationalen Positionen zum Welthandel (WTO) wurde von Stefanie John, Dipl. Pol. durchgeführt.

Über spezifische technische Details wurde keine Auskunft erteilt. Dies kann mit dem potenziellen Verlust an strategischer Verhandlungsmöglichkeit bei Preisgabe der tatsächlichen Position im Vorfeld einer internationalen Einigung begründet werden. Zudem können die konkreten Details der im Rahmen der WTO vorgelegten Positionen und Vorschläge nur bedingt herangezogen werden, da hier ein Verhandlungsspielraum berücksichtigt werden muss und diese somit nur annähernd die tatsächlichen Präferenzen widerspiegeln. Insgesamt konnte jedoch eine generelle Positionierung ermittelt werden. Im zweiten Schritt wurden Positionspapiere relevanter Interessensvertreter analysiert und Hintergrundgespräche mit deutschen Interessenvertretern geführt (siehe Anhang I). Damit sollten vorrangig materielle Interessen ermittelt werden. Unter anderem führte die zurückhaltende Gesprächsbereitschaft der US-amerikanischen Akteure dazu, dass vor allem auf deren Positionspapiere zurückgegriffen werden musste.

Im nächsten Schritt erfolgte die Analyse der Positionspapiere sowie der Hintergrundgespräche hinsichtlich zugrunde liegender gesellschaftlicher Normen. Hier wurde der Schwerpunkt auf die analysierten Normen der WVS gelegt (siehe Teil 1. des Berichtes). Zusätzlich wurde eine Umfrage des German Marshall Fund (GMF) aufgenommen, die detaillierter die relevanten Inhaltsnormen Solidarität, Eigenverantwortung, freiheitliches sowie demokratisches Handeln bezüglich der handelspolitischen Ausrichtung einer Nation stützen. Abschließend wurden die evaluierten materiellen Interessen und gesellschaftlichen Normen denen in der nationalen Position gegenübergestellt, um einen Zusammenhang zwischen der abhängigen Variable und den unabhängigen Variablen herzustellen.

Die vorliegende Fallstudie zur Global Economic Governance im Rahmen der WTO ist wie folgt aufgebaut. Zunächst wird unter Punkt 2.2 der bisherige Verhandlungsverlauf der aktuellen Doha-Runde skizziert, um den internationalen Kontext der nationalen Positionsbildung aufzuzeigen. Unter Punkt 2.3 werden die Inhaltsnormen mit spezifischen Daten aus einer Studie des GMF untermauert. Unter Punkt 2.4 und 2.5 werden die Untersuchungsergebnisse zu den beiden Länderstudien präsentiert, die jeweils die abhängige Variable (nationale Position), die unabhängigen Variablen (Interessen, Normen) sowie die Darstellung der Kausalbeziehung zwischen den Variablen beinhalten.

2.2. Die internationale Verhandlungsebene

Bevor auf die nationalen Positionsbildungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland und den USA eingegangen wird, ist zunächst der Verhandlungsverlauf auf der internationalen Verhandlungsebene kurz wiederzugeben. Damit kann die im Analysemodell als notwendig definierte Betroffenheit der Akteure belegt werden.

Im November 2001 wurde in Doha (Katar) beschlossen, eine neue Welthandelsrunde einzuleiten. Im Mittelpunkt dieser Verhandlungsrunde soll eine bessere Eingliederung der Entwicklungsländer in den Welthandel stehen. Dafür sollen die Industrieländer insbesondere solche Märkte öffnen, die für Exporte aus den Entwicklungsländern besonders interessant sind; neu vereinbarte Liberalisierungsverpflichtungen sollen für Entwicklungsländer umgekehrt nur in angemessenem Ausmaß gelten. Wegen dieser Zielsetzung wird die Welthandelsrunde auch als „Entwicklungsrunde“ bezeichnet. Im darauf folgenden Juni 2002 wurden technische Gespräche in Genf geführt. Die 5. Ministerkonferenz 2003 in Cancún ist ergebnislos abgebrochen worden (10. bis 14.

September 2003). Auch gelang es dem Allgemeinen Rat der WTO am 15. und 16. Dezember 2003 nicht, die Verhandlungen wieder in Gang zu setzen. Allerdings sprachen sich sowohl der US-Handelsbeauftragte Zoellick am 11. Januar 2004 in einem Brief als auch die Europäische Union für die Wiederaufnahme der Verhandlungen aus.

Mit den Wahlen der Vorsitzenden der Verhandlungsgruppen hat der Allgemeine Rat der WTO am 11./12. Februar 2004 den Weg für die Wiederaufnahme der Verhandlungen freigegeben. Im November 2004 fanden Wahlen in den USA statt. Damit wurde der internationale Kontext insofern beschränkt, als dass die wieder angeschobenen Verhandlungen im Februar 2004 nur bis Juli 2004 durchgeführt werden konnten. Umgesetzt wurde das so genannte Juli-Paket (31. Juli 2004) in Genf, das vom Allgemeinen Rat der WTO verabschiedet wurde. Darin sind Rahmenvereinbarungen zu den Themen Agrarmärkte, Marktzugang für Industrieprodukte, Dienstleistungen, Anliegen der Entwicklungsländer und zu den Singapur-Themen enthalten. Voraussetzung für diese Lösung war die Einigung über Kernelemente im Agrarbereich. So konnte man sich auf einen Abbau der handelsverzerrenden Agrarunterstützung und die Beendigung der Agrarexportsubventionen einigen. Die Verhandlungen um das Singapur-Thema der Handelserleichterungen (trade facilitation) wurden formell eröffnet, während die anderen Themen von der Agenda gestrichen wurden. Des Weiteren einigte man sich auf eine allgemeine, nicht-lineare Formel für die Zollsenkungen für Industrieprodukte (BMWA 2004a). Im Oktober 2004 sind daher im Anschluss die Verhandlungen in Genf wieder aufgenommen worden (BMWA 2004b). Bei der 6. WTO-Ministerkonferenz in Hongkong (13. bis 18. Dezember 2005) einigten sich die WTO-Mitglieder, auf das so genannte Entwicklungspaket. Darunter fällt, dass den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) ein zoll- und quotenfreien Marktzugang bis spätestens 2008 eingeräumt werden soll. Weiterhin wurde die so genannte Schweizer Formel für eine Zollreduktion als akzeptabel verabschiedet. Diese beinhaltet, dass höhere Zölle stärker als geringe reduziert werden sollen. Gleichzeitig gestand die Europäische Union zu, die Agrarexportsubventionen bis 2013 endgültig auslaufen zu lassen. Damit wurde die Erwartung verbunden, dass die Schwellenländer Brasilien, China und Indien bei den Industriezöllen und den Dienstleistungen entgegenkommen würden. Da die nachfolgenden Verhandlungen zu keinem Ergebnis führten, setzte der WTO-Generaldirektor Pascal Lamy die Runde Ende Juli 2006 aus.

Im November 2006 wurden die Gespräche wieder aufgenommen, die zu einer offiziellen Wiederaufnahme der Gespräche Anfang Februar 2007 führten. Das zentrale Thema bei jeder Verhandlungsrunde und explizit bei jeder Ministerkonferenz ist der Bereich der Agrarwirtschaft. Von diesem gehen erhebliche Signalwirkungen auf die anderen Sektoren aus, denn weitere Verhandlungserfolge in den Bereichen der Dienstleistungen und dem Marktzugang für nichtagrarische Produkte hängen von den Fortschritten bei den Agrarverhandlungen ab (Seehofer 2006). Dafür kann zudem die Aussage von Robert Portman (USTR von April 2005 bis April 2006) exemplarisch herangezogen werden: „... that market access in agriculture is the major sticking point in the negotiations. It is behind the other areas of the agriculture negotiations, and we can see that it is holding up progress not only in the rest of agriculture, but in NAMA and services as well.“ (USTR 2005a)

Inhaltsnormen im Kontext der Handelspolitik. Die Umfragedaten aus der GMF-Studie (Audley/Anker 2004) stellen eine gute Ergänzung zu den Daten aus der WVS dar. Die ebenfalls

als repräsentativ zu bewertenden Ergebnisse (Stichprobe pro Land umfasst insgesamt wie in der WVS ca. N=1.000) konnten jedoch nicht mit den Daten aus der WVS kombiniert werden, da einerseits bei einigen Fragen die Stichproben nur N=500 betragen. Andererseits weisen die Erhebungszeitpunkte zwischen der WVS und der GMF-Studie eine zu große Differenz auf, so dass mögliche Veränderungen über die Zeit das Ergebnis verzerren könnten. Des Weiteren sieht der Kontext des Analyserahmens vor, den Einfluss derselben gesellschaftlichen Normen für alle Beispiele der Global Economic Governance zu überprüfen. Die Ergebnisse der GMF-Studie aber stellen nach Definition des Projekts eine Vertiefung der Inhaltsnormen (siehe Analysemodell in Teil 1.) dar, die sich explizit auf den Kontext einer Governance in der Handelspolitik beziehen.

Verwendet wurden jene Daten aus der GMF-Studie, die die Inhaltsnormen des freiheitlichen Handelns (auf dem Markt) und die Verantwortung des Staates im Zusammenhang mit der Handelspolitik unterstreichen. Prinzipiell befürwortet sowohl die Bevölkerung in Deutschland als auch in den USA den internationalen Handel (vgl. folgende Tabelle).⁷ In der Verantwortung des Staates werden aber durchaus die Zahlung von Subventionen und die Einführung bzw. Ausweitung von tarifären Handelshemmnissen gesehen (vgl. folgende Tabellen). Die Unterstützung der heimischen Industrie und Landwirtschaft durch Subventionen und Protektionismus wird insgesamt signifikant stärker in der US-amerikanischen Bevölkerung für richtig gehalten als in Deutschland. Die Daten für Deutschland deuten zudem auf einen wesentlichen Widerspruch hin: Zwar unterstützt nur ein Viertel der Befragten Protektionismus allgemein, aber rund 88 Prozent sprechen sich gleichzeitig für protektionistische Maßnahmen zum Schutz der heimischen Industrie aus. Handel wird als positiv bewertet und es ist bekannt, dass dieser durch Protektionismus gefährdet ist. Gleichzeitig ist der Bedarf an staatlichem Schutz der heimischen Industrie eng an die Befürchtung gebunden, eben auch durch internationalen Wettbewerb komparative Vorteile zu verringern und Arbeitsplätze zu verlieren.

Tabelle: Subventionen und Protektionismus

		D N=1002*	USA N=1005*
International Trade	strongly favor	35,2%	41,5%
	somewhat favor	54,5%	45,0%
	somewhat oppose	8,8%	6,7%
	strongly oppose	1,0%	3,6%
Providing subsidies to business	favor (strongly favor + somewhat favor)	34,9%	45,9%
Providing subsidies to farmers		62,9%	76,6%
Providing subsidies to farmers who protect the country side		82,3%	80%
Protectionism	favor (strongly favor + somewhat favor)	25,3%	42,8%
Protectionism, like imposing tariffs on imported goods		32,1%	57,9%
Protecting our businesses		87,9%	82,9%
Protecting our businesses by raising tariffs on imported goods		50,8%	65%

Quelle: Dataset GMF-Studie, 2004, (Audley/Anker 2004)

* Einzelfragen tws. gesplittete Datensätze

⁷ Aufgrund des Stichprobenumfangs von N ≈ 1000 können die Angaben als repräsentativ bewertet werden.

Tabelle: Handelsbarrieren

Country codes* Protective Trade Barriers; Kreuztabelle							
		very favorable	somewhat favorable	somewhat unfavorable	very unfavorable	d.k./n.A.	Total
DE	Anzahl	31	214	150	25	62	497
	% von Country codes	6,5%	44,5%	31,1%	5,1%	12,8%	100%
USA	Anzahl	84	162	111	42	109	499
	% von Country codes	16,6%	31,9%	21,8%	8,2%	21,4%	100%

Quelle: Dataset GMF-Studie, 2004, (Audley/Anker 2004)

Aus folgender Tabelle wird deutlich, dass die Freihandelsnorm sowohl in Deutschland als auch in den USA unterstützt wird. Als Kontrollfrage wurde jeweils in einer zweiten Stichprobe nach der individuellen Unterstützung eines fairen Handelskonzepts gefragt. Im Ergebnis zeigt sich, dass in Deutschland das Freihandelskonzept eine wesentlich stärkere Zustimmung findet, während in den USA ein fairer Handel leicht stärker befürwortet wird. Aus der ländervergleichenden Perspektive resultiert, dass in den USA eine signifikant höhere Unterstützung des fairen Handels von 8,4 Prozentpunkten als in Deutschland vorliegt.⁸

Tabelle: Freihandel vs. Fairer Handel

	Favorable Free Trade		Favorable Fair Trade	
	D	USA	D	USA
Unweighted base	505 100,0%	504 100,0%	497 100,0%	501 100,0%
Very favorable	64 12,2%	100 20,0%	96 20,0%	133 26,4%
Somewhat favorable	290 55,8%	225 45,2%	190 39,4%	210 41,4%
Somewhat unfavorable	119 22,8%	70 14,0%	132 27,5%	66 13,0%
Very unfavorable	22 4,3%	33 6,5%	39 8,1%	47 9,2%
[Don't know/ refused]	26 4,9%	72 14,3%	24 5,0%	51 10,0%

Quelle: Dataset GMF-Studie, 2004, (Audley/Anker 2004)

Diese Ergebnisse stehen durchaus im Einklang mit den Ergebnissen aus den vorhergehenden Tabellen: Solange eben nicht der befürwortete faire Handel mit gleichen Wettbewerbsbedingungen und -voraussetzungen (level playing field) existiert, stellen Subventionen und Protektionismus Maßnahmen dar, um eben die Fairness zwischen den unterschiedlichen Handelspartnern herzustellen.

Die Skizze des bisherigen Verhandlungsverlaufs der Doha-Runde hat verdeutlicht, welche zentrale Rolle in den Verhandlungen die Liberalisierung der Agrarmärkte, d.h. die Marktöffnung und der Abbau der internen Stützungsmaßnahmen, spielt. Aus den Tabellen geht hervor, dass der Schutz der Landwirtschaft von der Bevölkerung befürwortet wird. Gleichzeitig ist bekannt, dass gerade die angestrebte Liberalisierung der Agrarmärkte eine potenzielle Chance für Entwicklungsländer bedeutet. Sowohl in der deutschen als auch US-amerikanischen Bevölkerung herrscht

⁸ Als Zustimmung für einen fairen Handel werden die Ergebnisse „very favorable“ und „somewhat favorable“ in Summe erfasst.

überwiegend die Norm vor, dass eine moralische Verpflichtung bestünde, den Entwicklungsländern zu helfen. Wie im Analysemodell in Teil 1. des DFG-Abschlussberichtes bereits exemplarisch gezeigt, bedeutet dies jedoch nicht automatisch, dass gleichzeitig eine Ausweitung der ökonomischen Hilfe für diese Länder unterstützt wird. Wie verhält sich diese moralische Verpflichtung nun im Spannungsverhältnis mit der Forderung nach Zugeständnissen in der Landwirtschaft? Die GMF-Studie gibt am Beispiel der Baumwollsubventionen Auskunft (vgl. folgende Tabellen).

Die Norm einer moralischen Verpflichtung wird durch die Norm der Solidarität mit den eigenen Bauern abgeschwächt. Demzufolge tritt die Solidarität mit Entwicklungsländern in den Hintergrund, wenn solidarisches Verhalten mit der eigenen Bevölkerung angesprochen wird. Diese Rangordnung kann auch in den postulierten Gegensatz zwischen materiellen Interessen und gesellschaftlichen Normen eingeordnet werden, welcher im Analysemodell des DFG-Projekts ausführlich erklärt ist. Demzufolge existiert hier ein Konflikt zwischen der moralischen Verpflichtung zur Unterstützung von Entwicklungsländern und den eigenen nationalen materiellen Interessen der Baumwollfarmen (USA), mit der sich die Bevölkerung solidarisch zeigt. Der länderübergreifende Vergleich unterstreicht (vgl. folgende Tabellen), dass die Norm der Solidarität bzw. der moralischen Verpflichtung in den USA wesentlich stärker abgeschwächt wird als in Deutschland. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass möglicherweise durch die Tatsache, dass in Deutschland keine Baumwolle angebaut wird, keine direkte Betroffenheit vorliegt und deshalb die Norm der Solidarität mit den Entwicklungsländern (bzw. die moralische Verpflichtung zur Unterstützung) stärker wirken kann.

Tabelle: Moralische Verpflichtung den Entwicklungsländern zu helfen

Country codes* obligation to help the world's poor; Kreuztabelle							
		very good reason	good reason	bad reason	very bad reason	don't know/ no answer	Total
DE	Anzahl	161	256	81	19	4	505
	% von Country codes	30,9%	49,2%	15,5%	3,6%	0,7%	100%
USA	Anzahl	149	214	97	28	11	504
	% von Country codes	29,9%	42,9%	19,5%	5,5%	2,3%	100%

Quelle: Dataset GMF-Studie, 2004, (Audley/Anker 2004)

Tabelle: Subventionen für den Anbau von Baumwolle

The United States subsidizes its cotton farmers with 2.3 billion US dollars annually. The EU subsidizes its cotton farmers in Greece and Spain by another 700 million dollars per year. This has made it very difficult for the otherwise very competitive West-African cotton farmers to compete on the world market for cotton. Thinking about this situation, do you think it is okay for the US and the EU to subsidize their cotton farmers or do you think that is not okay?			IF NOT OKAY: And what if not subsidizing European and American farmers would mean that many of these farmers would be driven out of business, would it under those circumstances be okay or not okay for the US and the EU to subsidize their cotton farmers? ⁹		
	D N=1002	USA N=1005		D N=757	USA N=450
okay	19,1%	43,1%			
not okay	75,3%	44,6% →	okay	27,5%	28,5%
			not okay	65,5%	62,5%

Quelle: Dataset GMF-Studie, 2004, (Audley/Anker 2004)

⁹ Durch diese Anschlussfrage erhöht sich somit der Anteil der Befürworter von Subventionen in den USA auf 55,7 Prozent und in Deutschland auf 39,8 Prozent.

2.3. Herausbildung der deutschen Position: Interessen und Normen

Die nationale Position als abhängige Variable: Die Ausarbeitung eines verbesserten globalen Rahmens für den internationalen Handel ist von großer Bedeutung für Wachstum und Beschäftigung sowohl in den Industrie- als auch Entwicklungsländern (Clement 2004; Schröder 1999). Prinzipiell räumt Deutschland den multilateralen WTO-Verhandlungen einen Vorrang gegenüber einer neuen Initiative für Abschlüsse von bilateralen Freihandelsabkommen ein (BMWA 2004c; Merkel 2006d). So betonte Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung zum Thema Globalisierung, dass eine neue Welthandelsrunde erforderlich sei, um die mit dem Welthandel verbundenen Wachstumschancen zu nutzen, Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu sichern (Schröder 1999). Auch als die zunehmend langwierigen WTO-Verhandlungen die Schwierigkeiten eines multilateralen Verhandlungsrahmens aufzeigten, unterstrich Bundeskanzlerin Merkel, dass es eine internationale Ordnung des Wettbewerbs im Rahmen einer internationalen Organisation geben muss: „Ich glaube, der wahlweise Abschluss von bilateralen Abkommen zwischen den einzelnen Akteuren der Welt wird uns nicht weiterführen, sondern wir müssen es lernen, in einer globalen Welt auch miteinander Verabredungen zu treffen“ (Merkel 2006c). Auch Wirtschaftsminister Glos betonte: „Gerade unsere mittelständische Wirtschaft ist auf ein funktionierendes multilaterales Handelssystem angewiesen“ (BMWi 2006a). Insgesamt müsse es deshalb innerhalb der WTO zu fairen Spielregeln kommen (Merkel 2006a). Allerdings führten die bisher verhaltenen Ergebnisse dazu, dass die Bemühungen um bilaterale Freihandelsabkommen verstärkt wurden.¹⁰

Für die Bundesrepublik Deutschland konnte durchaus eine sehr klare Prioritätenliste für die internationalen Handelsverhandlungen ermittelt werden. An oberster Stelle stehen Fortschritte im *Marktzugang für Industrie- und Dienstleistungsprodukte*, der verbesserte *Zollkonditionen (Zollsenkungen) und Marktöffnungen* impliziert (BMWi 2005, 2006a; Pfaffenbach 2007; Tacke 2003). Aus deutscher Sicht sind hinsichtlich des *Marktzugangs* erhöhte Anstrengungen notwendig – insbesondere „... sind substantielle Erleichterungen beim Marktzugang für Industriegüter und Dienstleistungen essentiell“ (BMWi 2007b) – weil diesbezüglich nur geringe Fortschritte verglichen mit denen im Agrarbereich erreicht werden konnten (BMWi 2005, 2007a). Von großer Bedeutung sind dabei die Verhandlungen um eine konkrete Zollsenkungsformel (BMWA 2005). Die Ergebnisse der Schweizer Formel werden von der Bundesregierung eher kritisch betrachtet und Nachbesserungen werden gefordert, da der vorgeschlagene Text keine konkreten Möglichkeiten für eine Ausformulierung bietet (BMWi 2006c; Merkel 2006d). Die schleppenden Verhandlungen im NAMA-Bereich (non-agricultural market access) sind aus deutscher Sicht aus zweierlei Gründen problematisch: Zum einen sind gerade die Ergebnisse im NAMA- und Dienstleistungsbereich von großer Bedeutung für Deutschland, da hier als weltweit zweitgrößter Exporteur explizite Produzenteninteressen betroffen sind. Zum anderen müssen bedingt durch das Junktim auf internationaler Ebene (erweiterter Marktzugang nur gegen einen substantiellen Abbau der Agrarsubventionen sowie gegen eine Öffnung der Agrarmärkte) auch konkrete Ergebnisse/ Gewinne gegenüber den deutschen Agrarinteressen präsentiert werden, um zu erklären bzw. zu rechtfertigen, wofür die Kürzungen im Agrarsektor gezahlt werden sollen.¹¹

¹⁰ Gespräche im BMWi am 20./ 21. Juni 2007 und in der ständigen Vertretung in Genf am 12. September 2007

¹¹ Gespräch im BVEL am 18. September 2007

In der inhaltlichen Prioritätensetzung stehen die Agrarinteressen deutlich weiter zurück.¹² So zeigte sich Deutschland offen für ein Enddatum aller Agrarexportsubventionen (BMWA 2004d) und bemühte sich stark um einen entsprechenden Konsens in der Europäischen Union (BMWA 2004e). Interne Stützungsmaßnahmen können durchaus gekürzt werden, solange diese im Rahmen der 2002 verabschiedeten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auf europäischer Ebene bleiben. Zugeständnisse darüber hinaus sind aber durchaus denkbar, müssen jedoch explizit den NAMA- und Dienstleistungsbereich voranbringen. Davon ausgenommen sind jedoch die aus deutscher Sicht die sensitiven Güter Zucker, Milch- und Rindfleischprodukte.¹³ Auch wenn in der Gesellschaft Interessen für einen weiteren hohen Schutz des deutschen bzw. europäischen Agrarmarktes bestehen (siehe Absatz gesellschaftliche Interessen), setzte sich Deutschland vehement für mehr Zugeständnisse im Agrarbereich ein, um im Gegenzug bei den anderen WTO-Mitgliedstaaten mehr Zugeständnisse bei den Zollsenkungen bzw. den NAMA-Verhandlungen und im Dienstleistungssektor zu erhalten (BMWA 2004e; Pfaffenbach 2005). Den implizierten Interessenkonflikt ist sich die Bundesregierung durchaus bewusst (Merkel 2006d).

Um eine in sich kohärente Handelspolitik umsetzen zu können, sind aus deutscher Sicht zudem die Fragen des Regelwerkes von großer Relevanz. Aus diesem Grunde setzte man sich vehement für die Verhandlung der *Singapur-Themen* ein. Erst als erkennbar wurde, dass an diesen Themen die Doha-Runde zu scheitern drohte, zeigte man eine höhere Flexibilität, indem nun anerkannt wurde, die Themen voneinander getrennt zu behandeln (BMWA 2004c). Letztlich bot im Ergebnis die EU an, nur über das Thema der Handelserleichterungen (Reform der Zollverfahren) zu verhandeln und die anderen Themen fallen zu lassen. Jenes Angebot wurde jedoch an die Bedingung geknüpft, dass es im Gegenzug zu erheblichen Zollsenkungen für den Marktzugang für Industriegüter kommen muss (BMWA 2004e). Bereits nach der Einigung zum so genannten Juli-Paket 2004 äußerte sich das BMWA kritisch über den Verhandlungsstand, da die Entwicklungsländer aus der Angst heraus, dass sie überfordert werden könnten, etliche Vorbehaltsklauseln einfließen ließen (BMWA 2004a). Aus Sicht des Ministeriums ist hier noch erhebliche Überzeugungsarbeit zu leisten, um vor allem den Entwicklungsländern zu vermitteln, dass es eben auch das Thema Handelserleichterungen in ihrem Interesse sei. Gleichzeitig betont das Ministerium weiterhin, dass gerade dieses Thema von großem Interesse für die deutsche Wirtschaft sei, da im internationalen Handel die Kosten für Zollverfahren von ca. 5 bis 10 Prozent des Warenwertes vielfach erheblich höher sind als die noch bestehenden Zölle (BMWA 2004a).

Anhand der Singapur-Themen wird deutlich, dass die Bedeutung eines klaren internationalen Regelwerks für die Bundesrepublik immens ist. Die Bereitschaft drei dieser Themen von der Agenda zu streichen, ist nur mit den Kosten eines ansonsten sehr wahrscheinlichen Scheiterns der internationalen Verhandlungen zu erklären. An dieses Bild schließt sich kohärent an, dass auch hinsichtlich der *Anti-Dumping-Regelung* das Ziel einer verbesserten internationalen Disziplin verfolgt wird (BMWA 2004d). Nach dem Fortschreiten der Verhandlungen mit dem Ergebnis von Hongkong konzentrierte sich Deutschland verstärkt auf das Thema, da man sich dadurch eine erhöhte Transparenz und die Einsparung von Kosten durch vereinfachte Verfahren versprach. Zudem sollen bestehende Maßnahmen geprüft werden, insbesondere die derzeit von den USA

¹² Gespräch im BVEL am 18. September 2007

¹³ Gespräch im BVEL am 18. September 2007

verwendeten Anti-Dumping-Instrumente. Die deutsche Verhandlungsseite favorisiert hier insbesondere eine Regelung im multilateralen Kontext und steht den Bestrebungen innerhalb der EU für eine separate Lösung innerhalb der Gemeinschaft kritisch gegenüber (BMW 2007c). Des Weiteren müssen gemeinsame technische Standards definiert und der Schutz des geistigen Eigentums als Grundlage für Innovation gestärkt werden (Merkel 2006a, c).

Neben einem Regelwerk das primär die Warenbeziehungen betrifft, betrachtet die Bundesregierung es auch als notwendig, dass die Problematik der *Arbeits- und Sozialstandards sowie der Umweltstandards* thematisiert wird. Eine Verzahnung von Umweltschutz und Sozialmaßnahmen mit der Welthandelsorganisation, mit dem Internationalen Währungsfonds und mit der Weltbank ist unbedingt notwendig (Merkel 2006a, b, c, 2007). Allerdings ist die Implementierung der sozialen Fragen wie Kernarbeitsnormen bereits vor Doha gescheitert. Deutschland hält aber grundsätzlich an dem Ziel fest, ein institutionalisiertes Forum einzurichten, welches aus WTO, ILO, UNCTAD, Weltbank und IWF bestehen soll (BMW 2004c). Der hier seitens der Entwicklungsländer, aber auch westlicher NGO's, häufig geäußerte Vorwurf des Protektionismus wird dahingehend zurückgewiesen, dass keine deutschen Standards gefordert werden, sondern es hier nur allein um die Einhaltung der ILO-Standards geht, zu welchen sich eine Vielzahl der WTO-Mitgliedstaaten mit Ratifizieren der ILO-Charta bekannt haben. Zunehmend spielen auch Umweltstandards eine große Rolle; allerdings wird hier auch aus praktischen Gründen (Überfrachtung der Verhandlungsagenda) auf eine derzeitige Betonung dieser Problematik verzichtet.¹⁴

Da mittlerweile über Zweidrittel der WTO-Mitglieder als Entwicklungsländer bezeichnet werden können, ist es aus Sicht der Bundesregierung durchaus sinnvoll, besondere Anliegen dieser Länder separat zu behandeln.¹⁵ Oberstes Ziel sollte dabei ein fairer Zugang der Entwicklungsländer zum freien Welthandel sein (Merkel 2006c). Forderungen von Entwicklungsländern, den multilateralen Verpflichtungsstand für *Entwicklungsländer* undifferenziert abzusenken, lehnt Deutschland aber ab. Die Forderungen seitens der Entwicklungsländer lauten hier: automatische Verlängerung von Übergangsfristen, Einräumung von Ausnahmegenehmigungen ohne vorangegangene Prüfungen und Beseitigung bestehender Transparenzpflichten (BMW 2004d). Aus deutscher Sicht ist hier unbedingt eine Differenzierung der Entwicklungsländer notwendig, da beispielsweise Least Developing Countries (LDCs) eine umfangreichere und andere Unterstützung benötigen als Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien. Den Entwicklungsländern wird zugestanden, dass sie keine Zollsenkungen in dieser Verhandlungsrunde umsetzen müssen, wenn im Gegenzug Entgegenkommen anderer WTO-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zollsenkungen im NAMA-Bereich erwartet werden kann. Zusätzlich soll die Gleichbehandlung aller Formen von Agrarexportunterstützung (insbesondere US-Exportkredite, Nahrungsmittelhilfe) und die Berücksichtigung nicht handelsbezogener Aspekte (z. B. Umweltschutz) erfolgen sowie der Schutz bestimmter sensibler Produkte im Agrarbereich (BMW 2004f). Deutschland unterstützt sowohl den *Doha Development Agenda Global Trust Fund* als auch die *handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit (Aid for trade)* (u. a. Merkel 2006b). In den Jahren 2004 bis 2006 sind von deutscher Seite in den Fonds 4,45 Mio. EUR eingezahlt worden, wobei die jährlichen Beiträge gestiegen sind. Über den Zeitraum von 2001 bis 2004 war Deutschland bei letzterem mit 350

¹⁴ Gespräche mit Mitarbeitern des BMW am 20./21. Juni 2007

¹⁵ Gespräch in der Ständigen Vertretung, Genf am 12. September 2007

Mio. USD der zweitgrößte bilaterale Geldgeber. Außerdem finanziert Deutschland die technische Zusammenarbeit zusätzlich mit 14,9 Mio. Schweizer Franken im Jahr 2005 (BMW 2007d).

Die im Analysemodell des DFG-Projekts (vgl. Teil 1.) eingeführte Akteursabstufung zwischen Politikern und Experten führt insgesamt zu folgendem Ergebnis: Die untersuchten Aussagen der Politiker und der Experten stimmten in der inhaltlichen Positionierung überein. Details konnten eher aus den mündlichen und schriftlichen Expertenaussagen entnommen werden als aus den exemplarisch ausgewählten Reden bzw. Presseerklärungen der als relevant definierten Politiker. Konsistent wurde von den politischen Akteuren das Argument der Notwendigkeit eines multilateralen Regelwerks bzw. Ordnungsrahmens hervorgebracht. Abhängig von der Zuhörerschaft wurden bestimmte Aspekte der nationalen Position in den Vordergrund gestellt, so beispielsweise die Rolle der Mindeststandards, der Entwicklungshilfe oder der Industriezölle. Auch wenn insbesondere Mindestarbeits- und Umweltstandards von der Bundeskanzlerin in der Öffentlichkeit herausgestellt werden, muss hier noch einmal betont werden, dass diese im Rahmen der WTO nicht verhandelt werden.

Untersuchung der unabhängigen Variable I: Materielle Interessen: Die materiellen Interessen der Industrie wurden exemplarisch anhand der Position des BDI evaluiert. Da der BDI als Dachverband von diversen sektoralen Industrieverbänden seine Positionen nur in Kooperation mit seinen Mitgliedern veröffentlicht, können jene Positionen als Aggregat der deutschen Industrieinteressen gewertet werden. Diese materiellen Interessen können klar benannt werden (BDI 2002a, b, 2003, 2005, 2006b):

- Die Industriezölle müssen aufgrund der hohen Exportabhängigkeit der deutschen Industrie substanziell gesenkt werden. Eine Ausnahmeregelung für Industrieländer wie USA, Korea oder Australien darf nicht eingeräumt werden. Insbesondere Zölle im Hochzollbereich müssen so gesenkt werden, dass „kein Zollsatz mehr über 15% liegt“ (BDI 2006b). Außerdem ist eine 100%ige Zollbindung notwendig, um einer Flexibilität, die letztlich zu einer Erhöhung der Zölle führt, entgegenzuwirken. Die einzige Flexibilität, die den Entwicklungs- und Schwellenländern zugestanden werden sollte, liegt in längeren Übergangsfristen im Bereich des Zollabbaus. Ansonsten muss auf eine Marktöffnung in den Schwellen- und Entwicklungsländern gedrängt werden, die jedoch nicht radikal umgesetzt werden soll.
- Der Abbau von Marktzugangshemmnissen und verzerrenden Subventionen im Agrarsektor wird von allen beteiligten Industrie- und Entwicklungsländern gefordert, um die Verhandlungen für den Industrie- und Service-Sektor voranzubringen.
- Der Service-Sektor bedarf einer weitreichenden Liberalisierung.
- Für die deutsche Industrie besitzt der Marktzugang zu den schnell wachsenden Schwellenländern eine sehr hohe Priorität.
- Zollsenkungen seitens der Europäischen Union dürfen nur durchgeführt werden, wenn dabei die Gegenseitigkeit – vor allem durch die Schwellenländer – gewährleistet ist. Andernfalls dürften keine Zugeständnisse eingeräumt werden (BDI 2006a).
- Die WTO-Verhandlungen sollten dazu genutzt werden, „die national heterogene Ausgestaltung der Antidumpingverfahren weiter zu vereinheitlichen und Diskriminierungen abzubauen“ (BDI 2005). Dies impliziert im ersten Schritt eine Einigung auf eine Definition

von Begriffen wie Dumping und darauf aufbauend eine Präzisierung der Kriterien für das Verhängen von Antidumpingmaßnahmen.

- Des Weiteren muss der Patentschutz im Rahmen der WTO gestärkt werden.

Nach dem Aussetzen der WTO-Verhandlungen Ende Juli 2006 wurde seitens der deutschen Industrie die Forderung nach einem ausgewogenen handelspolitischen Mix aus multi-, pluri- und bilateralen Verhandlungen gestellt. So sollte zwar den multilateralen Verhandlungen weiterhin eine hohe Priorität eingeräumt werden. Allerdings dürfte ein Verhandlungsabschluss nicht zu jedem Preis erzielt werden. Gleichzeitig müssen die Handelsbeziehungen mit strategisch wichtigen Handelspartnern wie den USA, Russland und dem Mercosur durch bilaterale Freihandelsabkommen gestärkt werden. Mittelfristig sollten mit plurilateralen Verhandlungen diejenigen Bereiche ergänzt werden, die bisher nur unzureichend in der WTO geregelt sind, dazu zählt insbesondere ein plurilaterales Investitionsabkommen (BDI 2006a).

Im Mittelpunkt der materiellen Interessen *des Groß- und Außenhandels* (Bundesverband des Groß- und Außenhandels, BGA) stehen freier Handel und offene Märkte, die nicht nur für Deutschland von Bedeutung sind, sondern auch den wirtschaftlichen Fortschritt von Entwicklungs- und Schwellenländern voranbringen würden. Der Liberalisierung der Märkte wird deshalb oberste Priorität eingeräumt. Den merkantilistischen Tendenzen in den Industrie- und Schwellenländern muss entschieden entgegengewirkt werden, da allein ein freier Handel ohne Hemmnisse wirtschaftliche Prosperität gewährleisten kann.¹⁶ Sollte diese nicht über die WTO-Verhandlungen umgesetzt werden können, dann sind bilaterale oder regionale Handelsabkommen als Zwischenschritte möglich, die jedoch den multilateralen Prozess nicht schädigen dürfen (Börner 2006b). Des Weiteren setzt sich der BGA für einen durchgreifenden Schutz von Eigentumsrechten ein, da ein unzureichender Schutz investitionshemmend wirkt. Des Weiteren muss das Regelwerk für die Abwicklung des Handels (Bürokratie, Zahlungsabwicklung) insbesondere in den Schwellenländern verbessert werden (Börner 2006a).

Die *materiellen Interessen der deutschen Agrarwirtschaft* sind in unterschiedlichen Verbänden organisiert. Exemplarisch für die deutsche Agrarwirtschaft wurden die materiellen Interessen vertreten durch den Deutschen Bauernverband (DBV) untersucht:

- Oberste Priorität für den DBV ist, dass über die Ergebnisse der drei europäischen Agrarreformen hinaus keine hinausgehenden Zugeständnisse in der multilateralen Verhandlung gemacht werden dürfen, um sich Vorteile in den Bereichen NAMA oder Dienstleistung zu verschaffen (Deutscher Bauernverband 2007).
- Der DBV erkennt durchaus an, dass Einschnitte in der Struktur der Exportförderung möglich und nötig sind.¹⁷ Das Zugeständnis auslaufender Exportsubventionen muss aber auch von anderen Akteuren auf der internationalen Ebene erbracht werden (DBV 2006).
- Interne Stützungsmaßnahmen, die in der *green amber box* verhandelt werden, dürfen kein Verhandlungsgegenstand auf der WTO-Ebene sein.¹⁸
- Des Weiteren sollten neben reinen Handelsvereinbarungen auch Standards des Tier-, Natur-, Umwelt- sowie Verbraucherschutzes verbindlich integriert werden (DBV 2007).

¹⁶ Gespräch mit dem BGA am 23. Juli 2007

¹⁷ Gespräch mit Mitarbeiter des DBV am 19. September 2007

¹⁸ Gespräch mit Mitarbeiter des DBV am 19. September 2007

- Faire Handelsbedingungen beinhalten, dass neben den genannten Standards auch Kriterien der Nachhaltigkeit implementiert werden müssen (Deutscher Bauernverband 2007).
- Sollte jedoch keine Einigung in diesem Sinne auf internationaler Ebene möglich sein, dann müsse die Doha-Runde verschoben werden (Deutscher Bauernverband 2007).

Des Weiteren wurde versucht, Stellungnahmen bzw. Positionspapiere von speziellen Sektorverbänden zu recherchieren. Da jedoch einige Anfragen nicht beantwortet wurden, können hier neben der Position des DBV nur die Stellungnahmen des Milchindustrie-Verbands e.V. (MIV) und der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker in Zusammenarbeit mit dem Verein der Zuckerindustrie berücksichtigt werden. Aus Sicht des MIV ist eine Fortsetzung der Doha-Runde unabdingbar. Allerdings betont auch die Interessenvertretung der Milchindustrie, dass das Auslaufen der Exporterstattungen in 2013 keine Selbstverständlichkeit ist, sondern ein wichtiges Verhandlungsmandat vorab von der Landwirtschaft im Rahmen der EU-Agrarreform erbracht wurde. Eine Gegenleistung auf der internationalen Ebene ist nun notwendig (MIV 2006). Auch die Wirtschaftliche Vereinigung Zucker in Zusammenarbeit mit dem Verein der Zuckerindustrie betont, dass keine Zugeständnisse über die EU-Agrarreform hinaus auf der internationalen Ebene eingebracht werden dürfen (Wirtschaftliche Vereinigung Zucker/Verein Zuckerindustrie 2005).

Die *materiellen Interessen der Arbeitnehmer* wurden exemplarisch anhand der organisierten Interessen im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und in der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) untersucht. Im Zusammenhang mit den laufenden WTO-Verhandlungen wird insbesondere betont, dass die WTO-Handelsbestimmungen durch die verbindliche Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards sowie Umweltschutzbestimmungen ergänzt werden müssen. Im Mittelpunkt steht dabei die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen (DGB 2001a, b; Enders/Ladwig 2003; Sommer 2005). Insbesondere aus der solidarischen Verbindung zu den Arbeitnehmern in den Entwicklungs- und Schwellenländern plädieren die Gewerkschaften für faire Handelsbedingungen, die auch eine Öffnung der Märkte in den Industrieländern für deren Produkte und Dienstleistungen bedeuten (DGB 2001a; Enders/Ladwig 2003). Über diese allgemeinen Forderungen gehen die Positionen jedoch nicht hinaus. Hintergrundgespräche mit dem DGB ergaben, dass es innerhalb des Dachverbandes äußerst schwierig ist, eine gemeinsame Position zu den spezifischen Verhandlungsthemen zu entwickeln. Denn in Abhängigkeit von der sektoralen Ausrichtung der einzelnen Verbände, ändert sich auch die Position. So wird es beispielsweise keine Position der Gewerkschaften gegen den Abbau von Zöllen geben (NAMA-Verhandlungen), da auch die Arbeitnehmer von verbesserten Exportmöglichkeiten profitieren und das materielle Interesse „Arbeitsplätze“ positiv beeinflusst wird.¹⁹ So werden einerseits die internationalen Verhandlungen begrüßt, da sie mit Wachstums- und damit Beschäftigungseffekten für Deutschland, aber auch für die Entwicklungsländer verbunden sind (Enders/Ladwig 2003). Allerdings verweist der DGB-Chef auch auf die Arbeitsplatzverluste für deutsche Arbeitnehmer durch die Liberalisierung der Märkte und der damit verbundenen Standortverlagerung von Unternehmen (Sommer 2005).

Insgesamt engagieren sich die deutschen Gewerkschaften wesentlich stärker hinsichtlich der nationalen Positionsbildungen zu den laufenden GATS-Verhandlungen, die unter anderem die Frage nach der Präsenz von Dienstleistungsunternehmen im Ausland und einer verbundenen (zeitweisen) Migration von Arbeitnehmern beinhalten (Modus 4) und damit das materielle Inte-

¹⁹ Gespräch mit Mitarbeiter des DGB am 31. Juli 2007

resse „Arbeitsplätze“ tangieren (DGB 2002). Auf dieses Thema wird hier nicht weiter eingegangen, da GATS nicht Untersuchungsgegenstand des Projekts gewesen ist.

Untersuchung der unabhängigen Variable II: Gesellschaftliche Normen: Das Vorhandensein gesellschaftlicher Normen wurde auf vielerlei Weise überprüft. Neben den gesellschaftlichen Normen, die bereits im Analysemodell des Projektes (vgl. Teil 1.) vorgestellt wurden und denjenigen, die sich explizit auf die Handelspolitik beziehen, sind die Positionen der als relevant definierten Akteure untersucht worden. Alle untersuchten Positionen nahmen eindeutig Bezug zur Solidarität mit den Entwicklungsländern. Hier muss jedoch eine Differenzierung zwischen einer direkten und indirekten Äußerung vorgenommen werden: Die Positionen der Gewerkschaften und des Bauernverbandes beinhalten die klare Norm der Solidarität mit ausländischen Arbeitnehmern, Bauern oder den Entwicklungsländern im Allgemeinen (DBV 2006; DGB 2001b).²⁰ Allerdings wird diese Norm teilweise von der Norm der Fairness überlagert. Dies äußert sich darin, dass Solidarität in Abhängigkeit des wirtschaftlichen Standes des jeweiligen Entwicklungslandes geleistet wird, also quasi als Norm der „bedingten Solidarität“. Indirekt ist die Norm der Solidarität mit den Entwicklungsländern auch in den Positionen des BDI zu finden, da hier den Entwicklungsländern besondere Übergangsfristen zugestanden werden (BDI 2003).

Zudem wurden die Positionen hinsichtlich der Normen untersucht, die die Strukturprinzipien einer Marktordnung im Allgemeinen und des Freihandels im Konkreten betreffen. Kohärent an die materiellen Interessen geknüpft, variiert diese Norm über die Positionen hinweg: Während beispielsweise der BGA die Freihandelsnorm *par excellence* widerspiegelt, ist im BDI eher ein Freihandel mit Beschränkungen vorzufinden, während im Bauernverband eher die Auffassung vertreten wird, dass dieses Marktprinzip auf Agrargüter so nicht angewendet werden kann (Deutscher Bauernverband 2007).²¹ Des Weiteren zeigt sich, dass neben den untersuchten gesellschaftlichen Normen aus der WVS weitere Normen zum Tragen kommen. Von großer Bedeutung ist die Forderung nach einem eindeutigen Regelwerk, welches fair gestaltet ist und Gegenseitigkeit berücksichtigt. Regeln als Handlungsgrundlage stellen eine wichtige gesellschaftliche Norm dar, die sich kohärent bei allen untersuchten Akteuren zeigte. Allerdings konnte diese Norm nicht für die Makroebene evaluiert werden, da dazu im WVS keine Daten zur Verfügung standen.

Abschließend wurden die Positionen hinsichtlich der Existenz der Norm des multilateralen Handelns untersucht. Die deutsche Außenpolitik ist seit Jahrzehnten von der Norm der multilateralen Verhandlungen geprägt (Baumann 2007). Diese Norm wurde prinzipiell von allen Akteuren geteilt. Mit den sich zunehmend schwieriger gestaltenden internationalen Verhandlungen kommt es jedoch dazu, dass aus der Befürchtung heraus, keine Verhandlungsgewinne umsetzen zu können, die spezifischen materiellen Interessen diese Norm überlagern und die Forderungen nach bilateralen Verhandlungen verstärkt wird bzw. erste bilaterale Abkommen angestrebt werden (z. B. mit ASEAN, Indien und Südkorea). Gerade hier deutet sich die Wechselwirkung zwischen Interessen und Normen an: Die materiellen Interessen führen zwar nicht zu einer Verdrängung der Norm des Multilateralismus, aber zu einer Abschwächung.

²⁰ Gespräch mit Mitarbeiter des DGB am 31. Juli 2007

²¹ Gespräch mit dem DBV am 19. September 2007

Berücksichtigung der intervenierenden Variablen: Während des Projekts wurde versucht, intervenierende Variablen einzubeziehen und ihre Wirkung auf die abhängige Variable (nationale Position) auszuschließen. Im Konkreten wurde der Einfluss eines Regierungswechsels berücksichtigt. Die potenzielle Wirkung des Regierungswechsels wurde anhand von Dokumenten (Positionspapiere der Minister) und von Hintergrundgesprächen erfasst. In der deutschen Position ist eine hohe Kontinuität auch über den Regierungswechsel hinaus festzustellen. Die Schwerpunktsetzung zwischen den zu verhandelnden Märkten blieb konstant. Lediglich die inhaltliche Ausgestaltung der agrarpolitischen Position hat sich mit dem Wechsel von Renate Künast (Bündnis90/Die Grünen) zu Horst Seehofer (CSU) als Minister für Landwirtschaft und Verbraucherschutz geändert.²² Die konventionelle Landwirtschaft findet nun wieder eine stärkere Betonung, auch wenn die Bereitschaft zu Zugeständnissen im Agrarbereich beibehalten wird.

Die entwicklungspolitische Position hat sich über die Zeit ebenfalls nicht verändert. Auch über den Regierungswechsel hinaus wird die Bedeutung der Themen Soziales und Umwelt hervorgehoben. Die offizielle Erklärung hierzu seitens des federführenden Ministeriums (BMWi) ist konstant (BMWA 2004a, b, c, d, e, f, 2005; BMWi 2005, 2006a, c, 2007a, b, c, d). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass diese Themen auch nicht zum aktuellen Verhandlungsgegenstand gehören, so dass die Bedeutung dieser spezifischen Kontinuität nicht überbewertet werden darf.

Zusammenführen der unabhängigen und abhängigen Variablen: Die erste Hypothese beinhaltet eine prägende Wirkung der Normen, wenn materielle Interessen diffus und die endogenen gesellschaftlichen Normen hingegen spezifisch sind. Sind die Normen dagegen diffus und die materiellen Interessen spezifisch, dann orientiert sich die Regierung an den materiellen Interessen und richtet die Position nach den artikulierten Interessen aus. Laut der zweiten Hypothese ergibt sich keine Handlungsempfehlung für die Regierung, wenn sowohl Normen als auch Interessen diffus sind. Sind hingegen beide unabhängigen Variablen spezifisch und stehen nicht im Widerspruch zueinander, so prägen beide Variablen die nationale Position. Sowohl aus der Dokumentenanalyse als auch aus den Hintergrundgesprächen kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass eindeutig materielle Interessen die deutsche Position bestimmen. Prinzipiell ist die deutsche Verhandlungsposition von einem absoluten Vorrang der multilateralen Verhandlungsarena gegenüber bilateralen Verhandlungen gekennzeichnet. Darin spiegeln sich sowohl Interessen als auch Normen (siehe unten) wider. Die materiellen Interessen ergeben sich daraus, dass die deutsche Industrie eindeutig Nachteile hätte, wenn die multilaterale Verhandlungsrunde scheitern würde, aber die Konkurrenz beispielsweise aus den USA darauf bauen kann, dass die US-Administration bilaterale Abkommen abschließt und somit mindestens über einen zeitlichen Vorsprung hinsichtlich einer präferentiellen Behandlung verfügt. Die deutsche Regierung besitzt hier im Zusammenhang mit bilateralen Verhandlungen einen strategischen Nachteil, da sie vor dem Hintergrund der europäischen Kompetenzverteilung nicht selbständig verhandeln kann. So verfügt Deutschland nicht wie die USA über die Exit-Option der bilateralen Verhandlungen und setzt sich deshalb verstärkt für den erfolgreichen Abschluss der multilateralen Verhandlungsrunde ein. So wurden deshalb insbesondere in der Phase der ausgesetzten Verhandlungen verstärkt bilaterale Gespräche der Bundeskanzlerin Merkel mit US-Präsident Bush, Pascal Lamy, EU-Handelskommissar Peter

²² Gespräche mit Mitarbeiter des DBV am 19. September 2007 und im BMELV am 18. September 2007

Mandelson (BMWi 2007c) und mit Indien sowie Brasilien (G4-Treffen in Potsdam) geführt, um die multilateralen Verhandlungen voranzubringen und vor einem Scheitern zu bewahren.

Die Ausgangshypothese, dass eine spezifische Betroffenheit durch den internationalen Verhandlungsgegenstand gegeben sein muss, lässt sich für dieses Fallbeispiel bestätigen. Allgemein zeigt sich, dass Deutschland als großer Produzent und Exporteur von Industriegütern eindeutig den Schwerpunkt auf diesen Verhandlungsgegenstand setzt. In die nationale Position sind vor allem die Forderungen des BDI und teilweise des Außenhandelsverbandes nach

- einer substanziellen Reduzierung der Industriezölle,
- einer zunehmenden Öffnung der Märkte der Schwellenländer (und damit die Ablehnung einer undifferenzierten Behandlung der Entwicklungsländer),
- einer weitreichenden Liberalisierung des Dienstleistungssektors und
- einem klaren multilateralen Regelwerk, insbesondere bezüglich des Antidumpings und der Eigentums- und Patentrechte, eingeflossen.

Sichtbar werden die materiellen Interessen der Agrarwirtschaft vor allem bei der Bestimmung der sensitiven Güter, für die in der deutschen nationalen Position ein besonderer Schutz gefordert wird. Allerdings wurden die Forderungen nach einer größeren Reziprozität und nach einer beschränkten Marktöffnung nicht berücksichtigt. Es finden sich aber die Forderung des DBV und der Gewerkschaften nach Umwelt-, Produkt- und Arbeitsstandards in der nationalen Position wieder (auch wenn diese Standards nicht Verhandlungsgegenstand auf internationaler Ebene sind).

Die vorliegende Untersuchung kommt insgesamt jedoch zum Schluss, dass hier die materiellen Interessen unterschiedlich gewichtet werden. So stehen die Produzenteninteressen (und damit die Positionen des BDI) eindeutig im Vordergrund der deutschen Position. So liegen beispielsweise die bisherigen Ergebnisse im NAMA-Bereich weit hinter den Erwartungen des BDI zurück. Diese Enttäuschung und die daran angeknüpfte Forderung auf eine verstärkte und nachhaltige Verhandlung der NAMA-Themen werden auch von der Bundesregierung so weitergegeben und verhandelt (BMWA 2005; BMWi 2006c, 2007c). Die materiellen Interessen der deutschen Agrarwirtschaft werden in der nationalen Position nur begrenzt berücksichtigt, so dass trotz der sehr guten Zusammenarbeit zwischen Agrarindustrie und Landwirtschaftsministerium der Eindruck besteht, dass die Agrarinteressen zugunsten der Industrieinteressen vernachlässigt bzw. aufgegeben werden. Neben den materiellen Interessen, strukturiert nach den Märkten, fließen auch die materiellen Interessen ein, welche sich auf ein kohärentes Regelwerk beziehen. Die Forderung nach klaren Regeln wurde im Projekt einerseits als materielles Interesse eingestuft, da daran klare ökonomische Gewinne gebunden sind. Andererseits spiegeln sich darin auch gesellschaftliche Normen wider, die jedoch nicht mit den verwendeten Datensätzen auf der Makroebene repräsentativ belegt werden konnten.

Neben den spezifischen materiellen Interessen liegen auch spezifische gesellschaftliche Normen vor, von denen ein Einfluss auf die nationale Position ausgeht. So fließt die Norm der Solidarität eindeutig in die nationale Position ein. Diese Norm erfährt sowohl eine breite gesellschaftliche Unterstützung und spiegelt sich auch in den Vorschlägen für den konkreten Umgang mit Entwicklungsländern bei den relevanten Interessengruppen wider. Diese Norm kann als spezifisch definiert werden und findet deshalb – wie in der Eingangshypothese formuliert – Eingang in die nationale Position. Allerdings zeigt sich ein Widerspruch zwischen der Norm der Solidarität

und den materiellen Interessen: Die Norm der Solidarität mit den Entwicklungsländern findet dann eine Einschränkung, wenn es um die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer geht. So wird eine undifferenzierte Behandlung der Entwicklungsländer vor dem Hintergrund der ökonomisch starken Schwellenländer abgelehnt, da hier konkrete Marktchancen erwartet werden.

Des Weiteren spiegeln sich Normen des freiheitlichen Handelns in Kombination mit der Norm der staatlichen Verantwortung in der nationalen Position wider. In der nationalen Position ist eher eine Freihandelsnorm mit Beschränkungen zu finden, die wiederum kongruent mit dem verfassungsrechtlich verankerten Prinzip der sozialen Marktwirtschaft ist. Letztlich stellt die dort vertretene Norm eine Art Mittelwert zwischen den gesellschaftlichen Positionen zum Thema Freihandel dar. Unterstützung findet diese Feststellung zusätzlich durch die Ergebnisse der GMF-Studie: Auch wenn insgesamt die Freihandelsnorm eine hohe Unterstützung in der deutschen Gesellschaft findet, ist gleichzeitig eine Befürwortung von staatlichen Maßnahmen (in Form von Handelsbarrieren) zu attestieren. Gleichzeitig durchdrängt die Norm des regelgeleiteten Handels nicht nur die Positionen der untersuchten gesellschaftlichen Akteure, sondern auch die nationale Position. Allerdings kann hier keine weitere Aussage über den Charakter dieser Norm getroffen werden, da eine breite Datenbasis nicht zur Verfügung steht. Es wird jedoch aus den anderen Erkenntnissen des Projekts die Vermutung aufgestellt, dass es sich hierbei um eine spezifische Norm handelt, welche von der Regierung berücksichtigt werden muss.

Insgesamt zeigt sich für die Fallstudie zur deutschen nationalen Position, dass diese vorrangig von materiellen Interessen geprägt ist. Doch auch Normen fließen in die Positionsbildung ein – solange diese nicht im Widerspruch zu den materiellen Interessen stehen. Stehen die Normen aber im Widerspruch zu materiellen Interessen (Beispiel Solidarität mit den Entwicklungsländern), dann werden diese zugunsten der materiellen Interessen abgeschwächt.

2.4. Herausbildung der US-amerikanischen Position: Interessen und Normen

Die US-amerikanische Position als abhängige Variable

Die Verfolgung der freihändlerischen Agenda ist aus US-amerikanischer Sicht über verschiedene Ebenen umzusetzen. So sagte USTR Robert Zoellick: „President Bush will advance free trade by pursuing global, regional, and bilateral trade agreements.“ (Zoellick 2001a). Die internationalen Verhandlungen dienen dabei in erster Linie den ökonomischen – und damit materiellen Interessen – wie Präsident George W. Bush klarstellt. So betont er, dass der Erfolg und die Stärken der USA sichergestellt werden müssen. Dazu gehören Technologieführerschaft, größte Exportnation zu sein und Wachstum durch Handel und der dafür notwendigen Marktöffnung (Bush 2002d, 2006b, d; Cheney 2007). Gleichzeitig stellen Präsident Bush und der USTR insbesondere heraus, dass die Gewährleistung gleicher und fairer Wettbewerbsvoraussetzungen (level playing field) die Grundbedingungen eines multilateralen Regelwerkes sein müssen (Bush 2002c, 2005, 2006a, b, 2007b; USTR 2002a, 2003e). Neben dieser Bedingung müssen auch reziproke – also faire – Bedingungen im Rahmen der Doha-Runde vereinbart werden, um die Zustimmung der USA zu einer verbesserten Global Economic Governance zu gewährleisten (Allgeier 2005; Bush 2006c, 2007a). Nur wenn faire Regeln existieren, können auch die US-amerikanischen Unternehmen und Landwirte im internationalen Wettbewerb bestehen.

Mit dem multilateralen Verhandlungsrahmen ist aus US-Sicht vor allem ein Regelwerk zu implementieren, das eine weitere Liberalisierung der Märkte sichert (USTR 2001b; Zoellick 2004). Die multilaterale Verhandlungsebene wird trotz der allgemeinen, oben erwähnten Strategie ebenfalls als vorteilhafter als bilaterale Verhandlungen betrachtet. Dies begründet sich vor allem damit, dass die multilateralen Verhandlungen innenpolitisch eher bzw. einfacher durchgesetzt werden können als die Ergebnisse bilateraler Freihandelsabkommen. Denn im Kontext letzterer kann konkreter die Gefahr eines möglichen Arbeitsplatzverlustes aufgezeigt und somit der Widerstand in der Gesellschaft und damit im Kongress erwartet werden. Da viele US-amerikanische Unternehmen global agieren, ist auch aus Sicht der US-amerikanischen Regierung die globale Basis die bessere Verhandlungsbasis.²³ Als nachteilig muss allerdings das Konsensprinzip innerhalb der WTO bewertet werden, da es die Orientierung am „slowest runner“ innerhalb der Organisation zur Folge hat.²⁴ Eine Priorisierung der Verhandlungsthemen zu den Märkten kann nicht eindeutig aus den Dokumenten und den Hintergrundgesprächen abgeleitet werden. Hier ist die US-amerikanische Position wesentlich ambivalenter, da sich hier eindeutig Agrar-, Industrie- und Dienstleistungsinteressen widerspiegeln müssen. An erster Stelle steht jedoch bei allen zu verhandelnden Märkten die Forderung nach einer *Marktöffnung* – sowohl in den Industrie- als auch Entwicklungsländern (USTR 2001b, 2004a, 2006a).

Im umfassenden *Verhandlungsbereich der Landwirtschaft* ist die oberste Priorität für die USA die Marktöffnung in Industrie- und Entwicklungsländern, um die Absatzmöglichkeiten für die US-Farmer zu verbessern (USTR 2001b, 2002a, 2003e, 2004b, d). Zusätzlich wird ein umfassender Abbau von handelsverzerrenden internen Subventionen gefordert (USTR 2003a, 2004b). Gleichzeitig wird insbesondere von Präsident Bush betont, dass eine starke Agrarwirtschaft ein nationales Sicherheitsinteresse ist, da nur so die Ernährungssicherheit gewährleistet werden kann (Bush 2001a, b, d). Aus Sicht der USA sollten alle Exportsubventionen im Idealfall innerhalb von fünf Jahren auslaufen (USTR 2002c, 2003a, 2004b). Allerdings wird eine Gleichbehandlung aller Arten von Exportsubventionen abgelehnt (BMWA 2004f). Des Weiteren sind signifikante Reformen von staatlichen Handelsunternehmen in der Landwirtschaft notwendig (USTR 2002c, d). Im Gegenzug wurde seitens der USA angeboten, die eigenen internen Stützungsmaßnahmen²⁵ und Teile der Exportsubventionen zu kürzen (Schwab 2006). Der separaten Auflistung von sensitiven Produkten, speziellen Produkten und spezieller Schutzmaßnahmen im Agrarbereich stehen die USA eher skeptisch gegenüber, weil diese Unsicherheiten schaffen und den Zielen der Marktöffnung und des Subventionsabbau entgegenstehen (Schwab 2006). Das angestrebte WTO-Regelwerk soll im nächsten Schritt als Rahmen fundamentale Reformen des Agrarsektors in den USA, aber insbesondere in den anderen Staaten führen (USTR 2001b). Wie Zoellick allgemein formulierte „We all have our sensitive products. We all have our domestic political pressures.“ (Zoellick 2004), trifft dies auch auf die US-amerikanische Landwirtschaft zu. Als sensitiv kann zunächst das Produkt Baumwolle definiert werden. Aus Sicht der USA ist das Thema der eigenen internen Stützungsmaßnahmen für Baumwolle Bestandteil der Agrarverhandlungen und sollte deshalb nur in diesem Paket mitverhandelt werden, auch wenn von anderen Verhandlungspartnern

²³ Gespräch mit USTR-Vertretung in Genf am 11. September 2007

²⁴ Gespräch mit USTR-Vertretung in Genf am 11. September 2007

²⁵ Kürzungen betreffen laut Aussagen des USTR die gelbe und Box sowie die minimis-Regeln. Gespräch mit einem Mitarbeiter der USTR-Vertretung in Genf am 11. September 2007 und (Schwab 2006)

wie Brasilien und den C4-Staaten (Benin, Tschad, Burkina Faso, Mali) separate Zugeständnisse erwartet werden (BMW 2006b; USTR 2003a). Im Bereich der Agrarverhandlungen geht es vor allem darum, den Status quo der nationalen Agrarpolitik beizubehalten und eine weitere Kürzung der internen Stützung zu vermeiden (BMW 2006c). Hier besteht ein essentielles Interesse die antizyklischen Zahlungen beizubehalten. Die Grenzen der bisherigen Stützungen wurden allerdings kaum ausgeschöpft. Mit dem Farm Bill Act von 2002 wurde der Umfang der internen Stützung in einigen Bereichen erhöht, so dass in den aktuellen WTO-Verhandlungen letztlich nur das Zurückverhandeln auf den vorherigen Status quo erfolgt.²⁶

Ähnlich offensiv wird versucht die Marktöffnung im *Dienstleistungssektor* voranzutreiben, dessen Märkte im Vergleich zu den Industriegütern bisher von starken Liberalisierungsbemühungen ausgeschlossen waren. Die nationale Position beinhaltet, insbesondere die Öffnung der Finanz-, Versicherungs-, Logistik-, Telekommunikations- und Informationstechnologiemärkte sowie ein Abbau restriktiver Regeln für Energie- und Umweltdienstleistungen (USTR 2002d, 2003c, 2004d, 2006b; Zoellick 2003). Des Weiteren wird im *Verhandlungspaket zu NAMA* eine weitere Öffnung der Märkte für Industriegüter und eine Senkung der Zölle gefordert. Letzteres impliziert unterschiedliche Zollniveaus in Abhängigkeit der Produkte, die aber am Ende zu einer Niveau von Null führen sollten. Des Weiteren müssen nichttarifäre Handelshemmnisse abgebaut werden (USTR 2002b, 2004d). Die Diskussionen um eventuelle Sektorverhandlungen im Bereich der NAMA werden nicht unbedingt von den USA gestützt, vielmehr wird die freiwillige Beteiligung an plurilateralen Sektorabkommen betont.²⁷

Dem gesamten Komplex der *Singapur-Themen* standen die USA insgesamt jedoch etwas zurückhaltender gegenüber als Deutschland. Zwar wurden auch die Singapur-Themen unterstützt, weil auch sie als wesentlich für die Umsetzung eines freien und fairen Handels gesehen werden. Die Einschätzung, dass diese Themen für eine multilaterale Verhandlungsrunde eindeutig zu komplex sind, führte jedoch zu einer verhaltenden Unterstützung des Themenpakets.²⁸ Allerdings setzten sich die USA für eine weitere Verhandlung der Themen trade facilitation und Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen ein (USTR 2003a, 2004d). Den Verhandlungen von *Anti-dumping-Regelungen* stehen die US-Unterhändler eher skeptisch bzw. ablehnend gegenüber. So bestehen die USA darauf, dass ihre bestehende Antidumping-Instrumente und Kompensationsmaßnahmen weiterhin uneingeschränkt als rechtmäßig im WTO-Regelwerk anerkannt werden, um unfairen Handelspraktiken anderer Staaten entgegenwirken zu können (USTR 2001b). Für die USA ist es in diesem Bereich im Gegensatz eher wichtig, dass weitere Arten von Subventionszahlungen (wie beispielsweise staatlicher Schuldenerlass) verboten werden und dass Marktpreise für staatlich vertriebene natürliche Ressourcen wie Holz oder Gas zu zahlen sind (USTR 2003b, 2005b). Die USA sind gegen eine Erweiterung des *Schutzes für geographische Herkunftsangaben* insbesondere für die Wein und Spirituosen, welche hingegen stark von der EU als notwendig betrachtet wird (BMW 2004c).²⁹

Die nationale Position hinsichtlich der Implementierung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards in das Regelwerk der WTO war nicht eindeutig zu evaluieren. Nachdem bereits im

²⁶ Gespräche mit Mitarbeitern des BMW am 20./21. Juni 2007

²⁷ Gespräch mit einem Mitarbeiter der US-Botschaft am 31. Juli 2007

²⁸ Gespräch mit einem Mitarbeiter der USTR-Vertretung in Genf am 11. September 2007

²⁹ Gespräch mit einem Mitarbeiter der USTR-Vertretung in Genf am 11. September 2007

Vorfeld der Doha-Entwicklungsrunde auf internationaler Ebene beschlossen wurde, dass diese Standards nicht Gegenstand der Verhandlungsrunde sein werden, waren zu diesem Themenkomplex keine Stellungnahmen seitens der US-Regierung und des USTR zu finden, in denen sich explizit auf die Standardsetzung im multilateralen Kontext bezogen wird. Anzumerken ist jedoch, dass in einer Rede im Oktober 2001 – also vor Start der Verhandlungsrunde und des Untersuchungszeitraumes – der USTR Zoellick betonte, dass die WTO nicht zusätzlich Umweltregulierung beinhalten sollte, denn „sovereign nations must have the right to choose their own levels of protection for the environment, health, and safety standards, even when higher than international standards.“ (Zoellick 2001b) Allerdings sollte aus seiner Sicht die Verbindung zwischen der WTO und multilateralen Umweltabkommen kooperativ gestärkt werden. In der gleichen Rede erklärte Zoellick, dass die Achtung der Kernarbeitsstandards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gestärkt werden müsse und „Over time, we will seek to persuade other nations to permit the WTO to contribute to this work while reassuring them that we understand their concerns about protectionist agendas“ (Zoellick 2001b). Aufgrund dieser exemplarisch aufgeführten Rede kann vermutet werden, dass die US-Position eher eine Berücksichtigung der Arbeits- als der Umweltstandards im multilateralen Kontext beinhalten würde. Es kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass eine multilaterale Implementierung prinzipiell abgelehnt wird.

Der wichtigste *Beitrag für die Entwicklungsländer* erwächst aus der Liberalisierung des Handels, welche zu Wachstum und Entwicklung in allen Staaten führt (Schwab 2006; USTR 2001b, 2004c, 2006a). Aus diesem Grunde müsse vor allem intensiv die Marktöffnung vorangetrieben werden (Bush 2001c, d, 2002a, 2007b; USTR 2001a). Gleichzeitig ist es notwendig, die Strukturen für einen reibungslosen Ablauf der Handelsprozesse zu schaffen. Deren Aufbau kann unter anderem mit der finanziellen Unterstützung der Industrieländer in Form der so genannten *Trade-related Technical Assistance* (TRTA) gewährleistet werden. Im Jahr 2000 bzw. 2003 betrug der US-amerikanische Beitrag ca. 555 Mio. USD. bzw. 750 Mio. USD (USTR 2001a, 2003d). Des Weiteren unterstützten die USA den Aufbau des *Doha Development Agenda Global Trust Fund* im Dezember 2001. Insgesamt wurde für das Jahr 2002 9 Mio. USD zugesagt (USTR 2002e). Zusätzlich erfährt das Programm der *handelsbezogenen Entwicklungszusammenarbeit* (*Aid for trade*) US-amerikanische Unterstützung. Allerdings wurde die bisher zugesagte Zahlung von insgesamt 2,7 Mrd. USD bis 2010 nur bedingt umgesetzt. So sind im Gegensatz zur deutschen Unterstützung des Aid-for-Trade-Programms noch keine konkreten Angaben über die Maßnahmen erfolgt, so dass hier insgesamt eine eher zurückhaltende Position von den anderen Verhandlungspartnern wahrgenommen wird. Des Weiteren ist der US-amerikanische Beitrag verglichen mit denen aus der EU und Japan am geringsten.³⁰ Darüber hinaus wird seitens des USTR betont, dass eben auch ein Fortschritt bei den Handelserleichterungen (trade facilitation) als Bestandteil des Aid for Trade Programms zu bewerten sei, weil damit der Handel und am Ende die Entwicklung gefördert werden (USTR 2004a).

Diese Programme werden insgesamt aus US-amerikanischer Perspektive durchaus als sinnvoll erachtet, da Unterstützungsarbeit geleistet werden sollte. Allerdings muss hier einschränkend festgehalten werden, dass die Zahlungen auch an Länder gehen, die keine „good governance“-Kriterien erfüllen und am Ende nicht für die Zwecke verwendet werden, für die sie eigentlich

³⁰ Gespräch mit Mitarbeitern des BMZ am 20. September 2007

vorgesehen sind. Die Problematik hierbei ist, dass erst die Zugeständnisse für die Hilfsprogramme auf der anderen Seite Blockadehaltungen von LDC's bei anderen Verhandlungsgegenständen auflösen.³¹ Die USA lehnen es aber grundsätzlich ab, den multilateralen Verpflichtungsstand für *Entwicklungsländer* undifferenziert abzusenken. So wird auch hier wie in Deutschland betont, dass least developing countries (LDC) eine andere Behandlung bedürfen als Schwellenländer wie Brasilien und China. So wird durchaus gesehen, dass beispielsweise für LDCs in Afrika eine schnelle und alleinige Marktöffnung ohne Sonderbehandlungen oder Hilfestellungen nicht sinnvoll sind. Auf eine Marktöffnung wird hier insbesondere bei sehr kleinen Ökonomien nicht gedrängt, weil der Gewinn für die USA – wenn überhaupt vorhanden – nur sehr gering ausfällt.³²

Die im Analysemodell des DFG-Projekts (vgl. Teil 1. des Berichts) eingeführte Akteursabstufung zwischen Politikern und Experten führte insgesamt zu folgendem Ergebnis: Die untersuchten Aussagen des Präsidenten George W. Bush und des USTR stimmten in der inhaltlichen Positionierung überein. Details konnten eher aus den mündlichen und schriftlichen Expertenaussagen entnommen werden als aus den untersuchten Reden des US-Präsidenten. So betonte der Präsident die Normen des Freihandels (mit der notwendigen Marktöffnung) und der Fairness, der ökonomischen Führung der USA sowie die Ernährungssicherheit als Bestandteil der nationalen Sicherheitspolitik, verzichtete jedoch auf die Wiedergabe von Details der nationalen Position.

Untersuchung der unabhängigen Variable I: Materielle Interessen: Die Untersuchung der US-amerikanischen Gesellschaft hinsichtlich der materiellen Interessen gestaltete sich ungleich schwieriger, da die Organisation der Interessen nicht nach Dachverbänden strukturiert ist, sondern vielmehr jede einzelne Branche über Interessenorganisationen verfügt und gleichzeitig ad-hoc-Allianzen gebildet werden, um sich bei spezifischen Politik- und Gesetzesinitiativen zu artikulieren. Aus diesem Grunde sind die ausgewählten Interessengruppen und deren untersuchten Positionen als exemplarisch einzuordnen. Viele US-amerikanische Unternehmen in den *Industrie- und Dienstleistungssektoren* sind global aufgestellt. Aus diesem Grund bevorzugen sie auch die multilaterale Verhandlungsebene, da nur so globale Lösungen für ihre spezifischen materiellen Interessen gefunden werden können (ICC 2001, 2002, 2003; USCIB 2005).³³ Oberstes Ziel ist hier die Marktöffnung für Service-Leistungen und Industriegüter sowie eine weitere Zollsenkung. Die International Chamber of Commerce (ICC) ist eine Assoziation, in der sich sowohl Dienstleistungs- als auch Industrieunternehmen zusammengeschlossen haben, die global agieren. An erster Stelle werden hier die folgenden Interessen genannt: 1. ein klares, transparentes und verbindliches multilaterales Regelwerk, 2. Vorankommen im Verhandlungsblock um die trade facilitation (ICC 2001, 2002, 2003).

Ähnliche Interessen werden durch den *United States Council for International Business (USCIB)* artikuliert, welcher sich aus US-amerikanischen Unternehmen zusammensetzt und sich klar für das Vorantreiben der Marktöffnung einsetzt und die Erleichterung und Harmonisierung der Regeln im Handel voranbringen will (trade facilitation). Auch wird hier vor allem das multilaterale Verhandlungssystem gegenüber dem bilateralen präferiert, da letzteres keinen Ersatz für eine globale Lösung bieten könne (Deal 2004; USCIB 2005). Die Electronic Industries Alliance

³¹ Gespräch mit einem Mitarbeiter der USTR-Vertretung in Genf am 11. September 2007

³² Gespräch mit einem Mitarbeiter der USTR-Vertretung in Genf am 11. September 2007

³³ Gespräch mit USTR-Vertretung in Genf am 11. September 2007

(EIA) als ein Interessenverband der *elektronischen Industrie* betont insbesondere die Notwendigkeit einer weiteren Marktöffnung nicht nur im Bereich der Industriegüter sondern auch im Dienstleistungssektor (EIA 2007). Des Weiteren müsse der Patentschutz auf internationaler Ebene gestärkt werden (EIA 2006). Die National Association of Manufacturers (NAM) – als wichtiger Vertreter der verarbeitenden Industrie – setzt sich vehement für die Marktöffnung im Bereich der Industriegüter für US-amerikanische Unternehmen sowie für einen besseren Schutz der Eigentumsrechte (IPR) ein und kritisiert insbesondere, dass die Schwellenländer Brasilien, China und Indien zu keinen Zugeständnissen bereit sind. Gleichzeitig müssen signifikante Zollsenkungen mit der Schweizer Formel vollzogen werden. Der multilaterale Verhandlungsrahmen muss dringend durch bilaterale Freihandelsabkommen ergänzt werden, wobei letztere einen verstärkten Fokus erhalten sollen. Das internationale Regelwerk darf in keinster Weise zu einer Schwächung der nationalen Handelsgesetze führen, das bedeutet konkret, dass bestehende nationale Antidumping-Regeln keinesfalls abgeschafft werden dürfen (NAM 2007).

Der wichtigste Verband der *Informations- und Kommunikationstechnologiebranche (I-uK)*³⁴, die Information Technology Association of America (ITAA), stellt insbesondere einen größeren Marktzugang im Rahmen des GATS und eine Ausweitung des Service-Themas auf Internet-Dienstleistungen und Software im Rahmen der WTO in den Vordergrund ihrer Position. Des Weiteren müsse die Marktöffnung auch die Service-Sektoren in den Schwellenländern Indien, China und in Osteuropa beinhalten (ITAA 2007). Ein weiteres wichtiges Thema ist der Schutz der Eigentumsrechte. Für dessen verbesserte Implementierung im Rahmen der WTO-Regulierung setzt sich u. a. die Entertainment Software Association (ESA) ein. Auf der anderen Seite müsse unbedingt das nationale Antidumping-Instrument Section 301/Special 301 erhalten bleiben, um sich gegen die unfairen Praktiken und die Verletzung der Eigentumsrechte in anderen Ländern wehren zu können (ESA 2007).

Die *materiellen Interessen der Landwirtschaft* werden hier exemplarisch anhand der American Farm Bureau Federation dargestellt, welche ein Interessenverband landwirtschaftlicher Betriebe verschiedenster Größen ist. Oberstes Ziel ist aus Sicht der dort organisierten Bauern die Marktöffnung, da sie mehr produzieren als im eigenen Land nachgefragt wird (American Farm Bureau Federation 2007a). Aus Sicht des Farm Bureau kann nur auf der multilateralen Ebene eine zufriedenstellende Lösung für die US-amerikanische Landwirtschaft gefunden werden. Hierbei müsse eine ausgeglichene Balance zwischen dem gewünschten erweiterten Marktzugang und der Reduktion handelsverzerrender heimischer Stützungsmaßnahmen erreicht werden. Die Farm Bureau Federation wehrt sich gegen eine separate Verhandlung der Baumwollsubventionen. Vielmehr seien diese Bestandteil der allgemeinen agrarpolitischen Verhandlungsagenda (American Farm Bureau Federation 2007b). Zudem wird der Schutz der geographischen Herkunft, welcher insbesondere von der EU gefordert wird, abgelehnt, da hier Protektionismus seitens der europäischen Landwirtschaft befürchtet wird (American Farm Bureau Federation 2007b). Die Bemühungen auf der internationalen Ebene um klare Regeln für Anti-Dumping-Maßnahmen berühren engste materielle Interessen der US-amerikanischen Gesellschaft, insbesondere des verarbeitenden Gewerbes und der Industrie (u. a. EIA 2006; ESA 2007; NAM 2007). Mit ihren Anti-

³⁴ Der Verband kann als der wichtigste definiert werden, da hier die größten nationalen und globalen Unternehmen wie AT&T, Dell, HP, IBM etc. organisiert sind.

Dumping-Gesetzen wird ein strategisches nationales Instrument gegen unlauteren Wettbewerb gesehen, das man zum Schutze des nationalen Interesses benötige. Im Mittelpunkt stehen hier insbesondere Maßnahmen gegen Ereignisse in der chinesischen Ökonomie, die vielfach als Bedrohung bewertet werden.

Untersuchung der unabhängigen Variable II: Gesellschaftliche Normen: Das Vorhandensein der gesellschaftlichen Normen wurde auf vielerlei Weise überprüft. Neben den gesellschaftlichen Normen, die bereits im Analysemodell in Teil 1. des Abschlußberichts vorgestellt und denjenigen, die sich explizit auf die Handelspolitik beziehen, sind die Positionen der als relevant definierten Akteure hinsichtlich der zugrunde liegenden Normen untersucht worden. In keiner untersuchten Stellungnahme der gesellschaftlichen Akteure wurde auf die vorab definierten Normen Bezug genommen. So spielte beispielsweise das Verhältnis zu den Entwicklungsländern in keiner Position eine Rolle. Normen, die die Strukturprinzipien einer Marktordnung im Allgemeinen und des Freihandels im Konkreten betreffen, wurden von den Akteuren insofern indirekt benannt, da in einer Marktöffnung weitere Absatz- und Wachstumschancen gesehen werden und somit konkret mit den materiellen Interessen in Verbindung stehen. Des Weiteren zeigt sich, dass neben den untersuchten gesellschaftlichen Normen aus der WVS weitere Normen zum Tragen kommen. Von großer Bedeutung ist hierbei, die Forderung nach einem multilateralen Regelwerk, welches transparent gestaltet ist und sich nach dem Gütekriterium der Reziprozität richtet. Allerdings konnte diese Norm nicht für die Makroebene evaluiert werden, da dazu in der verwendeten Datenbank WVS keine Daten zur Verfügung standen. Abschließend wurden die Positionen hinsichtlich der Existenz der Norm des multilateralen Handelns untersucht. Diese Norm wird prinzipiell von allen Akteuren geteilt, allerdings werden die Verhandlungen um ein multilaterales Regelwerk häufig im direkten Zusammenhang mit pluri- und bilateralen Abkommen genannt (American Farm Bureau Federation 2007a, b; NAM 2007).

Berücksichtigung der intervenierenden Variablen: Im Analysemodell (vgl. Teil 1) des DFG-Projekts wurde als zu untersuchende intervenierende Variable der Regierungswechsel definiert. Im Untersuchungszeitraum, der durch die internationale Verhandlungsagenda determiniert ist, fand in den USA kein Regierungswechsel statt. Aus diesem Grunde konnte der Einfluss der parteipolitischen Ausrichtung nicht betrachtet werden.

Zusammenführen der unabhängigen und abhängigen Variablen: Die erste Hypothese beinhaltete eine prägende Wirkung der Normen, wenn materielle Interessen diffus und die endogenen gesellschaftlichen Normen hingegen spezifisch sind. Sind die Normen dagegen diffus und die materiellen Interessen spezifisch, dann orientiert sich die Regierung an den materiellen Interessen und richtet die Position nach den artikulierten Interessen aus. Laut der zweiten Hypothese ergibt sich keine Handlungsempfehlung für die Regierung, wenn sowohl Normen als auch Interessen diffus sind. Sind hingegen beide unabhängigen Variablen spezifisch und stehen nicht im Widerspruch zueinander, so prägen beide Variablen die nationale Position. Sowohl aus der Dokumentenanalyse als auch aus den Hintergrundgesprächen kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass eindeutig materielle Interessen die US-amerikanische Position bestimmen. Die Ausgangshypothese, dass eine spezifische Betroffenheit durch den internationalen Verhandlungsgegenstand gegeben sein muss, lässt sich für dieses Fallbeispiel bestätigen. Allgemein zeigt sich, dass sich die Forderung in der US-amerikanischen Position nach Marktöffnung für Industriegüter, Dienstleis-

tungen und landwirtschaftliche Produkte eindeutig aus den artikulierten materiellen Interessen ableiten lässt. So drängen insbesondere die Unternehmen der Service- und IuK-Sektoren auf eine stärkere Liberalisierung, um hier gegenüber den Industrieprodukten hinsichtlich der Liberalisierung und Zollsenkungen nachzuziehen.

Die ablehnende Haltung gegenüber der Ausweitung der Angaben zur geografischen Herkunft seitens der USA lässt sich eindeutig auf materielle Interessen der US-amerikanischen Agrarwirtschaft zurückführen, die sich aus der Erschließung von Märkten und dem Mangel an traditionsreichen Marken wie beispielsweise in Europa ableiten. In der Auseinandersetzung um die Baumwollsubventionen ist zudem die Auffassung der Farm Bureau Association in die nationale Position eingeflossen, dass das Produkt Baumwolle nicht separat zu verhandeln ist und vielmehr Gegenstand der allgemeinen Agrarverhandlungen zu sein hat. Die Forderung der US-amerikanischen Landwirtschaft nach einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Marktöffnung und der Bereitschaft, interne nationale Stützungsmaßnahmen zu kürzen (American Farm Bureau Federation 2007b), spiegelt sich ebenfalls eindeutig in der US-amerikanischen Position wider. So wird seitens des USTR betont, dass das oberste Ziel der Wettbewerbsfähigkeit der US-amerikanischen Landwirtschaft nur durch die Kombination aus interner Stützung und einer Strategie der Marktöffnung umgesetzt werden kann.³⁵ Diese Schlussfolgerung wird zusätzlich dadurch gestützt, dass sich die Bauernverbände durch die republikanische Regierung unter George W. Bush gut vertreten fühlen und keine Befürchtungen haben, dass ihre materiellen Interessen zugunsten anderer materieller Interessen als Verhandlungsmasse eingebracht werden – auch wenn die USA Agrarwirtschaft als Grundlage für package deals auf internationaler Ebene nutzen.³⁶

Auch die ablehnende Haltung gegenüber einer Beschränkung der nationalen Antidumping-Instrumente zugunsten einer transparenten und harmonisierten internationalen Lösung spiegelt die materiellen Interessen unter anderem des produzierenden Gewerbes und der Softwareindustrie wider (vgl. ESA 2007; NAM 2007). Die starke Orientierung an den materiellen Interessen der verschiedenen Branchen führt letztlich dazu, dass keine eindeutige Gewichtung der Verhandlungsthemen wie in der deutschen Position festzustellen ist und vielmehr ein Gleichgewicht zwischen den Themen existiert. Trotz des hohen Einflusses der materiellen Interessen auf die nationale Position, spielen auch die gesellschaftlichen Normen eine Rolle.

Die Freihandelsnorm ist als spezifische Norm zu definieren und kann durchaus als leitende Norm eingestuft werden. Die hohe Relevanz dieser Norm lässt sich vor allem auf die widerspruchsfreie Beziehung zu den materiellen Interessen zurückführen. Die nähere Analyse – insbesondere der Reden von US-Präsident Bush – zeigt jedoch, dass auch hier den Fragen von fairen Regeln und gleichen Wettbewerbsbedingungen eine besondere Bedeutung zukommt und dass insbesondere „Fairness“ als prägende Norm zu verstehen ist, die gegenüber der US-amerikanischen Gesellschaft betont wird (Bush 2002d, 2005, 2006a, b, d). Die gesellschaftliche Relevanz der Norm „Fairness“ im Zusammenhang mit Handelspolitik lässt sich aus den vorhergehenden Tabellen ablesen. Die leitende Norm des Freihandels spiegelt sich auch in der Position zur Behandlung der Entwicklungsländer wider: In der Marktöffnung werden die Entwicklungschancen

³⁵ Gespräch in der USTR-Vertretung in Genf am 11. September 2007

³⁶ Gespräche in US-Botschaft am 31. Juli 2007, der USTR-Vertretung in Genf am 11. September 2001 und dem DBV am 19. September 2001

cen für die Entwicklungsländer gesehen, nur so können auch diese vom Freihandel profitieren. Insgesamt ist der Freihandel das beste Mittel gegen Armut (u. a. Bush 2001a, c; Bush 2001d, 2002a, 2007b).³⁷ Aber es wird zunehmend berücksichtigt, dass die Marktöffnung nur unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. komparative Wettbewerbsvorteile) auch tatsächlich die gewünschte Wohlfahrt erbringen kann.

Die Analyse der Position gegenüber den Entwicklungsländern zeigte zudem deutlich eine Bestätigung des Modells auf: Sind spezifische materielle Interessen betroffen, dann wirken dieser stärker als spezifische gesellschaftliche Normen, die den materiellen Interessen widersprechen. So sind die USA als weltweit größter Baumwollproduzent nicht für den Verzicht der internen Stützungsmaßnahmen in dem Umfang bereit, damit die vier schwarzafrikanischen Staaten Benin, Mali, Tschad und Burkina Faso Zugang zum Markt erhalten und somit Hilfe zur Selbsthilfe erhalten könnten. In den genannten Ländern trägt der Export von Baumwolle zu 80 Prozent der Exporteinnahmen bei. Den ca. 25.000 US-amerikanischen Bauern bzw. landwirtschaftlichen Betrieben, die sich auf Baumwolle spezialisiert haben, zahlt die US-Administration mit dem US-Farm Bill Act von 2002 jährlich zwischen 3 bis 4 Mrd. USD. Die stärkere Wirkung spezifischer materiellen Interessen gegenüber spezifischen gesellschaftlichen Normen wird durch die Erhebung gesellschaftlicher Einstellungen gestützt (vgl. Tabellen oben und in Teil 1.).

Die finanzielle Unterstützung für das Aid for Trade-Programm seitens der USA erfolgt bisher ohne konkrete Vorgaben darüber, wofür das Geld von den Empfängerstaaten verwendet werden soll. Hier bestätigte sich die Einstellung „Hilfe zur Selbsthilfe“, da nach Auffassung der US-Regierung die Staaten selbst entscheiden sollten, wofür sie die bereitgestellten Mittel verwenden. Allerdings wurde hier auch eine Form von Pragmatismus deutlich: Letztlich bestünde auch insbesondere in diktatorischen oder autokratischen Systemen, die keine „good governance“-Regeln einhalten, keine Möglichkeit, effizienten Einfluss auf die tatsächliche Mittelverwendung zu nehmen.³⁸ Zudem wird deutlich, dass sich hier die Norm des Marktordnungsprinzips durchsetzt, dass der Abbau von Armut nur durch Handel und offene Märkte erreicht werden kann.

Auch wenn eindeutig materielle Interessen die ablehnende Haltung gegenüber einem klaren Regelwerk für Anti-Dumping-Instrumente auf internationaler Ebene begründen, wird diese Haltung zudem von gesellschaftlichen Normen getragen. Die Thematik wird als sensitiv eingestuft, da es sich hierbei auch um Fragen der nationalen Souveränität und Legitimität handelt. So wird hier ein Konflikt zwischen den Entscheidungen eines internationalen Panels und den nationalen Interessen gesehen, sprich: Mit welcher Legitimität kann ein internationales Panel ggf. gegen sensitive nationale Interessen entscheiden?³⁹ So ist davon auszugehen, dass der US-Kongress weiter die Änderung des Anti-Dumping-Kodex ablehnt. Denn die Nutzung der handelspolitischen Schutzinstrumente wird als zentraler Teil staatlicher Souveränität betrachtet.

Weiterhin zeigte sich, dass sich das Verständnis, wie der Markt geregelt werden soll (nämlich stärker durch Marktprinzipien als durch zusätzliche Regeln (Bush 2002b)), auch beispielsweise in der Position zum Schutz der Angaben zur geografischen Herkunft widerspiegelt. Die seitens der EU gewünschte Form der Regulierung wird unter anderem aufgrund eines anderen Schutz-

³⁷ Weitere Quellen unter „Die US-amerikanische Position als abhängige Variable“

³⁸ Gespräch mit der USTR-Vertretung in Genf am 11. September 2007

³⁹ Gespräch mit der USTR-Vertretung in Genf am 11. September 2007

und Regelverständnisses abgelehnt. Aus Sicht des USTR erschweren aber gerade die divergierenden Rechtstraditionen eine Einigung zumindest zwischen der USA und der EU.⁴⁰

Der besondere Schutz der internen Stützungsmaßnahmen in der Landwirtschaft lässt sich neben den materiellen Interessen auch auf spezifische „core values“ in der US-Gesellschaft zuführen. Zu diesen Werten gehören die Verbundenheit mit dem Land, hart arbeitende Menschen, Risikobereitschaft und freier Unternehmergeist, die alle von der Landwirtschaft vertreten werden (Bush 2001a). Die USA sind trotz ihrer hohen Wettbewerbsfähigkeit beispielsweise in Maschinen- und Anlagenbau sowie Informations- und Kommunikationstechnologie in vielen Bundesstaaten noch immer stärker von einer ländlichen als von einer industriellen Struktur geprägt. Die Unterstützung landwirtschaftlicher Schutzmaßnahmen (und damit eines staatlichen Eingreifens) wird in einer deutlich höheren Akzeptanz von Protektionismus und Subventionen als in Deutschland deutlich (vgl. Tabellen in Teil 1.). Die Betonung von Ernährungssicherheit als nationales Sicherheitsinteresse (Bush 2001a, b, d) ist ein normatives Element über das Grundverständnis, welche Funktionen der Staat ausfüllen und welche Leistungen er zumindest unterstützen sollte. Hier kristallisiert sich ein strategisches Verständnis von Ernährungssicherheit heraus. Leider standen im Projekt keine weiteren Daten zur Verfügung, um zu überprüfen, inwiefern diese Norm auch in der Gesellschaft verankert ist.

2.5. Fazit: Vergleichende Perspektive

In beiden Untersuchungsfällen konnte nachgewiesen werden, dass die spezifische Betroffenheit von materiellen Interessen durch die Themen der aktuellen WTO-Verhandlungen gegeben ist. Sowohl die deutsche als auch die US-amerikanische Position sind eindeutig durch diese materiellen Interessen geprägt. Gemeinsam ist in beiden Fällen die Tatsache, dass spezifische Normen nur dann in die nationale Position eingeflossen sind, wenn sie nicht im Widerspruch zu den materiellen Interessen stehen. Gesellschaftliche Normen, die im Widerspruch zu den spezifischen materiellen Interessen stehen, treten dann bei dem jeweiligen Sachverhalt in den Hintergrund. Letztlich sind sie nur noch in abgeschwächter Form relevant für die Positionsbildung oder verlieren vollständig an prägender Wirkung.

Gesellschaftliche Normen spielen trotzdem eine wichtige Rolle: Sie dienen als interne und externe Legitimation einer spezifischen Position. Somit stärken sie die Position, die sich aus den konkreten materiellen Interessen ergibt. Dies wird beispielsweise in den Auseinandersetzungen um die Agrarsubventionen deutlich, wenn zusätzlich die Unterstützung der Landwirtschaft mit den bestehenden Werten begründet und legitimiert wird. Unterschiede zwischen Deutschland und den USA konnten in der Relevanz der gesellschaftlichen Normen festgestellt werden. So ist auffällig, dass auch gesellschaftliche Akteure in Deutschland auf die Bedeutung der Solidarität mit den Entwicklungsländern direkt bzw. indirekt eingehen, während die exemplarisch ausgewählten US-amerikanischen Akteure auf diese Norm in keiner Position Bezug nehmen.

Bezüglich des Verhandlungsgegenstands der Entwicklungshilfe in Form des Aid-for-Trade-Programms konnten keine konkreten materiellen Interessen festgestellt werden. Deshalb konnten sich hier eher die gesellschaftlichen Normen durchsetzen. Der geringere Umfang, aber auch das lange Zögern der USA, das Aid-for-Trade-Programm zu unterstützen, decken sich mit

⁴⁰ Gespräch mit der USTR-Vertretung in Genf am 11. September 2007 und mit der US-Botschaft am 31. Juli 2007

den gesellschaftlichen Normen, die anhand der WVS abgebildet wurden. Auffallend ist, dass sich das übergeordnete Verständnis über die marktwirtschaftliche Ordnung konsistent und im Gleichklang mit den konkreten materiellen Interessen in der Position widerspiegelt: Während die Bundesrepublik insbesondere das internationale Regelwerk stärken und ausbauen will, stellen die USA den Freihandelsgedanken (unter den Bedingungen der Fairness) in den Mittelpunkt, der ein starkes internationales Regelwerk nicht unbedingt beinhalten muss, sondern vor allem den freien Marktzugang unter fairen Wettbewerbsbedingungen betont.

Während der Projektarbeit wurde zunehmend deutlich, dass sich konkrete materielle Interessen gegenüber den gesellschaftlichen Normen in jedem Fall durchsetzen können, wenn eine hohe Betroffenheit existiert. Gleichzeitig sind die institutionellen Entscheidungsprozesse von erheblicher Bedeutung dafür, welche materiellen Interessen und gesellschaftliche Normen besonders hervorgehoben werden. Als eine intervenierende Variable konnte die erste Kammer im politischen System ermittelt werden. Die Rolle der Kammer leitet sich aus den institutionell verankerten handelspolitischen Kompetenzen ab. Während der Kongress in den USA prinzipiell in den Fragen der Außenhandelspolitik mitentscheidet (dies trifft auch für die Trade Promotion Authority zu, da das Mandat durch den Kongress erteilt wird), besitzt der Bundestag lediglich ein Anhörungs- und Informationsrecht. Über den Kongress haben zusätzlich Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen eine Möglichkeit, ihre Positionen vorzubringen. Über diesen institutionellen Mechanismus haben neben den Gewerkschaften auch die Agrarinteressenverbände und die Landbevölkerung einen großen Einfluss auf die US-amerikanische Position. Eine Vielzahl der Kongressabgeordneten und der Senatoren kommen aus Bundesstaaten, die vor allem durch eine agrarwirtschaftliche Struktur geprägt sind. Von den Abgeordneten bzw. Senatoren wird erwartet, dass sie Rücksicht auf deren Interessen nehmen. So erklären sich die festgestellten protektionistischen Strömungen bei den Demokraten (Agrarwirtschaft, Gewerkschaften) und bei den Republikanern (Agrarwirtschaft, aber auch Gewerkschaften), die wiederum dazuführen, dass bei den internationalen Verhandlungen keine signifikanten Zugeständnisse im Bereich der Baumwolle und hinsichtlich einer Kürzung der internen Stützungsmaßnahmen gemacht werden.

2.6. Literatur

- Allgeier, Peter F. (2005): "Press Briefing with Deputy U.S. Trade Representative Peter F. Allgeier on the Doha Development Agenda". USTR (ed.). Genf. 16. Februar 2006. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Transcripts/2005/February/Press_Briefing_with_Deputy_US_Trade_Representative_Peter_F_Allgeier_on_the_Doha_Development_Agenda.html (01.07.2006).
- American Farm Bureau Federation (2007a): Agricultural Trade. September 2007. Washington, DC. Download: www.fb.org/issues/docs/trade07.pdf (10.10.2007).
- American Farm Bureau Federation (2007b): World Trade Organization Agricultural Negotiations. September 2007. Washington, DC. Download: www.fb.org/issues/docs/wto07.pdf (10.10.2007).
- Audley, John J./Anker, Hans (2004). Reconciling Trade and Poverty Reduction: A German Marshall Fund of the United States Report on Public Opinion in France, Germany, the United Kingdom, and the United States. GMF. Download: http://www.gmfus.org/template/download.cfm?document=doc/TradePoverty_FINAL_722.pdf (20.01.2007).

- Baumann, Rainer (2007): Multilateralismus: Die Wandlung eines vermeintlichen Kontinuitäts-elements der deutschen Außenpolitik, in: Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen. Jäger, T./ Höse, A./Oppermann, K. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 442-461.
- BDI (2002a): Die Doha Development Agenda zum Erfolg führen. Positionspapier 19. August 2002. Berlin. Download: <http://www.bdi-online.de/sbrecherche/infostartpage.asp?InfoID={E6575FD6-52F3-4643-AF59-0092FDFB2954}> (20.04.2007).
- BDI (2002b): Die WTO-Agrarverhandlungen: Chancen für mehr Markt und internationalen Wettbewerb nutzen. Positionspapier Berlin. Download: <http://www.bdi-online.de/sbrecherche/infostartpage.asp?InfoID={5B739E84-6E23-42B0-8FCB-27BE054E3048}> (20.04.2007).
- BDI (2003): The Doha Development Agenda: A Roadmap for Success. Positionspapier August 2003, Stand: 2. Oktober 2002. Berlin. Download: <http://www.bdi-online.de/sbrecherche/infostartpage.asp?InfoID={B992D5BD-23B9-462D-B65D-87BABF5F0A64}> (20.04.2007).
- BDI (2005): Präzisierung des WTO-Antidumpingabkommens in der Doha-Runde dringend erforderlich. Positionspapier 1. Januar 2005. Berlin. Download: <http://www.bdi-online.de/sbrecherche/infostartpage.asp?InfoID={89C1354D-DBA3-47D3-B434-F669264FB37A}> (20.04.2007).
- BDI (2006a): Deutschland braucht weltweit offene Märkte. Plädoyer für einen handelspolitischen Policy Mix. Positionspapier 2. November 2006. Berlin. Download: <http://www.bdi-online.de/sbrecherche/infostartpage.asp?InfoID={77267858-8BD5-47D1-9019-4906152B43BB}> (10.01.2007).
- BDI (2006b): Industriezölle senken! Warum die deutsche Industrie von der Doha-Runde substanzielle Verbesserungen beim Marktzugang erwartet. Positionspapier 24. April 2006. Berlin. Download: <http://www.bdi-online.de/sbrecherche/infostartpage.asp?InfoID={FBC631C4-3B84-42AA-9412-0E9C23E80C2F}> (20.04.2007).
- BMWA (2004a). Der Stand der Welthandelsrunde (Doha Development Agenda). Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. August 2004.
- BMWA (2004b). Der Stand der Welthandelsrunde (Doha Development Agenda). Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. November 2004.
- BMWA (2004c). Stand der Verhandlungen zur Welthandelsrunde (Doha Development Agenda). Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Januar 2004.
- BMWA (2004d). Stand der Verhandlungen zur Welthandelsrunde (Doha Development Agenda). Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. April 2004.
- BMWA (2004e). Stand der Verhandlungen zur Welthandelsrunde (Doha Development Agenda). Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Mai 2004.
- BMWA (2004f). Stand der Verhandlungen zur Welthandelsrunde (Doha Development Agenda). Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Juli 2004.
- BMWA (2005). Stand der Welthandelsrunde (Doha Development Agenda). Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. April 2005.
- BMW i (2005): Glos reist zur WTO-Konferenz nach Hongkong. Pressemitteilung 13. Dezember 2005. Berlin. Download: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=86230.html> (20.02.2006).
- BMW i (2006a): BM Glos unterstützt Wiederaufnahme der WTO-Verhandlungen. Pressemitteilung 20. November 2006. Berlin. Download: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=170942.html> (02.02.2007).
- BMW i (2006b). Stand der Welthandelsrunde (Doha Development Agenda - DDA). Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Mai/Juni 2006.
- BMW i (2006c). Stand der Welthandelsrunde (Doha Development Agenda - DDA). Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Dezember 2006.
- BMW i (2007a): BM Glos sagt Kommissar Mandelson Unterstützung für weitere Doha-Verhandlungen zu. Pressemitteilung 29. Januar 2007. Berlin. Download: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=184568.html> (20.02.2007).

- BMWi (2007b): Bundeswirtschaftsminister Glos unterstreicht Einigkeit der EU bei Doha-Runde und Freihandelsabkommen. Pressemitteilung 12. Februar 2007. Berlin. Download: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=186970.html> (20.02.2007).
- BMWi (2007c). Stand der Welthandelsrunde. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Januar/Februar 2007.
- BMWi (2007d). Stand der Welthandelsrunde (Doha Development Agenda - DDA). Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. März/April 2007.
- Börner, Anton F. (2006a): Aktuelle Situation und Ausblick für den deutschen Außenhandel – Der deutsche Außenhandel zwischen Wachstumszentren und Krisenregionen. Pressestatement 14. März 2006. Berlin. Download: <http://www.bga.de/article/archive/4/> (20.04.2007).
- Börner, Anton F. (2006b): Aktuelle Situation und Ausblick für den deutschen Außenhandel – Wieviel Wachstum kostet uns der Nahostkonflikt? Pressestatement 15. September 2006. Berlin. Download: <http://www.bga.de/article/archive/4/> (20.04.2007).
- Bush, George W. (2001a): President's Remarks to the Future Farmers of America Juli. Washington, DC. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/07/20010727-2.html> (20.06.2006).
- Bush, George W. (2001b): President Discusses Economic Stimulus with the Farmers Journal Corporation Convention. Washington, DC. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011128-10.html> (20.06.2006).
- Bush, George W. (2001c): President Supportive of New Round of Global Trade Negotiations. Statement November 2001. Washington, DC. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011114-8.html> (20.06.2006).
- Bush, George W. (2001d): Remarks by the President to Agriculture Leaders. Washington, DC. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010618-6.html> (02.06.2007).
- Bush, George W. (2002a): President Announces Step to Expand Trade & Create Jobs: Remarks by the President to the World Affairs Council National Conference Organization of American States. Washington, DC. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020116-13.html> (20.06.2006).
- Bush, George W. (2002b): President Bush, President Putin Discuss Free Market Economy: Remarks by President Bush and President Putin to Students at St. Petersburg University. Mai. St. Petersburg. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020525-2.html> (20.06.2006).
- Bush, George W. (2002c): President Discusses Ag, Trade in South Dakota: Remarks by the President on the Farm Bill and Trade Promotion Authority Sioux Falls, South Dakota. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/04/20020424-3.html> (20.06.2006).
- Bush, George W. (2002d): President Talks Trade in New Orleans: Remarks by the President on International Trade. New Orleans, Louisiana. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020115.html> (20.06.2006).
- Bush, George W. (2005): President Discusses Economy and Tax Relief in North Carolina Dezember. Kernersville, North Carolina. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/12/20051205-4.html> (20.06.2006).
- Bush, George W. (2006a): President Addresses the National Association of Manufacturers Juli. Washington, DC. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/07/20060727-9.html> (20.06.2006).
- Bush, George W. (2006b): President Bush Addresses Small Business Week Conference. April. Washington, DC. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/04/20060413-2.html> (20.06.2006).
- Bush, George W. (2006c): President Bush Discusses the Economy in Florida. Juli. Miami, Florida. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/07/20060731-1.html> (20.09.2006).
- Bush, George W. (2006d): Press Conference by the President Juli. Chicago, Illinois. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/07/20060707-1.html> (20.06.2006).
- Bush, George W. (2007a): President Bush Discusses Economy. East Peoria, Illinois. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070130-7.html> (21.02.2007).

- Bush, George W. (2007b): President Bush Welcomes President Lula of Brazil to Camp David. März. Camp David. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/03/20070331-3.html> (14.06.2007).
- Cheney, Dick (2007): Vice President's Remarks at the National Association of Manufacturers Breakfast Meeting Februar. Washington, DC. Download: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/02/20070214-1.html> (14.05.2007).
- Clement, Wolfgang (2004): "Clement fordert Fortschritte der WTO-Welthandelsrunde bis Ende Juli". Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (ed.). Berlin. 5. Juli 2004. Download: <http://www.bmwa.bund.de/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=563901.html> (28.06.2005).
- Deal, Timothy E. (2004): Regionalism Versus Multilateralism. EU Enlargement and World Trade: Implications for Businesses in Poland and OECD Countries, Warschau, USCIB. Download: <http://www.uscib.org/index.asp?DocumentID=2863>
- Deutscher Bauernverband (2006): "Entschließung des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes vom 7. März 2006 zu den laufenden WTO-Verhandlungen". (ed.). Berlin. Download: <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=170376> (20.09.2007).
- Deutscher Bauernverband (2007): „Keine Einigung ist besser als eine schlechte Einigung“ - Entschließung des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes vom 28. Juni 2007. Download: <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=170376> (20.09.2007).
- DGB (2001a): Riester unterstützt DGB-Forderungen an die WTO-Ministerkonferenz. Pressemitteilungen 9. November 2001. Berlin. Download: http://www.dgb.de/presse/pressemitteilungen/pmdb/pressemitteilung_single?pmid=1548 (20.06.2007).
- DGB (2001b): WTO nimmt soziale und ökologische Dimension der Globalisierung nicht ernst. Pressemitteilungen 15. November 2001. Berlin. Download: http://www.dgb.de/presse/pressemitteilungen/pmdb/pressemitteilung_single?pmid=1555 (20.06.2007).
- DGB (2002): Qualität der deutschen Bildung steht auf dem Spiel Pressemitteilungen 27. Februar 2002. Berlin. Download: http://www.dgb.de/presse/pressemitteilungen/pmdb/pressemitteilung_single?pmid=1638 (20.06.2006).
- EIA (2006): Electronic Industries Alliance (ed.). (USTR), C. o. T. P. S. C. Arlington, Virginia. 18. September 2006. Download: http://www.eia.org/resources/0806_eia_feedback_china_transitional_review.doc (10.01.2007).
- EIA (2007): International Trade. Arlington. Download: http://www.eia.org/new_policy/trade.phtml (10.10.2007).
- Enders, Judith Christine/Ladwig, Birgit (2003). Handels- und Dienstleistungsliberalisierung als Herausforderung für Gewerkschaften. Die Welthandelsorganisation und das Dienstleistungsabkommen GATS. ver.di. Berlin. Download: <http://globalisierung.verdi.de/broschueren>
- ESA (2007): International IP Issues: International Intellectual Property and Trade Policy Issues. Washington, DC. Download: <http://www.theesa.com/ip/international.php> (10.04.2007).
- ICC (2001): ICC recommendations to WTO members on trade facilitation. Policy statement Download: <http://www.iccwbo.org/policy/customs/id488/index.html> (18.10.2006).
- ICC (2002): ICC recommendations for a WTO agreement on trade facilitation. Policy Statement Download: <http://www.iccwbo.org/policy/customs/id557/index.html> (18.10.2006).
- ICC (2003): Capacity building to improve trade facilitation. ICC Policy Statement Download: <http://www.iccwbo.org/policy/customs/id535/index.html> (18.10.).
- ITAA (2007): Top Ten Policy Issues. International Headline 27. März 2007. Arlington, Virginia. Download: <http://www.ita.org/global/headline.cfm?ID=2436> (10.05.2007).
- Merkel, Angela (2006a): "Die soziale Marktwirtschaft verlangt einen Ordnungsrahmen". Wirtschaftswoche (ed.). Wirtschaftswoche. 6. März 2006. Download: http://www.bundesregierung.de/nn_23272/Content/DE/Interview/2006/03/2006-03-06-die-soziale-marktwirtschaft-verlangt-einen-ordnungsrahmen.html (10.10.2006).
- Merkel, Angela (2006b): "Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Konferenz "Globalisierung fair gestalten"". Die Bundesregierung (ed.). gestalten", K. G. f. Berlin. 22. November 2006. Download: http://www.bundesregierung.de/nn_23272/Content/DE/Rede/2006/11/2006-11-22-rede-bkin-globalisierung.html (05.10.2007).

- Merkel, Angela (2006c): "Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel auf dem Weltwirtschaftsforum am 25. Januar 2006 in Davos". Die Bundesregierung (ed.). Davos. 25. Januar 2006. Download: http://www.bundesregierung.de/nn_23272/Content/DE/Rede/2006/01/2006-01-25-rede-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-auf-dem-weltwirtschaftsforum-am-25-januar-2006-in-davos.html (15.10.2006).
- Merkel, Angela (2006d): "Rede von Bundeskanzlerin Merkel bei der Delegiertenversammlung des Deutschen Bauernverbandes". Die Bundesregierung (ed.). Bauernverbandes, D. d. D. Magdeburg. 26. Juni 2006. Download: http://www.bundesregierung.de/nn_23272/Content/DE/Rede/2006/06/2006-06-26-rede-von-bundeskanzlerin-merkel-bei-der-delegiertenversammlung-des-deutschen-bauernverbandes.html (01.10.2007).
- Merkel, Angela (2007): "Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des Europäischen Sozialstaatskongresses des DGB". Die Bundesregierung (ed.). Berlin. 13. März 2007. Download: http://www.bundesregierung.de/nn_23272/Content/DE/Rede/2007/03/2007-03-13-bk-auf-sozialstaatskongress.html (01.10.2007).
- MIV (2006): Milchindustrie fordert Weiterführung der WTO-Gespräche. Pressemitteilungen 13. Oktober 2006. Bonn. Download: http://www.milchindustrie.de/de/presse/pressemitteilungen/2006_10_13_01.html (13.04.2007).
- NAM (2007): Manufacturing Trade Agenda: Leveling the International Playing Field. Solutions: A White Paper Series Washington, DC. Download: (01.07.).
- Pfaffenbach, Bernd (2005). Statement by HE Dr. Bernd Pfaffenbach. Ministerial Conference. Hong Kong, World Trade Organization: 3.
- Pfaffenbach, Bernd (2007): "Staatssekretär Dr. Pfaffenbach: Chance zum baldigen Abschluss der Doha Runde nicht verstreichen lassen". Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (ed.). Berlin. Download: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=212584.html> (04.10.2007).
- Schröder, Gerhard (1999): "Regierungserklärung zur Globalisierung, abgegeben von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 16. Juni 1999 in Bonn (gekürzt)". Internationale Politik (ed.). Berlin. Download: <http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1999/august99/regierungserklärung-zur-globalisierung--abgegeben-von-bundeskanzler-gerhard-schroder-vor-dem-deutschen-bundestag-am-16--juni-1999-in-bonn--gekürzt-.html> (01.10.2007).
- Schwab, Susan C. (2006): "Statement of the US to the Trade Negotiations Committee". USTR (ed.). Committee, W. T. N. Genf. 30. Juni 2006. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Transcripts/2006/June/Statement_of_the_US_to_the_Trade_Negotiations_Committee.html (07.08.2007).
- Seehofer, Horst (2006): "Verbraucher - Impulse für einen fairen Welthandel". Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ed.). Ost-West-Agrarforum. Berlin. 14. Januar 2006. Download: http://www.bmelv.de/cln_044/nn_757530/DE/12-Presse/Reden/2006/01-14-SeehoferOWA.html__nnn=true (05.10.2007).
- Sommer, Michael (2005): DGB: Für eine soziale Dimension im Welthandel. Pressemitteilungen Berlin. Download: http://www.dgb.de/presse/pressemitteilungen/pmdb/pressemitteilung_single?pmid=2698 (20.06.2006).
- Tacke, Alfred (2003). Statement by H.E. Dr. Alfred Tacke. Ministerial Conference. Cancún, World Trade Organization: 2.
- USCIB (2005): U.S. Industry Groups Join Forces in Support of Doha Round. Press Releases New York, N.Y. Download: <http://www.uscib.org/index.asp?DocumentID=3371> (18.10.2006).
- USTR (2001a): 10 Ways Global Trade Negotiations Would Benefit Developing Nations. Press Releases 12. November 2001. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2001/November/10_Ways_Global_Trade_Negotiations_Would_Benefit_Developing_Nations.html (07.08.2006).
- USTR (2001b): USTR Zoellick Says World Has Chosen Path of Hope, Openness, Development and Growth. Press Releases 14. November 2001. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2001/November/USTR_Zoellick_Says_World_Has_Chosen_Path_of_Hope,_Openness,_Development_Growth.html (07.08.2006).

- USTR (2002a): Administration Unveils Comprehensive U.S. Trade Proposal to Expand American Farmers' Access To Overseas Markets. Press Releases 25. Juli 2002. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2002/July/Administration_Unveils_Comprehensive_US_Trade_Proposal_to_Exp_American_Farmers'_Access_To_Overseas_Markets_printer.html (07.08.2006).
- USTR (2002b): U.S. Proposes Tariff-Free World, WTO Proposal Would Eliminate Tariffs on Industrial and Consumer Goods by 2015. Press Releases 26. November 2002. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2002/November/US_Proposes_Tariff-Free_World,_WTO_Proposal_Would_Eliminate_Tariffs_on_Industrial_Consumer_Goods_by_2015.html (07.08.2006).
- USTR (2002c): U.S. To Advance Doha Development Agenda in Geneva, July 15-19. Press Releases 12. Juli 2002. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2002/July/US_To_Advance_Doha_Development_Agenda_in_Geneva,_July_15-19_printer.html (07.08.2006).
- USTR (2002d): United States Announces Proposals for Liberalizing Trade in Services. Press Releases 1. Juli 2002. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2002/July/United_States_Announces_Proposals_for_Liberalizing_Trade_in_Services.html (07.08.2006).
- USTR (2002e): Zoellick Announces United States Will Contribute \$1 Million to the WTO Doha Development Agenda Trust Fund. Press Releases 21. Januar 2002. Washington, DC. Download: [http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2002/January/Zoellick_Announces_United_States_Will_Contribute_\\$1_Million_to_the_WTO_Doha_Development_Agenda_Trust_Fund.html](http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2002/January/Zoellick_Announces_United_States_Will_Contribute_$1_Million_to_the_WTO_Doha_Development_Agenda_Trust_Fund.html) (07.08.2006).
- USTR (2003a): Deputy USTR Daily Statement on Follow-Up to Cancun. Press Releases 15. Dezember 2003. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2003/December/Deputy_USTR_Daily_Statement_on_Follow-Up_to_Cancun.html (07.08.2006).
- USTR (2003b): U.S. Makes Submissions to World Trade Organization. Press Releases 19. März 2003. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2003/March/US_Makes_Submissions_to_World_Trade_Organization.html (07.08.2007).
- USTR (2003c): U.S. Services Offers in WTO Trade Talks. Press Releases 31. März 2003. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2003/March/US_Services_Offers_in_WTO_Trade_Talks.html (07.08.2006).
- USTR (2003d): United States Issues Report on \$750 Million in Global Trade Capacity Building Aid. Press Releases 9. September 2003. Washington, DC. Download: [http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2003/September/United_States_Issues_Report_on_\\$750_Million_in_Global_Trade_Capacity_Building_Aid.html](http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2003/September/United_States_Issues_Report_on_$750_Million_in_Global_Trade_Capacity_Building_Aid.html) (07.08.2006).
- USTR (2003e): Zoellick Calls Cancun WTO Ministerial Important Midpoint in Global Talks. Press Releases 5. September 2003. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2003/September/Zoellick_Calls_Cancun_WTO_Ministerial_Important_Midpoint_in_Global_Talks.html (07.08.2006).
- USTR (2004a): Remarks of U.S. Trade Representative Robert B. Zoellick At the Opening Ceremony of the G-90 Trade Ministers Meeting. Press Releases 12. Juli 2004. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2004/July/Remarks_of_US_Trade_Representative_Robert_B_Zoellick_At_the_Opening_Ceremony_of_the_G-90_Trade_Ministers_Meeting.html (07.08.2006).
- USTR (2004b): Statement of US Trade Representative Robert B. Zoellick on Doha Negotiations. Press Releases 10. Mai 2004. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2004/May/Statement_of_US_Trade_Representative_Robert_B_Zoellick_on_Doha_Negotiations.html (07.08.2006).

- USTR (2004c): USTR Zoellick to Attend Key Meetings in Geneva July 27 – 28 To Advance Doha Negotiations. Press Releases 26. Juli 2004. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2004/July/USTR_Zoellick_to_Attend_Key_Meetings_in_Geneva_July_27_28_To_Advance_Doha_Negotiations.html (07.08.2006).
- USTR (2004d): Zoellick Embarks on Global Push to Make Strong Progress on Doha Negotiations. Press Releases 8. Februar 2004. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2004/February/Zoellick_Embarks_on_Global_Push_to_Make_Strong_Progress_on_Doha_Negotiations.html (07.08.2006).
- USTR (2005a): "Remarks to the General Council WTO by USTR Rob Portman". USTR (ed.). Genf. 29. Juli 2005. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Transcripts/2005/July/Remarks_to_the_General_Council_WTO_by_USTR_Rob_Portman.html (07.08.2006).
- USTR (2005b): Statement from Deputy USTR Peter F. Allgeier to the WTO Trade Negotiations Committee. Press Releases 14. Februar 2005. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2005/February/Statement_from_Deputy_USTR_Peter_F_Allgeier_to_the_WTO_Trade_Negotiations_Committee.html (07.08.2006).
- USTR (2006a): Joint Statement by U.S. Trade Representative Susan Schwab and U.S. Agriculture Secretary Mike Johanns. Press Releases 30. Juni 2006. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2006/June/Joint_Statement_by_U_S_Trade_Representative_Susan_Schwab_US_Agriculture_Secretary_Mike_Johanns.html (07.08.2007).
- USTR (2006b): United States is Active Participant in Coalition to Jump Start WTO Services Negotiations. Press Releases 28. Februar 2006. Washington, DC. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2006/February/United_States_is_Active_Participant_in_Coalition_to_Jump_Start_WTO_Services_Negotiations.html (07.08.2006).
- Wirtschaftliche Vereinigung Zucker/Verein der Zuckerindustrie (2005): Kein Verständnis für weitere WTO-Konzessionen. Pressemitteilungen 28. Oktober 2005. Bonn. Download: http://www.zuckerwirtschaft.de/1_1_2_674.html (13.04.2007).
- Zoellick, Robert B. (2001a): "The United States, Europe and the World Trading System". USTR (ed.). The Kangaroo Group. Strasbourg. 15. Mai 2001. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/USTR_Speeches/2001/Section_Index.html (10.10.2006).
- Zoellick, Robert B. (2001b): "The WTO and New Global Trade Negotiations: What's at Stake". USTR (ed.). Council on Foreign Relation. Washington, DC. 30. Oktober 2001. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/USTR_Speeches/2001/Section_Index.html
- Zoellick, Robert B. (2003): "Freeing the Intangible Economy: Service in International Trade". USTR (ed.). Coalition of Service Industries. 2. Dezember 2003. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/USTR_Speeches/2003/Freeing_the_Intangible_Economy_Service_in_International_Trade.html (07.08.2007).
- Zoellick, Robert B. (2004): "A Strategic Opportunity for Trade". USTR (ed.). French Institute of International Relations. Brussels. 13. Mai 2004. Download: http://www.ustr.gov/Document_Library/USTR_Speeches/2004/A_Strategic_Opportunity_for_Trade.html (07.08.2007).

3. Interessen, Normen und nationale Positionen zu globalen Finanzmärkten - Fallstudie Internationaler Währungsfonds (IWF)⁴¹

Der folgende Bericht stellt die Ergebnisse der Fallstudie zur Genese nationaler Positionen zur Reform des Internationalen Währungsfonds im Rahmen des Projektes dar. Mittels dieser Fallstudie sollte untersucht werden, welchen Einfluss materielle Interessen und endogene Normen auf die nationale Regierungsposition der USA und Deutschlands hinsichtlich der verhandelten Reforminhalte hatten. Der IWF bot sich für die Untersuchung von Global Economic Governance an, da er als zentrale Organisation innerhalb eines Kernbereiches der Globalisierung der Weltwirtschaft für die Governance der internationalen Finanzmärkte zuständig ist. Im Hinblick auf die Untersuchung der Ursachen für die Divergenz nationaler Positionen zu neuer Governance zeigt sich seine Relevanz darin, dass einerseits zwar die übereinstimmende Erkenntnis der betrachteten Regierungen existiert, dass der IWF zur effizienteren Erfüllung seiner Funktionen der Reform bedarf (Bundesministerium der Finanzen 2000; 2002; United States Department of the Treasury 07.02.2002). Andererseits divergieren jedoch die nationalen Positionen hinsichtlich neuer konkreter Regelungen zur Steigerung der Effizienz der Arbeitsweise und Programme.

3.1. Methodisches Vorgehen

In einem ersten Schritt wurde versucht, die nationale Position der Regierungen der USA und Deutschlands zu identifizieren. Als Quellen empirischer Daten dienten zum einen Interviews, die von Juni bis September 2007 mit Experten geführt wurden. Als potenzielle Ansprechpartner galten in erster Linie diejenigen, die unmittelbar an den Verhandlungen zu einer Reform des IWF beteiligt bzw. in möglichst nahem Umfeld der Verhandlungsarena tätig waren. Mittels dieser wurde analysiert, welche Positionen die Vertreter in die Verhandlungen eingebracht haben. Ansprechpartner waren vor allem das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie Mitarbeiter beim IWF in Washington. Daneben umfasste ein großer Teil der den Interviews vorangegangenen Analyse Dokumente, die auf den Webseiten der Regierungen der Bundesrepublik und der USA einzusehen waren. Mittels dieser wurde ebenfalls analysiert, worin die Position bestand, die von den Akteuren in die Verhandlungen eingebracht wurde.

In einem zweiten Schritt wurden die relevanten endogenen Normen und materiellen Interessen – sofern vorhanden – herausgearbeitet, indem überprüft wurde, welche durch die Reform des IWF angesprochen bzw. betroffen waren. Hierzu wurden in erster Linie Daten aus dem World Value Survey herangezogen, die Aussagen darüber zuließen, welche Normen von den gesellschaftlichen Gruppen beider Länder mehrheitlich vertreten wurden. Darüber hinaus wurden erneut Dokumente betroffener Gruppen auf eine Artikulation gesellschaftlicher Normen und materieller Interessen hin untersucht. Schließlich erfolgte die Überprüfung des Zusammenhanges zwischen den unabhängigen Variablen (Normen und Interessen) und der abhängigen Variablen (Regie-

⁴¹ Die Fallstudie zu nationalen Positionen zur Reform des IWF wurde von Frau Maren Becker, MA durchgeführt.

rungsposition) auf Basis der aufgestellten Hypothesen und es wurde hinterfragt, welche Normen oder Interessen einen Einfluss auf die Außenpolitik der Regierungen hinsichtlich einer Reform des IWF gehabt haben.

Im Folgenden werden zunächst die organisatorischen Strukturen des Internationalen Währungsfonds sowie die wesentlichen Inhalte einer Reform der Organisation skizziert, bevor die Analyse der nationalen Position und ihrer Einflussfaktoren erfolgt.

3.2. Organisatorische Strukturen des Internationalen Währungsfonds

Die Gründung des Internationalen Währungsfonds (IWF) erfolgte 1944 auf der United Nations Monetary and Financial Conference von Bretton Woods. Mit dem Aufbau des IWF wurde der Gedanke verfolgt, dass Krisen mit globalen Auswirkungen, wie sie sich in den Jahren zuvor in Form der wirtschaftlichen Depression und der zwei Weltkriege ereignet hatten, nur durch globale Zusammenarbeit verhindert werden könnten. In den *Articles of Agreement* wurden die Kernfunktionen des Währungsfonds festgelegt, die ursprünglich vor allem in der Förderung internationaler monetärer Kooperation und der Überwachung der Wechselkurse bestanden. Bis zum heutigen Zeitpunkt haben sich die Funktionen des IWF allerdings deutlich gewandelt. Sicherlich stehen immer noch die Stabilität der Finanzmärkte und deren Überwachung in dem Mittelpunkt der Arbeit, diese Aufgaben wurden inzwischen jedoch um die Bekämpfung von Armut in den Entwicklungsländern erweitert. Dies wird vielfach damit begründet, dass monetäre Stabilität und stabile Wechselkurse in engem Zusammenhang mit der allgemeinen wirtschaftlichen Lage eines Landes stehen und damit auch einen Einfluss auf die Verteilung von Wohlstand haben.

Der Währungsfonds hat 184 Mitglieder und an der Spitze der Organisation steht der Gouverneursrat, der aus den Finanzministern oder Zentralbankchefs der Mitgliedsländer besteht und das oberste Entscheidungsgremium darstellt. Der Stimmanteil eines jeden Mitglieds orientiert sich neben anderen Faktoren auch an den Quoten, das heißt an den finanziellen Beiträgen der Mitgliedsländer. Das tägliche Geschäft wird vom Exekutivdirektorium übernommen. Derzeit repräsentieren acht Exekutivdirektoren einzelne Länder (China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Japan, Russland, Saudi-Arabien und die USA), während weitere 16 Exekutivdirektoren Gruppierungen verschiedener Länder vertreten. Geschäftsführender Direktor war von 2004 bis Oktober 2007 Rodrigo de Rato. In der Regel wird dieses Amt von einem Europäer oder zumindest nicht von einem Staatsangehörigen der USA bekleidet, da die Amerikaner zumeist die entsprechende Position bei der Weltbank besetzen.

Das Ziel des Forschungsprojektes war es, die Ursachen für die Entstehung divergierender nationaler Regierungspositionen hinsichtlich Global Economic Governance zu erforschen. Dazu wurden mehrere konkrete Reformvorhaben innerhalb des IWF betrachtet, die in den vergangenen Jahren von den Mitgliedstaaten kontrovers diskutiert wurden und zum Teil bis heute auf der Verhandlungsagenda stehen. 2006 galt als das Reformjahr des IWF. Der Inhalt eines möglichen Reformpakets war eines der dominanten Themen des Treffens der Finanzminister und Notenbankgouverneure der G7 2006 in Washington sowie der Frühjahrstagung des IWF ebenfalls im April 2006 (Bundesministerium der Finanzen 2006) und der Herbsttagung 2006 in Singapur. Schon im Vorfeld hatte der Geschäftsführende Direktor des IWF, Rodrigo de Rato, ein Strategiepapier zur Neuausrichtung des IWF vorgelegt (Rato 2006). Die Aspekte, die in diesem Papier aufgegriffen

wurden, betrafen vor allem die Neuverteilung der Quoten, die nach Meinung de Ratos sowie der meisten Mitglieder aufgrund des wirtschaftlichen Fortschritts vieler Länder nicht mehr zeitgemäß sei. Ein weiterer Reformaspekt war die Frage des *moral hazard*, das heißt es wurde hinterfragt, inwieweit die Kreditvergabe des IWF an striktere Bedingungen geknüpft werden sollte, um durch die sichere Bereitstellung von Geldern für den Fall einer finanziellen Krise nicht Regierungen zu besonders risikoreichem Verhalten zu verleiten. Darüber hinaus wurde die zukünftige inhaltliche Ausrichtung des IWF angesprochen, hinsichtlich derer die Frage nach einem Rückzug aus der Armut- und Wachstumsfazilität auf der Agenda stand, da in diesem Bereich deutliche Überschneidungen der Kompetenzen zwischen IWF und Weltbank bestehen. Konkret stellen sich die Reformvorhaben wie folgt dar:

Neuregelung der Quoten: Neben seiner Überwachungs- und Beratungsfunktion dient der IWF dazu, Staaten in Finanzkrisen Liquiditätshilfen zu gewähren. Die Kredite können aus den vorher festgelegten Einzahlungen der Mitgliedsländer bereitgestellt werden. Gleichzeitig bemessen sich anhand der eingezahlten Anteile zum einen die Höhe, in der die Länder Finanzhilfen durch den IWF in Anspruch nehmen können, zum anderen die Stimmrechte der Mitglieder (zur Stimmrechtsverteilung siehe: International Monetary Fund 2006). Die Stimmanteile setzen sich wie folgt zusammen: Zum einen verfügt jedes Land über eine fixe Summe von 250 Stimmen, die ursprünglich eine grundsätzlich gleiche Berücksichtigung eines jeden Mitglieds ausdrücken sollen. Hinzu kommt eine variable Komponente berechnet anhand der Einzahlung eines jeden Landes (Paloni; Zanardi 2006). Die Summe der Quoten drückt aus, in welchem Umfang der IWF im Fall von Zahlungsbilanzproblemen seiner Mitgliedsländer in der Lage ist, Kredite zu gewähren. 1944 belief sich das Gesamtvolumen noch auf 10 Milliarden US-\$, inzwischen liegt es bei 282 Milliarden US-\$ (Deutsche Bundesbank 2002). Auf der Herbstkonferenz des IWF 2006 in Singapur wurde mit einer Mehrheit von 90,6 Prozent der Mitglieder die Reform der Quoten beschlossen. Dieser erste Reformschritt beinhaltet, dass die Stimmanteile einiger nach der bisherigen Formel am deutlichsten benachteiligten Staaten unmittelbar angehoben wurden. Die betroffenen Länder sind China, Korea, Mexiko und die Türkei. Die Quoten der übrigen im IWF vertretenen Länder verringern sich dementsprechend gemäß ihrem Kapitalanteil. Weiterhin wurde beschlossen, dass die generelle Formel zur Berechnung der Quoten innerhalb der kommenden zwei Jahre überarbeitet werden soll, um auf diese Weise eine größere Transparenz der Berechnung sowie den Einfluss weiterer oder anderer Faktoren zu ermöglichen. Zu bedenken ist jedoch, dass diese Reform in ihrer jetzigen Reichweite eher einem Minimalkonsens als einer tief greifenden Neuerung entspricht.

Moral Hazard: Ein weiterer Aspekt der Reformdiskussion ist die Frage, inwieweit der IWF die Funktion eines *lender of last resort*, das heißt eines Kreditgebers letzter Instanz, erfüllen sollte. Diese würde einschließen, dass der IWF seine finanziellen Ressourcen aufstocken müsste. Die Frage stellt sich jedoch, inwieweit ein dadurch gewährtes Sicherheitsnetz die Mitgliedstaaten dazu verleiten könnte, besonders risikoreiche Investitionen zu tätigen (*moral hazard*) (Gilpin 2001: 275). In der Vergangenheit wurde insbesondere seitens der Industriestaaten häufig bemängelt, dass sich Entwicklungs- und Schwellenländer stets auf Finanzleistungen in Krisenzeiten vertrauen können. Diese sind zwar an Bedingungen hinsichtlich wirtschaftspolitischer Reformmaßnahmen geknüpft, diese Bedingungen wurden jedoch vielfach als nicht strikt genug bezeichnet.

Armutssenkungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility) - Fokus auf Kernkompetenzen vs. Ausbau der Funktionen des IWF: Die Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) hat zum Ziel, weltweit Armut durch die Förderung von nachhaltigem Wachstum zu verringern. Der IWF unterstützt mittels seiner Kredite angemessene makroökonomische Politiken der Behörden der betroffenen Länder, die in Zusammenarbeit mit den Regierungen und der Zivilgesellschaft entwickelt werden sollen. Die PRGF soll insbesondere den hoch verschuldeten armen Ländern (HIPC), die eine solide Wirtschaftspolitik verfolgen, helfen, ihre Auslandsverschuldung zu reduzieren und auf diese Weise die Verringerung der Armut im Land fördern. Unterstützt werden die Maßnahmen des IWF durch Leistungen der Weltbank und anderer Entwicklungshilfe-Organisationen. Die im Zusammenhang mit der PRGF entstandene Reformdiskussion bezieht sich auf die dem IWF und der Weltbank ursprünglich zugeordneten Aufgaben, wonach Armutsbekämpfung nicht in den Bereich des Fonds fiel. Kritiker beanstanden daher, dass die einstige Aufgabentrennung zwischen den Organisationen wiederhergestellt werden sollte und sich beide zur effizienten Erfüllung ihrer Funktion ausschließlich auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren müssten.

Ansätze zur Überwindung von Schuldenkrisen souveräner Staaten (Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM)): Ein weiterer Reformaspekt, der hier auch erwähnt werden soll, da er über lange Zeit im Mittelpunkt der Diskussion stand, betraf den so genannten *Sovereign Debt Restructuring Mechanism*. Der 2001 von der stellvertretenden geschäftsführenden Direktorin des IWF Anne O. Krueger initiierte SDRM (Krueger 2001) stellte ein Regelwerk zum Umgang mit Staatsschulden dar, das sich an innerstaatlichen Insolvenzverfahren orientierte und ein schnelles Umschuldungsverfahren ermöglichen sollte. Gleichzeitig sollte das Risiko von durch Finanzkrisen bedingten Rechtsstreitigkeiten gemindert werden. Der SDRM richtete sich vor allem an Staaten mit einem sehr großen Schuldenaufkommen und zielte darauf ab, den privaten Sektor zur Lösung von Finanzkrisen stärker einzubeziehen. Eine Übereinkunft über die vorgeschlagenen Mechanismen konnte jedoch nie erzielt werden, was vor allem auf die USA zurückging, auf Basis deren Initiative der Vorschlag zwar ursprünglich gemacht, schließlich aber auch wieder zurückgezogen wurde und daher in der heutigen Diskussion über eine Reform des IWF nicht mehr relevant ist⁴². Daher wird im Folgenden auch nicht Bezug darauf genommen.

3.3. Die Herausbildung der nationalen Positionen

Der Untersuchungszeitraum lässt sich für das Fallbeispiel IWF auf den Abschnitt von 1998/1999 bis 2006 eingrenzen. Zu analysieren sind die Positionen der Bundesrepublik und der USA zu den Aspekten einer möglichen Reform des IWF.

Im folgenden Abschnitt des Forschungsberichts wird gezeigt, welche Positionen die Regierungen Deutschlands und der Vereinigten Staaten in die Verhandlungen um eine Reform des Internationalen Währungsfonds eingebracht haben. Dazu wurden die bereits aufgezeigten zentralen Inhalte der Reform herangezogen. Es musste differenziert werden, ob die Stellungnahmen durch demokratisch legitimierte Regierungsvertreter oder durch Experten, deren Stellungen keinem politischen Wahlmechanismus unterliegen, abgegeben wurden. Daraufhin wurde überprüft, ob die Positionen dieser beiden Akteursgruppen divergierten und gegebenenfalls hinterfragt, wel-

⁴² Gespräch mit dem Mitarbeiter der deutschen Vertretung beim IWF in Washington, DC, am 31.08.2007.

che Ursachen dafür verantwortlich waren. Für den Fall, dass die Positionen übereinstimmten, konnte eine weitere Differenzierung vernachlässigt werden. Die nationalen Positionen zu den behandelten zentralen Reforminhalten sahen konkret wie folgt aus:

Neuregelung der Quoten: Im Hinblick auf eine Reform der Quoten sprach sich die Bundesregierung für eine beschränkte Erhöhung zugunsten einiger Länder - darunter Schwellenländer wie China, die Türkei, Südkorea und Mexiko, aber auch die Bundesrepublik selbst - aus, da die betreffenden Länder im IWF deutlich unterrepräsentiert seien⁴³. Ein entsprechender Beschluss erfolgte auf der Jahrestagung im Herbst 2006 in Singapur (International Monetary and Financial Committee 2006a). Wie Bundesfinanzminister Steinbrück jedoch in einem Interview mit der Financial Times Deutschland betonte, bestehe seitens der Bundesregierung die Kompromissbereitschaft, trotz der gestiegenen Wirtschaftskraft Deutschlands auf eine Erhöhung der eigenen Stimmanteile vorerst zu verzichten, falls dadurch die Reformbemühungen beschleunigt werden könnten (Financial Times Deutschland 24.04.2006). Durch die Erhöhung der Kapitaleinlagen der genannten Schwellenländer würde die BRD dann gemessen am prozentualen Anteil an der Summe der Quoten aller Staaten an Macht verlieren. Wie auch der zuständige Mitarbeiter im Bundesministerium der Finanzen betonte, käme es bei der Quotenreform darauf an, dass die Industrieländer im Vergleich zu den Entwicklungs- und Schwellenländern an Gewicht verlieren (Bundesministerium der Finanzen 2004). Deutschland wäre demnach zu einer Reduzierung des eigenen Stimmengewichtes bereit⁴⁴. Folglich ließ sich hinsichtlich dieses Reformaspektes feststellen, dass sich die Positionen, die von gewählten Politikern gegenüber der Öffentlichkeit und die seitens der Ministerialbeamten geäußert wurden, nicht unterschieden.

Die USA sprachen sich nur bedingt für eine Erhöhung der Quoten einiger IWF-Mitgliedsstaaten aus. Sie favorisierten ein zweistufiges Vorgehen: In einem ersten Schritt sollten auf der Jahrestagung des IWF in Singapur die Quoten der am stärksten unterrepräsentierten Länder erhöht werden. Der zweite Schritt bestehe dann in einer umfassenderen Reform des gesamten Quotensystems (Snow 2006: 3), wobei die Quoten jedoch nicht in der Summe erhöht, sondern nur innerhalb des bestehenden Rahmens neu verteilt werden sollten (Snow 2005; United States Department of the Treasury 07.06.2005). Die Neuverteilung der Quoten sollte auf freiwilliger Basis erfolgen (Snow 2005: 3). Die USA erklärten sich bereit, vorerst wie auch die BRD auf eine Erhöhung des eigenen Stimmenanteils zu verzichten, obwohl sie ihn gemessen am Bruttoinlandsprodukt als zu gering ansähen (Snow 2005). Das US-Finanzministerium betonte jedoch, dass eine Verringerung des prozentualen Anteils der USA inakzeptabel sei. (United States Department of the Treasury 23.09.2005). Dies liegt sicherlich darin begründet, dass die USA derzeit aufgrund ihres Quotenanteils von 17 Prozent quasi über ein Vetorecht verfügen, da für grundlegende Beschlüsse eine Mehrheit von 85 Prozent erforderlich ist. Hierin besteht ein grundlegender Gegensatz zu der Position der Bundesrepublik, die sich durchaus eine bedingte Einschränkung der eigenen Macht im Währungsfonds vorstellen könnte. Dass eine der wesentlichen Konfliktlinien zwischen Deutschland und den USA hinsichtlich der zukünftigen Berechnung der Quoten existiert, bestätigte auch der Mitarbeiter der amerikanischen Vertretung beim IWF⁴⁵. Folglich ließ sich

⁴³ Gespräch mit einem Mitarbeiter des Bundesministeriums der Finanzen am 04.07.2007.

⁴⁴ Gespräch mit einem Mitarbeiter des Bundesministeriums der Finanzen am 04.07.2007.

⁴⁵ Gespräch mit dem Mitarbeiter der amerikanischen Vertretung beim IWF in Washington, DC, am 31.08.2007.

auch auf amerikanischer Seite eine Übereinstimmung zwischen den Positionen von Politikern und bei der Organisation ansässigen Experten nachweisen.

Moral Hazard: Im Hinblick auf die Programme des IWF betont die Bundesregierung die Notwendigkeit der finanziellen Unterstützung der Entwicklungs- und Schwellenländer. Sie bezeichnet zwar die Überwachung der Finanzmärkte als die Kernfunktion des Währungsfonds (International Monetary and Financial Committee 2005; 2006b; Bundesministerium der Finanzen/ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2005a), daneben stelle jedoch auch die langfristige Kreditvergabe ein wichtiges Element der IWF-Instrumente dar (Bundesministerium der Finanzen/ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2005a). Die Frage stellt sich jedoch, inwieweit ein durch die Finanzleistungen des IWF gewährtes Sicherheitsnetz die Mitgliedstaaten dazu verleiten könnte, besonders risikoreiche Investitionen zu tätigen (*moral hazard*) (Gilpin 2001: 275). Das BMF sowie das BMZ bestätigen grundsätzlich die Existenz dieser Gefahr und weisen auch darauf hin, dass in der Vergangenheit entsprechende Verhaltensweisen einzelner Staaten beobachtet werden konnten⁴⁶. Allerdings seien die empirischen Belege für „*moral hazard* als signifikante Einflussgröße relativ knapp“ (Bundesministerium der Finanzen/ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2005a).

Die US-Regierung sieht die zentrale Funktion des Währungsfonds stärker als die Bundesregierung in der Überwachung der Finanzmärkte und weniger in der Vergabe langfristiger Kredite. Der amerikanische Finanzminister machte in seiner Stellungnahme gegenüber dem International Monetary and Financial Committee im April 2006 deutlich: „We applaud his [the Managing Director] efforts and the proposed strengthening of the IMF’s surveillance role“ (Snow 2006: 2). Die Befürchtung des *moral hazard* wird vor allem seitens der US-amerikanischen Regierung geteilt, die die Kreditvergabe an strengere Bedingungen knüpfen will, um so die Gefahr des *moral hazard* einzugrenzen: „As a top priority, the IMF needs to establish and maintain high standards for its support for countries’ economic programs. Weak or half-hearted policy efforts should not merit IMF financial support in emerging markets or low-income countries“ (United States Department of the Treasury 07.06.2005; siehe auch: United States Department of the Treasury 10.06.2004, United States Department of the Treasury 2003). Mit der Frage des *moral hazard* hängt auch zusammen, dass sich die USA grundsätzlich gegen eine zunehmende Regulierung des internationalen Finanzsystems aussprechen und stattdessen einer Regulierung durch die Marktkräfte eine größere Bedeutung beimessen (United States Department of Treasury 18.09.2006; siehe auch: United States Department of the Treasury 09.11.2001; Gilpin 2001: 272).

Armutsreduzierungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility) – Fokus auf Kernkompetenzen vs. Ausbau der Funktionen des IWF: Ein weiterer Aspekt der Reformdiskussion ist die Frage, ob die Programme des IWF und somit auch seine Ressourcen im Hinblick auf die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern ausgeweitet werden sollten. Hierbei handelt es sich um eine grundsätzliche Entscheidung über die Ausrichtung des IWF: Sollte der Währungsfonds sich in erster Linie auf seine Überwachungsfunktion konzentrieren und den

⁴⁶ Dieses wurde auch in dem Gespräch mit dem Mitarbeiter der deutschen Vertretung beim IWF in Washington, DC, am 31.08.2007 bestätigt.

Bereich der Armutsbekämpfung ausschließlich der Weltbank überlassen, oder fällt Letzteres auch unter die Kompetenzen des Fonds (Bundesministerium der Finanzen 2005a)?

Das Bundesfinanzministerium spricht sich für die bisherige Praxis aus, einkommensschwache Länder durch langfristige Kredite zu unterstützen und plädiert sogar für eine Ausweitung der Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF). Auch im Rahmen der G8 wurde im Jahr 2005 beschlossen, die PRGF um insgesamt 150 Mio. US-Dollar aufzustocken (Bundesministerium der Finanzen 2005c). Sie sieht den Reformbedarf jedoch darin, dass eine engere Abstimmung zwischen Geber- und Empfängerländern und eine intensivere Überwachung der Programme erforderlich sei (Bundesministerium der Finanzen 2005b). In einer Stellungnahme zur zukünftigen Ausrichtung des IWF wird betont: „Angesichts der Größe der Herausforderung ist mittelfristig eine Zurückfahren des Engagements des IWF in diesen Ländern [gemeint sind die ärmsten Mitgliedsländer] nicht wünschenswert. Vielmehr ist zur Gewährleistung des nötigen Ausleihvolumens eine Aufstockung der PRGF durch externe Geber erforderlich“ (Bundesministerium der Finanzen 2005a: 26). Auch der Aktionsplan der Bundesregierung betonte die Notwendigkeit der Armutsbekämpfung zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele durch den IWF (Bundesregierung 2004). Gleiches wurde von den Mitarbeitern der deutschen Vertretungen beim IWF und der Weltbank in Washington bestätigt, die die Auffassung vertraten, dass die PRGF nicht völlig aus der Hand des IWF gegeben werden sollte, da die Stabilität makroökonomischer Rahmenbedingungen, für die sich der Fonds einsetzt, eben auch Bestandteil der Strategien zur Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern sei.⁴⁷ Dementsprechend war auch hinsichtlich dieses Reformaspektes eine Übereinstimmung zwischen den von Politikern veröffentlichten Stellungnahmen und den Äußerungen der Experten innerhalb der Organisation festzustellen.

Bezüglich der funktionellen Ausrichtung des IWF folgt die Bush-Regierung den Empfehlungen, die schon im Jahr 2000 von der International Financial Institution Advisory Commission (“Meltzer-Report”) ausgesprochen wurden. Die vom US-Kongress in Auftrag gegebene Studie schlägt vor, die PRGF komplett zu schließen, was der Auffassung der US-Regierung nahe kommt, dass die Zuständigkeiten des Währungsfonds hinsichtlich der Armutsbekämpfung eingeschränkt werden müssten: “The current practice of extending long-term loans in exchange for member countries’ agreeing to abide by conditions set by the IMF should end. [...] The IMF’s Poverty and Growth Facility should be closed” (International Financial Institution Advisory Commission 2000; siehe weiterhin: Meltzer/Sachs 2000; Meltzer 2004; Snow 2005). Folglich sprechen sich die Vereinigten Staaten dafür aus, eine striktere Aufgabentrennung zwischen dem Fonds und der Weltbank einzuhalten. Die primäre Funktion des IWF läge in der Überwachung wirtschaftlicher Stabilität sowie der Verhinderung von Finanzkrisen und nicht in der Bereitstellung langfristiger ausgerichteteter Finanzpakete zur Armutsbekämpfung: “It is also important to maintain a distinction between the role of the IMF in promoting macroeconomic stability and sustainability and providing exceptional balance of payment supports and the World Bank’s role for providing longer-term project and budgetary financing” (Snow 2005; siehe weiterhin: United States Department of the Treasury 19.04.2006; 02.02.2006; 30.09.2002; 29.09.2002; 09.11.2001; 27.06.2001).

⁴⁷ Gespräche mit den Mitarbeitern der deutschen Vertretungen bei der Weltbank und beim IWF am 29. und 31.08.2007.

Gesellschaftliche Normen und materielle Interessen in Deutschland und den USA: Im zweiten Schritt wurde untersucht, welche gesellschaftlichen Gruppen konkret von den Inhalten der IWF-Reform (*issue area*) betroffen waren bzw. welche Normen und Interessen dadurch angesprochen wurden, so dass ein Interesse an einer Beeinflussung der Verhandlungen bestand bzw. bestimmte Normen durch die Verhandlungsführer hätten berücksichtigt werden müssen. Hier ließ sich feststellen, dass materielle Interessen keinen Einfluss auf die Verhandlungen hatten. Auf Nachfrage beim Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) bestätigte dieser beispielsweise, dass sich der BDI in die diesbezüglichen Diskussionen mit keiner Stellungnahme eingebracht habe⁴⁸. Auch die versuchte Einflussnahme seitens anderer Interessengruppen konnte nicht nachgewiesen werden. Daher ist davon auszugehen, dass primär endogene Normen die außenpolitischen Positionen Deutschlands und der USA bestimmt haben. Im Folgenden wurde daher untersucht, welche Normen in den Gesellschaften beider Länder als dominant angesehen werden können. Grundlage dieser Untersuchung waren zum einen Daten, die dem World Value Survey entnommen wurden, zum anderen Dokumente, die Rückschlüsse auf das Vorhandensein bestimmter Normen zuließen. Es wurden die Stellungnahmen von Mitgliedern der Regierungen bzw. deren Mitarbeiter sowie den nationalen Vertretern im IWF analysiert, um herauszufinden, inwieweit sich in diesen die gesellschaftlichen Normen widerspiegeln.

Gemäß dem World Value Survey wurden folgende Normen im Hinblick auf eine Reform des IWF als relevant erachtet (vgl. den Analyseansatz in Teil 1. des Abschlußberichts): Als *Inhaltsnormen* wurden *Eigenverantwortung* und *Solidarität* identifiziert. Indikatoren für das Vorhandensein dieses Normensets in den Gesellschaften Deutschlands und der USA konnten in Form des Verständnisses von Freiheit und Gleichheit gefunden werden, wobei unter Freiheit eben individuelle Freiheit, das heißt auch die Eigenverantwortung für das individuelle Handeln verstanden werden kann. Der Begriff der Gleichheit beinhaltet dementsprechend eine solidarische Komponente im Sinne der angestrebten Gleichheit von Lebensbedingungen. Unter letzteren Aspekt fiel auch die Auffassung darüber, inwieweit die Einkommensverteilung innerhalb eines Landes oder länderübergreifend angeglichen werden sollte. Darüber hinaus konnte als Indikator für Eigenverantwortung und Solidarität angesehen werden, inwiefern Bürger die primäre Verantwortung für ihre (wirtschaftliche) Lage haben oder ob der Staat hier eine stärkere Gewährleistungsrolle übernehmen soll. Als Ergebnis der untersuchten Relevanz der Inhaltsnormen Eigenverantwortung und Solidarität ließ sich feststellen, dass die Norm der Eigenverantwortung mehrheitlich von der US-amerikanischen Bevölkerung geteilt wird, während die Bevölkerung in Deutschland dem Staat eine größere Verantwortung zuschreibt. Hinsichtlich der Norm der Solidarität ergab sich folglich, dass diese vor allem in der deutschen Bevölkerung vertreten und weniger in den USA als relevant angesehen wurde.

Als relevante *Prozessnormen* wurden die der *konsensualen Entscheidungsfindung* und die der *mehrheitsorientierten Entscheidungsfindung* identifiziert. Unterschiede zwischen Deutschland und den USA zeigten sich insbesondere bei der Frage nach dem Vertrauen in zivilgesellschaftliche Gruppen als Vertreter gesellschaftlicher Interessen. Die Akzeptanz von non-profit-Organisationen war in der deutschen Bevölkerung wesentlich stärker, was auf die Dominanz der

⁴⁸ Schriftliche Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Industrie vom 16.07.2007.

Prozessnorm der konsensualen Entscheidungsfindung schließen lässt. In den USA scheint hingegen die der mehrheitsorientierten Entscheidungsfindung dominant zu sein.

3.4. Verbindung zwischen den unabhängigen und der abhängigen Variablen

Für die innerhalb des Internationalen Währungsfonds behandelten Reforminhalte bedeutete dies, dass die unabhängige Variable Normen in Form der Inhaltsnormen Solidarität vs. Eigenverantwortung und der Prozessnormen konsensuale Entscheidungsfindung vs. mehrheitsorientierte Entscheidungsfindung die abhängige Variable, die Regierungsposition in Deutschland und den USA, beeinflusste. Nach der Analyse der seitens der Regierungsvertreter geäußerten nationalen Position war festzustellen, dass sich die herausgearbeiteten Normen in den Stellungnahmen widerspiegeln. Diese Entsprechung sei im Folgenden exemplarisch illustriert:

Die Inhaltsnorm der *Solidarität* zeigte sich beispielsweise in der deutschen Position zu der Frage nach der inhaltlichen Ausrichtung des IWF bezüglich der Bekämpfung von Armut in den Entwicklungsländern. Das Bundesfinanzministerium sprach sich dafür aus, die Armutsbekämpfung weiterhin unter dem Dach des Fonds zu verfolgen und drückte damit seine Solidarität mit den Menschen in den Entwicklungsländern aus. Ähnlich äußerte sich Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul in einer öffentlichen Stellungnahme im Juli 2003: „Die Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer ist ein Beispiel für die Globalisierung von Solidarität“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2003). Weiterhin wird in der Erklärung der Millenniumsziele durch das BMZ die Verantwortung der Industriestaaten betont: „Das achte Millenniumsziel fordert dagegen vor allem die Industrieländer: Sie sollen die internationalen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern schaffen“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2005). Auch in der Frage hinsichtlich *moral hazard* drückte die Bundesregierung ihre Solidarität mit in Finanzkrisen geratenen Staaten aus, indem sie das Risiko des *moral hazard* als relativ gering einstuft und sich für die weitere Bereitstellung umfangreicher Finanzleistungen für betroffene Länder aussprach (Bundesministerium der Finanzen/ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2005a).

Betrachtet man die Stellungnahmen der amerikanischen Regierung zu einer Reform des IWF, so liegt die Vermutung nahe, dass eine dominante Norm die der *Eigenverantwortung* ist. Dies wird vor allem in der Rede Bushs bei der Inter-American Development Bank im Februar 2002 deutlich: „Today, I call for a new compact for global development, defined by new accountability for both rich and poor nations alike. Greater contributions from developed nations must be linked to greater responsibility from developing nations“ (Bush, George W./The White House 2002). Damit betont Bush, dass Kredite nicht bedingungslos vergeben werden, sondern dass die Empfängerländer auch in der Verantwortung stehen, aktiv an der Überwindung einer Finanzkrise mitzuwirken. Der Ruf nach mehr Eigenverantwortung spiegelt sich auch in den Stellungnahmen von Quarles vom Juni 2005 (United States Department of the Treasury 07.06.2005) sowie von Finanzminister Snow vom April 2005 wider: „The Bush Administration's approach to developing countries is based on the principle that good economic policy in the countries is a prerequisite for economic growth and poverty reduction, and that we should work with countries to develop their policies“ (United States Department of the Treasury 19.04.2005). Eine ähnliche Einstellung ließ

sich in der amerikanischen Position zu der inhaltlichen Ausrichtung des IWFs ausmachen: Hier sprach sich die Regierung für eine Reduzierung des Engagements in der Armutsbekämpfung aus. Statt dessen solle die Überwachungsfunktion gestärkt werden (Snow 2005; siehe weiterhin: United States Department of the Treasury 19.04.2006; 02.02.2006; 30.09.2002; 29.09.2002; 09.11.2001; 27.06.2001).

Die Untersuchung der relevanten Prozessnormen ergab, dass für die Bundesrepublik die der konsensualen Entscheidungsfindung, für die USA die der mehrheitsorientierten Entscheidungsfindung dominant ist. Dies ließ sich insbesondere anhand der Positionen zur Reform der Quoten nachvollziehen: Die Bundesregierung setzte sich für eine verstärkte Mitsprache der Entwicklungs- und Schwellenländer ein und ging dabei erheblich weiter als die US-Regierung, da sie auch eine begrenzte Einschränkung der eigenen Macht hinnehmen würde (Financial Times Deutschland 24.04.2006). Die Position der USA war hierbei deutlich zurückhaltender, was darauf zurückgeführt werden kann, dass die amerikanische Regierung befürchtet, ihr derzeit indirekt bestehendes Vetorecht zu verlieren. In einer Pressekonferenz im Januar 2006 betonte Präsident Bush die Vormachtstellung der USA, was implizierte, dass aus seiner Sicht eine Mitsprache anderer Staaten in der Weltwirtschaft nur bedingt erfolgen sollte: „We’ve got a responsibility to lead to promote freedom and a responsibility to continue to put policies in place that will let us be a leader when it comes to the economy in the world” (Bush, George W./The White House 2006a). Und in der *State of the Union Address* sagte Bush: “Here at home, America also has a great opportunity: We build the prosperity of our country by strengthening our economic leadership in the world” (Bush, George W./The White House 2006b).

Die hier dargestellten Positionen der Regierungen der USA und Deutschlands zeigen, dass die herausgestellten gesellschaftlichen Prozess- und Inhaltsnormen von den Regierungsvertretern aufgenommen wurden und somit ein Zusammenhang zwischen den unabhängigen und der abhängigen Variablen bestand. Für Deutschland erwies sich vor allem die Inhaltsnorm der Solidarität und die Prozessnorm der konsensualen Entscheidungsfindung als relevant, während in den USA die Inhaltsnorm der Eigenverantwortung und die Prozessnorm der mehrheitsorientierten Entscheidungsfindung dominierten. Weiterhin zeigte sich durch den Vergleich der seitens der Politiker gegenüber der Öffentlichkeit gemachten Äußerungen mit den Stellungnahmen der Experten innerhalb der Ministerien bzw. Organisationen, dass diese nicht voneinander abwichen, so dass eine weitere Differenzierung beider Akteursgruppen im Rahmen des Projektes nicht notwendig war. Mit Bezug auf die eingangs formulierten Hypothesen ließ sich feststellen, dass ein spezifisches Normenset existierte bei einer fehlender Artikulation spezifischer materieller Interessen. Dadurch traten die Interessen als handlungsleitende Variable in den Hintergrund und die gesellschaftlichen Normen stellten die Handlungsorientierung für die Regierung dar.

3.5. Fazit

Die Analyse der gelesenen öffentlichen Stellungnahmen sowie der geführten Interviews zum Fallbeispiel einer angestrebten Reform des Internationalen Währungsfonds hat ergeben, dass primär gesellschaftliche Normen für die nationale Position verantwortlich waren. Materielle gesellschaftliche Interessen schienen hingegen keine Rolle gespielt zu haben. Nach der Identifizierung der durch die Verhandlungsgegenstände – die Reform der Quoten, die Frage des *moral hazard*

und die zukünftige inhaltliche Ausrichtung des Fonds bezüglich der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern - angesprochenen Normensets ließ sich feststellen, dass sowohl Politiker als auch Experten in den Gesellschaften Deutschlands und der USA als relevant erachtete Normen in ihre Äußerungen aufnahmen und demnach von einer Rückkopplung zwischen gesellschaftlichen Normen und der nationalen Position ausgegangen werden kann. Für Deutschland erwiesen sich dabei insbesondere die Inhaltsnorm der Solidarität sowie die Prozessnorm der konsensualen Entscheidungsfindung als relevant, während in den Vereinigten Staaten die Inhaltsnorm der Eigenverantwortung sowie die Prozessnorm der mehrheitsorientierten Entscheidungsfindung dominant waren. Damit wurden die Hypothesen bestätigt, die schon im Projektantrag aufgestellt wurden.

Hinsichtlich dieser Hypothesen (vgl. Analyseansatz des Projektes) konnte daher nachgewiesen werden, dass die vorherrschenden spezifischen Normen bei einer nicht hinreichenden Artikulation materieller Interessen dafür verantwortlich waren, welche Haltungen die Regierungsvertreter in die Verhandlungen einbrachten. Die zweite Hypothese, die das parallele Vorhandensein spezifischer Normen und spezifischer Interessen bzw. diffuser Normen und diffuser Interessen thematisierte, musste in diesem Zusammenhang nicht hinzugezogen werden. Die Analyse der nationalen Position zeigte zudem, dass die Stellungnahmen der Verhandlungsbeteiligten in beiden Staaten über den Verhandlungszeitraum, das heißt auch über einen Regierungswechsel hinaus, inhaltlich konstant blieben. Daher konnte davon ausgegangen werden, dass ein Wechsel der amtierenden Regierungspartei keinen Einfluss auf die Verhandlungsposition zu den genannten Gegenstandsbereichen hatte und demnach parteiunabhängig erfolgte. Eine weitergehende nach Parteien differenzierende Analyse konnte daher vernachlässigt werden.

3.6. Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (2000): Caio K. Koch-Weser, Staatssekretär Bundesministerium der Finanzen zum Thema „Reform der internationalen Finanzmarktinstitutionen – Reformvorschläge und Verhandlungsstand“ anlässlich der öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“, 23.10.2000 Berlin, in: http://www.bundestag.de/ftp/pdf_arch/welt_koc.pdf (08.06.2007).
- Bundesministerium der Finanzen (2002): Finanzmarktkrisen – Ursachen und Lösungsmöglichkeiten, Monatsbericht des BMF April 2002, S. 47-65, in: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt__I/Monatsbericht/11648__1,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (08.06.2007).
- Bundesministerium der Finanzen (2004): Global Governance: Veränderungsprozesse in der globalisierten Wirtschaft, Monatsbericht des BMF Juni 2004, S. 59-69, in: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt__I/24752__0,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (08.06.2007).
- Bundesministerium der Finanzen (2005b): 60 Jahre IWF - Wie geht es weiter? Monatsbericht des BMF Juni 2005, S. 68-69, in: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2005/06/050616agmb005,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (07.06.2007).
- Bundesministerium der Finanzen (2005c): Jahresversammlung Internationaler Währungsfonds und Weltbank 24./25. September 2005, Monatsbericht des BMF Oktober 2005, S. 67-70, in: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2005/10/051019agmb005,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (08.06.2007).
- Bundesministerium der Finanzen (2006): G7-Treffen und Frühjahrstagungen von Internationalem Währungsfonds und Weltbank, Monatsbericht des BMF Mai 2006, in: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2006/05/060519agmb009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (07.06.2007).

- Bundesministerium der Finanzen / Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2005a): 60 Jahre Bretton Woods-Institutionen: Standortbestimmung und Ausrichtung, S. 21. In: <http://text.bundesfinanzministerium.de/Anlage30137/Broschuere-60-Jahre-Bretton-Woods-Institutionen-Standortbestimmung-und-Ausrichtung.pdf> (06.06.2007).
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2003): Newsletter Juli 2003, in: <http://www.bmz.de/de/presse/nl/nl2003/newsletter15/index.html> (30.09.2007).
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2005): Millenniums-Entwicklungsziele – Herausforderungen zu Beginn des dritten Jahrhunderts, in: http://www.bmz.de/de/service/infothek/buerger/themen/beihefter_MDG.pdf (30.09.2007).
- Bundesregierung (2004): Aktionsplan “Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung”, in: <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan-Volltext.pdf> (21.09.2007).
- Bush, George W./The White House (2002): President Proposes \$5 Billion Plan to Help Developing Nations, Remarks by the President on Global Development, Inter-American Development Bank, Washington, D.C. 14.02.2002, in: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020314-7.html> (06.06.2007)
- Bush, George W./The White House (2006a): Press Conference of the President, The White House, Washington D.C., 26.01.2006, in: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/01/20060126.html> (06.06.2007)
- Bush, George W./The White House (2006b): State of the Union Address by the President, United States Capitol, Washington D.C. 31.01.2006, in: <http://www.whitehouse.gov/stateoftheunion/2006/> (06.06.2007).
- Deutsche Bundesbank (2002): Monatsbericht September: Quoten und Stimmrechtsanteile im IWF, S. 65-80.
- Financial Times Deutschland (24.04.2006): Berlin nimmt Machtverlust im IWF hin. In: <http://www.ftd.de/politik/deutschland/67204.html> (12.06.2007).
- Gilpin, Robert (2001): Global Political Economy. Understanding the International Economic Order. Princeton, Oxford.
- International Financial Institution Advisory Commission (2000): Report of the International Financial Institution Advisory Commission, Chapter 2: The International Monetary Fund, p. 24-51, in: <http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.pdf> (06.09.2007).
- International Monetary and Financial Committee (2005): Statement by Mr. Hans Eichel, Minister of Finance of the Federal Republic of Germany to the International Monetary and Financial Committee, Washington, D.C. 16.04.2005, in: <http://www.imf.org/External/spring/2005/imfc/stmt/eng/deu.pdf> (08.06.2007).
- International Monetary and Financial Committee (2006a): Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund, September 17, 2006, in: <http://www.imf.org/external/np/cm/2006/091706.htm> (20.09.2007).
- International Monetary and Financial Committee (2006b): Statement by H.E. Peer Steinbrück, Minister of Finance of the Federal Republic of Germany, to the International Monetary and Financial Committee, Washington, D.C., September 17, 2006, in: <http://www.imf.org/External/AM/2006/imfc/statement/eng/deu.pdf> (07.09.2007).
- International Monetary Fund (2006): IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors, in: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm> (12.07.2007).
- Krueger, Anne O. (2001): A New Approach to Sovereign Debt Restructuring, in: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/122001.htm> (08.06.2007).
- Meltzer, Allan H (2004): IMF and World Bank Reform, Testimony Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, Washington, D.C. 19.05.2004, in: American Enterprise Institute http://aei.org/publications/filter.all.pubID.20559/pub_detail.asp (08.06.2007).
- Meltzer, Allan H; Sachs, Jeffrey (2000): Reforming the IMF and The World Bank, in: American Enterprise Institute http://www.aei.org/publications/pubID.11425/pub_detail.asp (08.06.2007).
- Paloni, Alberto; Zanardi, Maurizio (ed.) (2006): The IMF, World Bank and Policy Reform. London, New York.

- Rato, Rodrigo de (2006): The IMF's Medium-Term Strategy: New Priorities, New Directions. Remarks by Rodrigo de Rato, Managing Director, International Monetary Fund at the Aspen Institute, Rome, Italy 09.02.2006, in: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2006/020906.htm> (07.06.2007).
- Snow, John W. (2005): Statement at the Meeting of the International Monetary and Financial Committee, Washington, D.C., September 24, 2005. In: <http://www.imf.org/external/am/2005/imfc/stmt/eng/usa.pdf> (12.07.2007).
- Snow, John W. (2006): Statement to the International Monetary and Financial Committee, Washington, D.C., April 22, 2006, in: <http://www.imf.org/External/spring/2006/imfc/statement/eng/usa.pdf> (07.09.2007).
- United States Department of the Treasury (02.02.2006): Remarks by Under Secretary for International Affairs Tim Adams at AEI Seminar Working with the IMF to Strengthen Exchange Rate Surveillance, in: <http://www.treasury.gov/press/releases/js4002.htm> (06.06.2007).
- United States Department of the Treasury (07.02.2002): Improving the Bretton Woods Financial Institutions by John B. Taylor, Under Secretary of Treasury for International Affairs, Annual Midwinter Strategic Issues Conference, Bankers Association for Finance and Trade, Washington, D.C., in: <http://www.treasury.gov/press/releases/po996.htm> (06.06.2007).
- United States Department of the Treasury (07.06.2005): Statement of Acting Under Secretary for International Affairs Randal K. Quarles before the Senate Banking Committee, in: <http://www.treas.gov/press/releases/js2485.htm> (07.09.2007).
- United States Department of the Treasury (09.11.2001): Report on Implementation of Recommendations Made by the International Financial Institutions Advisory Commission October 2001, in: <http://www.treasury.gov/press/releases/po876.htm> (06.09.2007).
- United States Department of the Treasury (10.06.2004): John B. Taylor, Under Secretary of Treasury for International Affairs, Keynote Address at the Conference Global Economic Challenges for the IMF's New Chief American Enterprise Institute, in: <http://www.treasury.gov/press/releases/js1719.htm> (06.09.2007).
- United States Department of the Treasury (19.04.2005): John W. Snow, Secretary of the Treasury, Testimony Before the House Committee on Financial Services, The State of the International Economy, in: <http://www.treas.gov/press/releases/js2396.htm> (06.06.2007).
- United States Department of the Treasury (19.04.2006): Statement by Under Secretary for International Affairs Timothy D. Adams in Advance of Meetings of the G-7, IMF and World Bank, in: <http://www.treasury.gov/press/releases/js4193.htm> (06.06.2007).
- United States Department of the Treasury (2003): Report on Implementation of Recommendations Made by the International Financial Institutions Advisory Committee, in: <http://www.treas.gov/press/releases/reports/js10132.pdf> (08.06.2007).
- United States Department of the Treasury (23.09.2005): Remarks by Under Secretary for International Affairs Timothy D. Adams: The IMF-Back to Basics, Institute for International Economics Conference on Reform of the International Monetary Fund, September 23, 2005. In: <http://www.ustreas.gov/press/releases/js2940.htm> (12.09.2007).
- United States Department of the Treasury (27.06.2001): Excellence and the International Financial Institutions by Paul H. O'Neill, Secretary of the Treasury, to the Economic Club of Detroit, Detroit, Michigan, in: <http://www.treasury.gov/press/releases/po449.htm> (06.06.2007).
- United States Department of the Treasury (29.09.2002): Secretary Paul O'Neill – Governor's Speech to the Annual Meeting of the IMF and World Bank, Washington, D.C., in: <http://www.treasury.gov/press/releases/po3478.htm> (06.06.2007).
- United States Department of the Treasury (30.09.2002): John B. Taylor, Under Secretary of Treasury of International Affairs at the Annual Meeting of the National Association for Business Economics, Washington, D.C., in: <http://www.ustreas.gov/press/releases/2002930214479428.htm> (06.06.2007).
- United States Department of Treasury (18.09.2006): Remarks by Treasury Assistant Secretary for International Affairs Clay Lowery before the Institute of International Bankers Breakfast Dialogue Singapore Promoting a More Open Global Financial System, in: <http://www.treas.gov/press/releases/hp117.htm> (20.09.2007).

4. Interessen, Normen und nationale Positionen zu globalen Finanzmärkten - Fallstudie zum Basel II Abkommen über Standards für Banken⁴⁹

Im Folgenden wird die Fallstudie Basel II des DFG-Projektes Global Economic Governance dargestellt. Diese Studie diente der Analyse des Zusammenhanges zwischen materiellen Interessen und endogenen Normen auf der einen und der Regierungsposition im Bereich Global Governance der Finanzmärkte, speziell des internationalen Bankengeschäfts, auf der anderen Seite. Die Forschungslücke bestand dabei dahingehend, dass die bislang entwickelten Ansätze maßgeblich entweder den Einfluss von Normen oder den von Interessen bzw. den Blick auf die internationale Ebene verfolgen. Mit dem hier verwendeten Ansatz wurde davon ausgegangen, dass in einer Gesellschaft Interessen und Normen parallel existieren. Nach der Identifizierung der zum einen durch den Globalisierungsprozess und zum anderen durch die *issue area* betroffenen relevanten Interessen und Normen musste geklärt werden, in welchem Wechselverhältnis die Variablen zueinander stehen, bzw. unter welchen Bedingungen Normen und unter welchen Interessen handlungsleitend wirken. Ebenso neu ist die Betrachtung von Regierungspositionen hinsichtlich Global Economic Governance, insbesondere im Hinblick auf die von uns ausgewählten Fallstudien einer Reform des IWF, der WTO sowie der internationalen Bankenstandards Basel II. Dabei wurde bewusst nicht auf die Verhandlungen auf internationaler Ebene eingegangen, sondern vielmehr hinterfragt, welche endogenen Faktoren für die außenpolitische Regierungsposition verantwortlich sind.

4.1. Methodisches Vorgehen

Zunächst galt es, die nationale Position, die von den Verhandlungsbeteiligten eingebracht wurde, herauszuarbeiten. Als Quellen empirischer Daten dienten zum einen Interviews, die von Juni bis September 2007 mit Experten geführt wurden. Als potenzielle Ansprechpartner galten in erster Linie diejenigen, die unmittelbar in die Verhandlungen zu Basel II involviert bzw. in möglichst nahem Umfeld der Verhandlungsarena tätig waren sowie diejenigen, auf die sich die Reform der Bankenstandards auswirkte. Dies bezog sich auf deutscher Seite vor allem auf die Deutsche Bundesbank, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF). Diesbezüglich ist innerhalb dieses Forschungsberichts festzuhalten, dass sich die Mitarbeiter der Ministerien und der Bundesbank als durchaus gesprächsbereit erwiesen. Auf Anfrage bei der BaFin wurde jedoch geäußert, dass eine Stellungnahme zu der in den Verhandlungen vertretenen Position aufgrund von vertraulichen Verhandlungsinterna nicht abgegeben werden könne⁵⁰. Auf Seiten der USA gelang es nicht, einen direkten Kontakt mit den Mitarbeitern der involvierten Ministerien oder den Aufsichtsbehörden herzustellen. Erkenntnisse über die nationale Verhandlungsposition konnten daher nicht durch ein persönliches Gespräch mit diesen gewonnen werden, sondern diesbezüglich musste die Analyse von Dokumenten als Methode herangezogen werden. Da Stellungnahmen zu Basel II von Mitarbeitern des Finanzministeriums

⁴⁹ Die Fallstudie zu nationalen Positionen zu Basel II wurde von Frau Maren Becker, MA durchgeführt.

⁵⁰ Telefonisches Gespräch mit einem Mitarbeiter der BaFin aus dem Bereich Bankenaufsicht am 14. Juni 2007.

und der Aufsichtsbehörden jedoch leicht zugänglich waren, ließ sich die nationale Position dennoch nachvollziehen. Bestätigt wurden die gefundenen Angaben in den Dokumenten zudem durch die kontaktierten Ansprechpartner auf deutscher Seite, die selbst in die Verhandlungen involviert waren und somit auch Auskunft zu der amerikanischen Verhandlungsposition geben konnten.

Hinsichtlich der Interviews ist anzumerken, dass keiner der Ansprechpartner seine grundsätzliche Einwilligung dazu gab, gegenüber Externen außerhalb des Projektes namentlich zitiert zu werden. Wenn überhaupt, dann ist ein Verweis auf den Ursprung der Aussage nur nach individueller Rücksprache möglich. Daneben umfasste ein großer Teil der den Interviews vorangegangenen Analyse Dokumente, die auf den Webseiten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), der Bundesbank sowie der Regierungen der Bundesrepublik und der USA einzusehen waren. Mittels dieser wurde analysiert, worin die Position bestand, die von den Akteuren in die Verhandlungen eingebracht wurde. In einem zweiten Schritt wurde ermittelt, welche gesellschaftlichen Normen und materiellen Interessen in den USA und Deutschland dominieren. Hierzu wurden Daten aus dem World Value Survey sowie Dokumente der betroffenen Verbände ausgewertet. Die Positionen der nationalen Bankenverbände wurden von diesen veröffentlicht und waren daher direkt zugänglich, so dass ein persönliches Gespräch mit Vertretern von Verbänden nicht weiter notwendig war. Schließlich wurde untersucht, inwieweit sich dominante gesellschaftliche Normen und/oder materielle Interessen in den Stellungnahmen der Regierungsvertreter und Experten widerspiegelten. Dazu konnten sowohl die Aussagen der Gesprächspartner hinsichtlich der Bezugnahme auf endogene Normen oder materielle Interessen als auch die Regierungsdokumente überprüft werden. Hieraus ließ sich ableiten, ob die identifizierten Normen und Interessen einen Einfluss auf die Regierungsposition hatten und daher ein Zusammenhang zwischen den unabhängigen Variablen (Normen und Interessen) und der abhängigen Variablen (Regierungsposition) nachgewiesen werden konnte. Im Folgenden werden zunächst die organisatorischen Strukturen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht sowie die Reform der Bankenstandards durch Basel I und Basel II skizziert, bevor die Analyse der nationalen Positionen sowie der ihnen zugrunde liegenden unabhängigen Variablen erfolgt.

4.2. Organisatorische Strukturen: Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht wurde 1974 von den Zentralbanken und Bankaufsichtsbehörden der G 10 ins Leben gerufen. Grundlegend dafür war die Erkenntnis, dass die bestehende Bankenaufsicht durch eine mangelhafte internationale Vernetzung, wie sie sich insbesondere im Zusammenhang mit der Konkursabwicklung der Herstatt-Bank in den 1970er Jahren gezeigt hatte, geprägt war. Der Konkurs der Kölner Privatbank gehörte zu den größten Bankenpleiten seit Ende des Zweiten Weltkrieges. Als fatal erwies sich in der Phase der Konkursabwicklung, dass die Zeitverschiebung zwischen Europa und den USA nicht bedacht wurde und die Banken in den Vereinigten Staaten noch operierten, als die Filialen in Deutschland schon längst geschlossen waren⁵¹. Darin zeigte sich, dass das Bankgeschäft sich noch nicht auf die globalisierten Finanzmärkte eingestellt hatte. Die Bankenaufsicht sollte folglich den Herausforderungen einer zunehmenden Internationalisierung der Ökonomie angepasst werden. Dafür wurde der institutionelle Rahmen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) genutzt. Die BIZ ist eine internationale

⁵¹ Gespräch mit dem Mitarbeiter des Bundesministeriums der Finanzen am 19.07.2007.

Organisation zur Förderung finanzpolitischer Kooperation. Sie wurde 1930 gegründet und ist damit die älteste internationale Finanzorganisation der Welt. Das ständige Sekretariat der BIZ sitzt in Basel und hat zwei Niederlassungen in Hong Kong und Mexico City. Dem Basler Ausschuss gehören heute die ursprünglichen Länder der G10 Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, die Niederlande, Schweden und die USA, seit 1983 die Schweiz sowie zusätzlich Luxemburg und Spanien an. Um einheitliche Standards in der Bankenaufsicht zu entwickeln, tritt der Ausschuss seit 1974 vierteljährlich zusammen.

Ausgangssituation: Von Basel I zu Basel II: 1988 verabschiedeten die Zentralbankgouverneure bzw. -präsidenten der G10 die Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, den so genannten „Basler Eigenkapitalakkord“, auch genannt Basel I. Mittels der Empfehlungen in Basel I wurde beabsichtigt, eine angemessene Eigenkapitalunterlegung der weltweit wichtigsten Banken zu gewährleisten. Diese war in den vorangegangenen Jahren auf einen Stand gesunken, der ein zu hohes Insolvenzrisiko der Banken bedeutete. Folglich sollten durch die neuen Vereinbarungen die Kreditvergabepaxis der Banken neu geregelt und gleichzeitig einheitliche Wettbewerbsbedingungen auf internationaler Ebene geschaffen werden. Basel I sah sich jedoch in den Folgejahren vielfältiger Kritik ausgesetzt. Diese betraf in erster Linie drei Aspekte:

1. Unter Basel I wurde die Eigenkapitalunterlegung der Banken nicht aufgrund der Zahlungsfähigkeit eines Kunden bemessen, sondern anhand des Segmentes, dem der Kreditnehmer angehörte (bspw. Unterscheidung zwischen Firmen- und Privatkunden). Demzufolge bestand für Banken der Anreiz, Kredite an die Kunden zu vergeben, deren Bonität nur mäßig war, da bei diesen häufig höherer Zinsen durchgesetzt werden konnten.
2. Die Höhe der Eigenkapitalunterlegung wurde unter Basel I nur anhand der Marktpreisrisiken und der Kreditrisiken bemessen. Zu den Marktpreisrisiken gehören Kursrisiken, Zinsänderungsrisiken und Wechselkursrisiken. Das Kreditrisiko bezeichnet den Fall, dass ein Kreditnehmer aufgrund der eigenen Insolvenz nicht mehr in der Lage ist, seine Schulden gegenüber dem Gläubiger zu begleichen. Dieses Vorgehen wurde in der Folgezeit als nicht mehr adäquat betrachtet, da die Praxis gezeigt hatte, dass vor allem das operationelle Risiko für Banken Krisen verantwortlich war. Unter operationellem Risiko versteht der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht „die Gefahr von Verlusten, die in Folge der Unangemessenheit oder des Versagens von internen Verfahren, Menschen und Systemen oder in Folge von externen Ereignissen eintreten“ (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht 2003: 150). Dieses musste unter Basel I nicht mit Eigenkapital unterlegt werden.
3. Es existierten keine standardisierten Methoden der Veröffentlichung von risikorelevanten Informationen sowie der aufsichtsrechtlichen Prüfung zwischen den jeweiligen Staaten.

Diese Kritikpunkte sollten mit der Schaffung von Basel II aufgegriffen und die entsprechenden Verfahrensweisen den wirtschaftlichen Erfordernissen angepasst werden. Vertreter sowohl der US- als auch der deutschen Seite befürworteten generell die Überarbeitung der bisherigen Standards unter Basel I: „This is why we consider it very important that the Basle Committee work quickly to complete its updating of the Basle Capital Accord, by expanding the number of credit-risk categories and revising the current all-or-nothing system for classifying loans to sovereign borrowers“, (United States Department of the Treasury April 21, 1999; siehe weiter: United States Department of the Treasury April 25, 1999). Auch die Deutsche Bundesbank be-

tonte, dass eine Überarbeitung bestehender Regeln notwendig sei, da die Verfahren unzureichend wären und nicht den neusten Methoden entsprächen (Deutsche Bundesbank 2004).

Die als Basel II bekannt gewordenen reformierten Richtlinien wurden im Juni 2004 unter dem Titel „International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards – A Revised Framework“ beschlossen (Bank for International Settlements 11.05.2004) und in einer umfassenden Version erneut im Juni 2006 publiziert (Basel Committee on Banking Supervision 2006). Basel II basiert auf einem Drei-Säulen-Konzept: Innerhalb der ersten Säule wurden neue quantitative Mindestanforderungen hinsichtlich der von Banken angewandten Verfahren zur Ermittlung der notwendigen Eigenkapitalunterlegung festgelegt. Die zweite Säule beinhaltet den „Supervisory Review Process“ (SRP), das heißt Vorschriften zu regelmäßig stattfindenden Überprüfungen der Ressourcen und betriebliche Abläufe der Banken. Maßnahmen, die die Transparenz der externen Rechnungslegung der Banken betreffen, werden innerhalb der dritten Säule verankert. Diese dienen dazu, dass Marktteilnehmer eine bessere Übersicht darüber bekommen, inwieweit die Eigenkapitalunterlegung der jeweiligen Bank im Hinblick auf die bestehenden Risiken angemessen ist (Paul 2006: 298ff.).

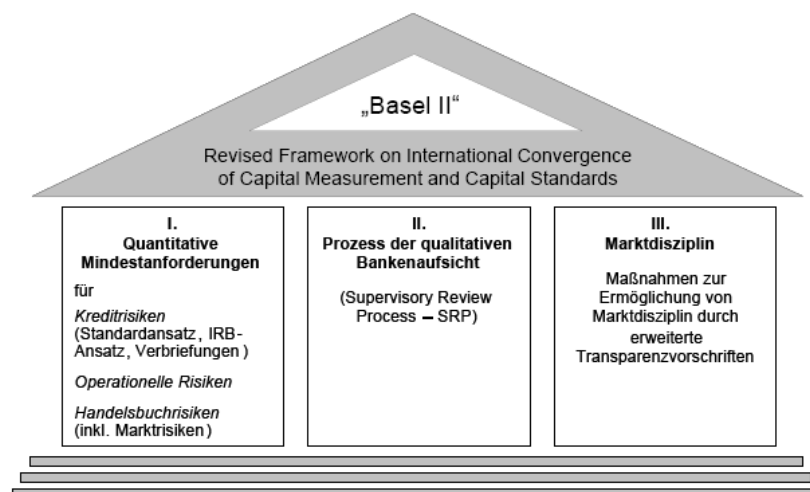


Abbildung: Das „Drei-Säulen-Konzept“ von Basel II (Paul 2006: 299)

Basel II richtet sich in erster Linie an international tätige Banken, wobei dieser Begriff nicht eindeutig definiert wurde. In Deutschland gelten sie weitgehend jedoch auch für die anderen Kreditinstitute, da der von der EU-Kommission vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der neu gefassten Bankenrichtlinie und der Kapitaladäquanz-Richtlinie im Februar 2006 durch das Bundeskabinett verabschiedet wurde. Der grundlegende Inhalt dieser Richtlinien entspricht den unter Basel II erfolgten Regelungen und betrifft neben den ursprünglich 14 großen deutschen Banken auch alle übrigen. In den USA hingegen gilt Basel II nur für einige international bedeutende Bankenhäuser.

4.3. Die Herausbildung der nationalen Positionen

Als Untersuchungszeitraum wurden die Jahre von 1998 bis 2006 festgelegt, da in dieser Phase die wesentlichen Verhandlungen geführt wurden, die zum Beschluss von Basel II und der anschließenden Umsetzung in nationales Recht führten. Auf deutscher Seite sind die Deutsche Bundesbank und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht im Basler Ausschuss vertreten, sei-

tens der USA das Board of Governors of the Federal Reserve System, die Federal Reserve Bank of New York, das Office of the Comptroller of the Currency, die Federal Deposit Insurance Corporation und das Office of Thrift Supervision (Basel Committee on Banking Supervision 2007). Eingbracht haben sich jedoch auch Vertreter der Regierungen, auch wenn keine institutionalisierten Verfahren der Beteiligung der politischen Ebene am Verhandlungsprozess bestanden.

Es war zu untersuchen, welche Position von den Vertretern der Bundesrepublik als auch der USA in die Verhandlungen eingebracht wurde. Dabei musste zum einen dahingehend differenziert werden, ob die Stellungnahmen durch einen (demokratisch legitimierten) Regierungsvertreter oder durch einen Experten beispielsweise aus der Ministerialbürokratie erfolgten und gegenüber wem die Äußerungen getätigt wurden. Es wurden drei zentrale Verhandlungsinhalte ausgemacht, in denen die Verhandlungspositionen zwischen den USA und Deutschland divergierten:

Spezifischer Verhandlungsgegenstand	Divergierende Positionen
Für wen soll Basel II gelten? (Adressaten und Komplexität der Verfahren)	Anwendung nur auf internationale Banken (USA) vs. Anwendung auf alle Finanzinstitute (D)
Zeitplan der Umsetzung von Basel II	Einführung der Regeln 2007/2008 (D) vs. Einführung frühestens 2009 (USA)
Rating-Verfahren	Bankinternes Rating (D) vs. Beurteilung durch externe Rating-Agenturen
Kreditvergabe an klein- und mittelständische Unternehmen	Generell keine bevorzugte Berücksichtigung der Spezifika klein- und mittelständischer Unternehmen in der Kreditvergabe (USA) vs. Sonderregelungen für klein- und mittelständische Unternehmen, die Benachteiligung verhindern sollen (D)

Adressaten von Basel II und Komplexität der Verfahren: Innerhalb der Europäischen Union werden die neuen Regeln für alle Banken zur Anwendung kommen, während die USA die gesetzlich vorgeschriebene Anwendung der Basler Standards auf nicht international tätige Finanzinstitute grundsätzlich ausschlossen. Nach derzeitigem Stand wird Basel II nur für zehn bis zwanzig große US-Banken verpflichtend gelten. Hier ist jedoch anzumerken, dass auf die zehn bis zwölf größten US-Banken 95 Prozent des gesamten internationalen Geschäftsvolumens aller Banken der Vereinigten Staaten entfallen (Sachverständigenrat 2003/2004). Im Laufe der Verhandlungen wurde von deutscher Seite aus angemahnt, dass es durch die unterschiedliche Anwendbarkeit auf große und kleine Finanzinstitute zu einem ungleichen Wettbewerb zwischen den europäischen und amerikanischen Bankenhäusern kommen würde (Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie 2003: 2; Bundesministerium der Finanzen 15.02.2006). Daher setzten sich deutsche Vertreter dafür ein, dass die neuen Regelungen auch inhaltlich die besonderen Erfordernisse der europäischen Bankenlandschaft mit ihrer Vielzahl von kleinen und mittelgroßen Finanzinstituten berücksichtigen (Deutsche Bundesbank 2005a). Durch Basel II müsse demnach erreicht werden, dass sie eine individuelle Risikokalkulation vornehmen könnten

und nicht mehr auf die bisher gültigen starren Regeln zurückgreifen müssten (Bundesregierung 15.02.2006). Für die kleinen und mittelgroßen Finanzinstitute bedeute dies – wie die vierte Auswirkungenstudie QIS 4 gezeigt hat (Deutsche Bundesbank 2005b) – dass sie erheblich weniger Eigenkapital benötigen und somit entlastet werden (Bundesministerium der Finanzen 2006: 63), während größere Banken ihren Eigenkapitalanteil eher erhöhen müssen. Zudem müsse realisiert werden, dass Basel II kleinen Finanzinstituten durch spezielle Bestimmungen zur Nutzung einfacher Anrechnungsverfahren sowie durch Beiträge zur Deregulierung entgegenkommt (Bundesministerium der Finanzen 15.02.2006).

Auf Seiten der USA setze sich die Regierung dafür ein, dass Basel II nicht wie in Europa auf alle Finanzinstitute angewendet werden muss, sondern nur auf große, international tätige Banken. Das beim US-Finanzministerium ansässige Office of the Comptroller of the Currency betonte 2003 in seinem Bericht, dass die Entwicklung neuer Bankenstandards die Betroffenen schon vor Herausforderungen stelle, obwohl diese nur auf international tätige Banken ausgerichtet seien: “Although the year saw considerable progress toward completion of a new Basel Capital Accord, the task of developing capital rules that will apply to all internationally active banks proved more complicated than anticipated“ (Office of the Comptroller of the Currency 2003). Zudem verkündete Susan Schmidt Bies, damaliges Mitglied des Board of Governors des Federal Reserve System, dass sie erwarte, dass die Mehrzahl der Banken bei Basel I bleiben, statt auf Basel II umsteigen werde: “We expect only one or two dozen banks to move to the U.S. version of Basel II in the near time, meaning that the vast majority of U.S. banks would be able to continue operating under Basel I, which will be amended through a separate rulemaking process. The Basel I framework has already been amended more than twenty-five times in response to changes in banking products and the banking environment and as a result of a better understanding of the risk of individual products and services” (The Federal Reserve Board 2006b).

Zeitplan der Umsetzung von Basel II: Die Regeln unter Basel II sollten nach einer Entscheidung des Basler Bankenausschusses vom Mai 2004 innerhalb der Europäischen Union in einem zweistufigen Prozess jeweils zum 1. Januar 2007 sowie zum 1. Januar 2008 in Kraft treten. Die Umsetzung der Inhalte in deutsches Recht erfolgte durch ein Gesetz, das die neu gefassten Bankenrichtlinien und die neue Kapitaladäquanz-Richtlinie einführt sowie durch zwei Rechtsverordnungen, die Solvabilitätsverordnung (SolvV) und die Großkredit- und Millionenkreditverordnung (GroMiKV) (Bundesministerium der Finanzen Januar 2006: 64-67). In den USA wurde eine Umsetzung bislang mit Verweis auf Schwierigkeiten in der Umstellung auf die komplexen Verfahrensweisen immer weiter nach hinten verschoben und findet möglicherweise stufenweise erst 2008-2011 statt.

Das Bundesfinanzministerium mahnte in den Verhandlungen mehrfach an, dass die US-Behörden eine baldige Umsetzung von Basel II vorantreiben sollten, um international einheitliche Bedingungen zu gewährleisten⁵². Diese Position wurde ebenfalls länderübergreifend von der Europäischen Kommission vertreten. Das Bundesfinanzministerium betonte jedoch, dass durch die verzögerte Einführung in den USA der Zeitplan in Europa bzw. in Deutschland nicht in Frage gestellt würde: „Die EU-Kommission, unterstützt von der Bundesregierung, setzt sich in ihren Gesprächen mit der amerikanischen Seite mit Nachdruck dafür ein, dass Basel II möglichst rasch

⁵² Gespräch mit dem Mitarbeiter des Bundesministeriums der Finanzen am 19.07.2007.

auch in den USA eingeführt wird. Der Zeitplan zur Einführung der neuen Eigenkapitalregelungen für EU-Kreditinstitute und Wertpapierfirmen steht jedoch fest und wird durch den derzeitigen Diskussionsprozess in den USA nicht in Frage gestellt (Bundesministerium der Finanzen 15.02.2006; siehe weiter: Bundesministerium der Finanzen 2006: 67-68). Im Vergleich der öffentlich geäußerten Position des Finanzministeriums mit den Aussagen der Experten aus der Ministerialbürokratie war festzustellen, dass die Positionen übereinstimmten. Im Gespräch betonte auch der zuständige Mitarbeiter des Bundesfinanzministeriums, dass der Prozess in den USA völlig inakzeptabel verlaufen sei und sich die deutsche Seite davon abgegrenzt habe⁵³. Damit kamen die deutschen Vertreter den Interessen der deutschen Banken nach.

Sowohl das US-Finanzministerium als auch die Aufsichtsbehörden befürchteten eine noch nicht ausreichende Vorbereitung der betroffenen Banken auf Basel II. Demzufolge befürworteten sie eine verzögerte Einführung in den Vereinigten Staaten im Vergleich zu Europa um mindestens ein Jahr: "As we all know reforming the risk-based capital standards [...] has been a long and painstaking exercise, and the implementation of the most recent version of the Basel II framework announced in June 2004 has posed many challenges for U.S. and international regulators. In an Advanced Notice for Proposed Rulemaking issued in September of last year, the banking regulators announced a delay in the implementation of the phase-in period of Basel II, which will not begin until 2008, a year after European banks will begin implementing Basel II", (United States Department of the Treasury March 13, 2006; siehe weiter: United States Department of the Treasury May 26, 2005; The Federal Reserve Board 2005; The White House 2006). Selbst dieses Bestreben erwies sich in der Folgezeit als nicht umsetzbar, so dass der Zeitplan für die Implementierung 2006 erneut nach hinten korrigiert wurde (The Federal Reserve Board 2006a; United States Department of the Treasury March 9, 2006). Die Tatsache, dass amerikanische Aufsichtsbehörden die Umsetzung von Basel II verzögern, erscheint vor allem vor dem Hintergrund, dass Basel II von den USA initiiert wurde, widersprüchlich. Zu bedenken sind vor allem die negativen Effekte, die diese Verzögerung mit Blick auf andere Staaten nach sich ziehen kann. Eine zeitlich unterschiedliche Implementierung stellt die Ernsthaftigkeit der Arbeit des Basler Ausschusses in Frage und setzt geringe Anreize für die Länder außerhalb des Komitees, die neuen Regeln ebenfalls anzuwenden.

Rating-Verfahren: Die Kreditwürdigkeit von Unternehmen soll unter Basel II mittels neuer transparenterer Rating-Verfahren bemessen werden, um so zuverlässigere Informationen darüber zu erhalten, ob sie in der Lage sind, Kredite fristgemäß und in voller Höhe zurückzuzahlen. Auf diese Weise soll das Risiko der Finanzinstitute gemindert werden. Dabei wird zwischen internen, durch Banken vollzogenen und externen, durch Rating-Agenturen vorgenommenen Ratings, die nach außen offengelegt werden, unterschieden. In den USA war die Methode des externen Ratings schon vor einer Überarbeitung der internationalen Bankenstandards verbreitet, so dass sich die amerikanischen Behörden für eine umfassendere Verwendung dieses Ansatzes einsetzten: "While the Agencies are considering greater use of external ratings for determining capital requirements for a broad range of exposure [...]" (United States Department of the Treasury 6.10.2005). Die deutschen Vertreter hingegen befürchteten bei der standardmäßigen Einführung dieser Verfahrensweise durch Basel II einen Wettbewerbsvorteil auf amerikanischer Seite, so dass

⁵³ Gespräch mit dem Mitarbeiter des Bundesministeriums der Finanzen am 19.07.2007.

sie sich für neue Verfahren des bankinternen Ratings einsetzen: „Die Banken dürfen alle vier Risikoparameter selbst schätzen. Das daraus entwickelte bankinterne Risikomesssystem muss von der BaFin als Aufsichtsbehörde genehmigt werden“ (Bundesministerium der Finanzen 2006).

Besondere Bestimmungen für klein- und mittelständische Unternehmen: Betrachtet man die Aussagen von Vertretern der Ministerien, insbesondere des Bundesministeriums der Finanzen⁵⁴ und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie⁵⁵, so wird deutlich, dass diese insbesondere Sonderregelungen für klein- und mittelständische Unternehmen unterstützt haben. Sie setzten sich dafür ein, ein speziell auf die Bedürfnisse des Mittelstandes ausgerichtetes Paket in Basel II zu integrieren und artikulierten dieses Vorhaben auch explizit gegenüber der Öffentlichkeit: „Mit der am 10. Juli 2002 vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht erzielten grundsätzlichen Einigung ist für den deutschen Mittelstand ein großer Durchbruch erreicht worden. Die Bundesregierung hat ihr Ziel erreicht: Basel II wird nicht zu einer Benachteiligung von rund 3,2 Millionen deutschen mittelständischen Unternehmen führen“ (Bundesministerium der Finanzen 10.07.2002; siehe auch Bundesministerium der Finanzen 2005; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 15.02.2006). Seitens des BMWI wurde betont, dass dadurch die Möglichkeit entstand, dass Kredite an Mittelständler mit deutlich weniger Eigenkapital der Banken unterlegt werden müssen als Kredite an größere Unternehmen (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2004; Bundesministerium der Finanzen 15.02.2006). Diesbezüglich betonte die Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Dagmar Wöhrl im März 2006 in einer Rede anlässlich des 6. Sparkassen-Forums Deutscher Mittelstand: „Mit dem Gesetzentwurf schöpfen wir alle nationalen Wahlrechte zum Nutzen der Mittelstandsfinanzierung aus: So müssen die Banken z.B. für Mittelstandskredite bis 1 Million Euro künftig 17 % weniger Eigenkapital hinterlegen. [...] Wir erwarten im Gegenzug, dass die Entlastung auch an die Kunden [u.a. KMU] weitergegeben wird“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 29.03.2006).

Eine wichtige Rolle nahm auch Gerhard Schröder in den Verhandlungen ein. Auch wenn der damalige Bundeskanzler formell nicht in die Verhandlungen zu Basel II involviert war, brachte er sich doch ein, um bestimmte Inhalte auszuhandeln, die den klein- und mittelständischen Unternehmen zugute kamen. Dies wurde auch in den Gesprächen bestätigt, die im Rahmen des Projektes mit Mitarbeitern des Bundesministeriums der Finanzen und der Bundesbank geführt wurden⁵⁶. Beide bejahten, dass das Engagement des Bundeskanzlers dazu beitrug, dass spezielle Mittelstandsinteressen durchgesetzt werden konnten. Dessen Einbezug sei zu einem Zeitpunkt erfolgt, zu dem nach Aussage des befragten Mitarbeiters des Finanzministeriums die Verhandlungen vor allem zwischen den USA und Deutschland ins Stocken geraten seien. Auch hinsichtlich der Interessen der KMU stimmen die öffentlichen Aussagen und die, die durch die Experten im nicht-öffentlichen Raum erfolgten, überein.

In den USA standen die Interessen klein- und mittelständischer Unternehmen nicht im Mittelpunkt der nationalen Position, sondern diese war vor allem durch bankinterne Verfahrensweisen gekennzeichnet. Demnach stellte es sich als schwierig dar, Aussagen des Finanzministeri-

⁵⁴ Gespräch mit dem Mitarbeiter des Bundesministeriums der Finanzen am 19.07.2007.

⁵⁵ Siehe nachfolgende Quellenangaben.

⁵⁶ Gespräche mit Mitarbeitern des Bundesministeriums der Finanzen und der Bundesbank, 19. und 23. Juli 2007.

ums und der Aufsichtsbehörden zu finden, die darauf Bezug nahmen. Auch im Gespräch mit der Vertreterin der Deutschen Bundesbank wurde bestätigt, dass Mittelstandsinteressen in den Vereinigten Staaten eine geringere Rolle spielen⁵⁷. Die Analyse der nationalen Position zeigte, dass die Stellungnahmen der Verhandlungsbeteiligten in beiden Staaten über den Verhandlungszeitraum, das heißt auch über einen Regierungswechsel hinaus, inhaltlich konstant blieben. Daher konnte davon ausgegangen werden, dass ein Wechsel der amtierenden Regierungspartei keinen Einfluss auf die Verhandlungsposition zu den genannten Gegenstandsbereichen hatte und demnach parteiunabhängig erfolgte. Eine weitergehende nach Parteien differenzierende Analyse konnte daher vernachlässigt werden. Zudem konnte festgestellt werden, dass sich die Positionen der Regierungsvertreter nicht von denen der Experten der Ministerialbürokratie unterschieden.

Gesellschaftliche Normen und materielle Interessen der betroffenen Finanzinstitute und Unternehmen in der BRD und den USA. In einem ersten Schritt wurde untersucht, welche gesellschaftlichen Gruppen konkret von den Inhalten von Basel II (*issue area*) betroffen waren bzw. welche Normen durch die Reform angesprochen wurden, so dass ein Interesse an einer Beeinflussung der Verhandlungen bestand bzw. bestimmte Normen durch die Verhandlungsführer hätten berücksichtigt werden müssen. Die Betroffenheit der Akteure, in diesem Fall der Banken und Unternehmen, ergab sich aus den vorangegangenen Banken Krisen und der im Verlauf derer gewonnenen Erkenntnis, dass die bestehenden Regeln der Bankenregulierung der Internationalisierung des Finanzgeschäfts angepasst werden mussten.

Hinsichtlich der Fallstudie Basel II konnte festgestellt werden, dass gesellschaftliche Normen in den Verhandlungen zu einer Reform der Bankenstandards keine Rolle spielten. Weder in den untersuchten Dokumenten noch in den Gesprächen mit den Experten wurde auf endogene gesellschaftliche Normen Bezug genommen. Daher wurde folglich analysiert, welche konkreten Interessen seitens der Banken und Unternehmen in Deutschland und den USA artikuliert wurden und hinsichtlich welcher Inhalte Interessendivergenzen bestanden. Eine Möglichkeit der Einflussnahme durch Interessengruppen bestand vor allem in den Kommentaren zu den drei vom Basler Ausschuss zwischen 1999 und 2003 veröffentlichten Konsultationspapieren, die den jeweils aktuellen Stand der geplanten Bankenstandards wiedergaben und Interessengruppen zur Stellungnahme aufforderten (Bank for International Settlements 2003). Insbesondere war zu beachten, inwieweit die Artikulation konkreter Interessen zeitnah zu einer entsprechend geäußerten Position seitens der Verhandlungsbeteiligten bzw. zu einem Wandel der Verhandlungsposition stattfand, so dass von einer unmittelbaren Beeinflussung ausgegangen werden kann.

Es wurden die Interessenlagen der Banken und Unternehmen hinsichtlich der drei im Zusammenhang mit der nationalen Position behandelten Verhandlungsinhalte analysiert. Was die Finanzinstitute anging, so betrafen ihre Interessen folgende Aspekte der neuen Bankenstandards:

Adressaten von Basel II und Komplexität der Verfahren: Die US-amerikanischen Bankenverbände begründeten ihre Haltung damit, dass die geplanten Bankenstandards ausschließlich für große international tätige Banken gestaltet worden wären und damit für kleinere Finanzinstitute eine Benachteiligung darstellten. Diese würden durch das Ausmaß der neu einzuführenden Regelungen überfordert und benötigten vereinfachte, auf sie zugeschnittene Vorschriften: „The original Basel Accord was developed more than fifteen years ago to provide a uniform international regu-

⁵⁷ Gespräch mit der Mitarbeiterin der Deutschen Bundesbank 23. Juli 2007.

latory standard specifically for large, internationally active banks. [...] The generic model has never been a good fit for the wide variety of individual circumstances of American banks, particularly the smaller institutions” (American Bankers Association 2006; siehe weiter: American Bankers Association 2000; America’s Community Bankers 2003; Bank of America 2003). Ein ähnlicher Einwand wurde auch von Karen Thomas, Independent Community Bankers of America, vor dem Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit im U.S. Repräsentantenhaus im Juni 2003 vorgebracht: „Even though community banks are pleased with the decision regarding the scope of application of Basel II in the U.S., that does not mean that we do not have concerns about the impact Basel II will have on community banks” (ICBA 2003).

Auch in Deutschland übten kleinere Finanzinstitute und Sparkassen vielfach Kritik an der Komplexität von Basel II und an der Problematik, die daraus für kleine Banken entstünde: „Zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen von kleineren Banken und deren Kunden müssen die mit der Umsetzung der neuen Regelungen verbundenen Kosten in eine vernünftige und ausgewogene Relation zum übergeordneten Ziel einer Stärkung der Stabilität auf den Finanzmärkten gebracht werden (Raiffeisen Bankengruppe 2003; siehe weiterhin: Bundesverband deutscher Banken 2005a; Verband der privaten Bausparkassen 2003). Im Detail wurde kritisiert, dass zum einen ein erheblicher bürokratischer Mehraufwand mit Basel II einherginge und zum anderen die Gefahr einer Zentralisierung mit einhergehendem Kompetenzverlust im Kerngeschäft der Kreditvergabe bestehe (DGZ Deka Bank 2001).

Zeitplan der Umsetzung von Basel II: Bei den deutschen Banken stieß der unterschiedliche zeitliche Ablauf der Einführung von Basel II auf Kritik, da er zu verschiedenen Ausgangsbedingungen in Europa und den USA und gegebenenfalls zu Wettbewerbsnachteilen führe. So äußerte sich Manfred Weber, Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Vorstandes des Bundesverbandes deutscher Banken, kritisch hinsichtlich der verzögerten Einführung in den USA. Er mahnte an, dass das „Projekt im internationalen Schulterschluss“ voran gebracht werden müsse, da eine „Aufweichung des Zeitplanes die Glaubwürdigkeit der Mitglieder des Basler Ausschusses beschädige“ (Bundesverband deutscher Banken 2005b). Auch der Zentrale Kreditausschuss als Vertretung der Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft und der Deutsche Sparkassen- und Giroverband äußerten ihre Bedenken hinsichtlich der Verschiebung in den USA (Zentraler Kreditausschuss 2006; Deutscher Sparkassen- und Giroverband 2006).

Vertreter von US-Banken waren der Auffassung, der Zeitplan sei zu straff, um eine Umstellung der Systeme ordnungsgemäß zu gewährleisten. Sie setzten sich dafür ein, dass die Einführung von Basel II verschoben werde, bis die genauen Auswirkungen auf das Bankenwesen klar seien: „ICBA remains concerned about the competitive disparities between Basel I and Basel II and recommends that the implementation of Basel II and the issuance of a Basel II Notice of Proposed Rulemaking (NPR) be delayed until the U.S. regulators have completed their analysis of the latest Quantitative Impact Study (QIS4) and have come to a consensus concerning its competitive impact” (ICBA 2005, Institute of International Bankers 2003).

Rating-Verfahren: Die deutschen Banken wie auch der deutsche Mittelstand sprachen sich gegen die ausschließlich durch externe Rating-Agenturen durchgeführten Bonitätsprüfungen aus, da sie für deutsche Unternehmen im internationalen Vergleich Nachteile beinhalteten. So veröffentlichte die volkswirtschaftliche Abteilung der DGZ DekaBank eine Studie, in der sie betonte,

dass „die alleinige Zulassung externer Ratings zur Ermittlung der Eigenkapitalunterlegung von einer Vielzahl der am Konsultationsprozess beteiligten Interessengruppen als kritisch angesehen“ würde. [...] Eine fehlende externe Einstufung würde jedoch einen gegenüber erstklassig gerateten Unternehmen höheren Unterlegungssatz mit sich bringen, obschon der nicht geratete Mittelständler bonitätsmäßig kein schlechteres Risiko darstellen muss. Gut geratete Unternehmen würden gegenüber ebenso guten, aber nicht gerateten Mittelständlern bevorzugt“ (DGZ DekaBank 2000).

Die amerikanischen Banken zeigten hingegen geringere Skepsis hinsichtlich des externen Ratings zur Erhöhung der Transparenz des mit dem individuellen Kreditnehmer verbundenen Risikos: „ICBA also agrees with the concept of using external credit ratings to enhance the risk sensitivity of the Basel I risk-based capital rules [...]“ (ICBA 2007). Auch die Mitarbeiterin der Bundesbank bestätigte, dass die Diskussion über die anzuwendenden Rating-Verfahren außerhalb Deutschlands weitaus weniger intensiv geführt wurde. Deutsche (mittelständische) Unternehmen jedoch wären es bislang nicht gewohnt gewesen ihre Bilanzen zu veröffentlichen⁵⁸.

Besondere Bestimmungen für klein- und mittelständische Unternehmen: Der deutsche Mittelstand sah sich vor allem dadurch bedroht, dass sich die Konditionen für Kredite in Zukunft stärker an der Bonität des Kreditnehmers orientieren. Denn je größer für die Bank das Risiko eines Ausfalles der Kredite ist, desto mehr Eigenkapital muss diese hinterlegen und desto höhere Zinsen wird sie veranschlagen. Da jedoch insbesondere mittelständische Unternehmen zumeist nur schlecht mit Eigenkapital ausgestattet seien und demnach ein erhöhtes Risiko für die Banken darstellten, kämen mit den neuen Regelungen insbesondere auf diese schlechte Konditionen zu (Bundesverband der Deutschen Industrie 2002: 4). Dementsprechend setzten sich die großen deutschen Wirtschaftsverbände im Laufe der Verhandlungen dafür ein, dass den besonderen Bedürfnissen der KMU Rechnung getragen würde: „Within the field of corporate financing, the proposed directive put forward by the EU Commission for the implementation of Basel II needs to be redesigned to cater better for the needs of the SMEs.“ (Bundesverband der Deutschen Industrie 2004: 5). Ähnlich äußerte sich auch der Deutsche Industrie- und Handelskammertag in einer Stellungnahme vom Oktober 2003 zu dem „Dritten Konsultationspapier der Europäischen Kommission zur Umsetzung von Basel II in der EU“: „Besonders hervorzuheben ist hier die Möglichkeit, KMU-Kredite bis zu 1 Million Euro den Verbindlichkeiten im Retail-Segment zuzuordnen und bei der Eigenkapitalbemessung mit reduzierten Risikogewichten zu versehen.“ (Deutscher Industrie- und Handelskammertag 2003).

In den USA spielten die Interessen mittelständischer Unternehmen bei der Formulierung von Basel II eine geringere Rolle als in Deutschland, so dass die amerikanische Seite auch nicht die Notwendigkeit der Einführung gesonderter Regeln sah. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass der Mittelstand in den USA weniger von Bankkrediten abhängig ist und verstärkt auf andere externe Finanzquellen sowie Eigenmittel zurückgreifen kann (Greitemeyer 2004:1). Dies wurde auch im Gespräch mit der Mitarbeiterin der Bundesbank bestätigt⁵⁹, die darauf verwies, dass der Mittelstand in den USA über eine höhere Eigenkapitalquote verfüge. Zudem seien kleinere Unternehmen nicht so gut organisiert wie in Deutschland, worauf ebenfalls eine geringe Artikulation mittelständischer Interessen zurückgeführt werden könne.

⁵⁸ Gespräch mit der Mitarbeiterin der Bundesbank am 23.07.2007.

⁵⁹ Gespräch mit der Mitarbeiterin der Bundesbank am 23.07.2007.

4.4. Verbindung zwischen den unabhängigen und der abhängigen Variablen

Schließlich wurde untersucht, inwieweit ein direkter Zusammenhang zwischen der nationalen Verhandlungsposition und den endogenen Interessen besteht, das heißt, inwieweit von einer erfolgreichen Artikulation der nationalen Interessen gegenüber der Regierung ausgegangen werden kann. Es galt, die dem Projekt zugrunde liegenden Hypothesen auf den festgelegten Zeitraum anzuwenden und ihre Aussagekraft zu überprüfen. Die erste Hypothese besagte, dass wenn materielle Interessen diffus, endogene Normen mit Bezug zu dem Verhandlungsgegenstand jedoch spezifisch sind, die Normen die Handlungsorientierung für die nationale Position bilden. Wenn hingegen endogene Normen diffus und materielle Interessen spezifisch sind, treten die Normen als handlungsleitende Größe in den Hintergrund und die Regierung orientiert sich an den artikulierten Interessen. Die zweite Hypothese besagte, dass in dem Fall, in dem sowohl materielle Interessen als auch endogene Normen diffus sind, sich für die Regierung keine aus der Gesellschaft abzuleitende Handlungsempfehlung ergibt und neue unabhängige Variablen in Betracht gezogen werden müssen. Sind aber beide Variablen, Normen und Interessen, spezifisch und stehen nicht im Widerspruch zueinander, so ergibt sich daraus eine Weisung für die Regierungsvertreter.

Hinsichtlich der Adressaten der Bankenstandards unter Basel II ließ sich feststellen, dass sich sowohl in den USA als auch in Deutschland die Interessen der betroffenen Finanzinstitute in den nationalen Positionen widerspiegeln. In beiden Staaten äußerten Interessengruppen ihre Bedenken in Bezug auf die Anwendung von Basel II auf kleine, nicht international tätige Banken, was in den Stellungnahmen der Regierungsvertreter aufgegriffen wurde. So fand beispielsweise die folgende Position der ABA ihre Entsprechung in der Haltung des beim Finanzministerium ansässigen Comptroller of the Currency John D. Hawke: „The Basel Committee designed the Capital Accord for large, internationally active banks. However, it has been imposed on every bank, large and small, in the United States and many smaller banks in other countries. Therefore, ABA is compelled to address here the inappropriateness of applying the final revision to smaller, especially community, institutions” (American Bankers Association 2000; siehe weiterhin ICBA 2003). Bei Hawke hieß es diesbezüglich: “Maintaining an appropriate competitive balance in the U.S. between our large, internationally active banks, on the one hand, and the thousands of smaller banks and thrift institutions, on the other, is a crucial consideration” (Hawke 2003). Ähnliche Übereinstimmungen zwischen den Interessen- und Regierungsvertretern fanden sich für Deutschland in der Position der kleineren Banken, die die Entstehung von Wettbewerbsnachteilen durch die Komplexität von Basel II und die damit verbundenen Kosten befürchteten (Raiffeisen Bankengruppe 2003) und der Äußerung des Bundesministeriums der Finanzen, das betonte, dass Basel II kleinen Finanzinstituten durch spezielle Bestimmungen zur Nutzung einfacher Anrechnungsverfahren sowie durch Beiträge zur Deregulierung entgegenkommen müsse (Bundesministerium der Finanzen 15.02.2006).

Was den Zeitplan der Umsetzung anging, so fanden sich auch hier die Interessen der Banken in den nationalen Positionen wieder. Die deutschen Banken mahnten vermehrt die Notwendigkeit einer Beibehaltung des geplanten Zeitplanes an (Bundesverband deutscher Banken 2005b). Das Bundesfinanzministerium wiederum vertrat in den Verhandlungen die Auffassung, dass die Einführung von Basel II in Europa und den USA möglichst zeitgleich erfolgen sollte.

Auch der konsultierte Mitarbeiter betonte, dass die Tatsache, dass die USA einen international einheitlichen Prozess mehrfach blockierten, aus deutscher Sicht völlig inakzeptabel gewesen sei⁶⁰. In den USA orientierte sich das Finanzministerium ebenfalls an den Interessen der endogenen Bankenlandschaft, die aufgrund der unzureichend fortgeschrittenen Vorbereitung auf die neuen Verfahren eine spätere Einführung als in Europa befürworteten (siehe unter anderem United States Department of the Treasury March 13, 2006; March 9, 2006; The Federal Reserve Board 2005; The White House 2006; Institute of International Bankers 2003; ICBA 2005). Folglich kann auch bezüglich des zweiten Reforminhaltes von einer Einflussnahme endogener Gruppen auf die Verhandlungsteilnehmer ausgegangen werden. Auch hinsichtlich der Rating-Verfahren entsprachen die Positionen der nationalen Vertreter den dominanten Interessen im Land. Während in den USA geringe Vorbehalte gegen externe Ratings im Rahmen von Basel II existierten, waren die deutschen KMU meist nicht gewohnt, ihre Bilanzen offenzulegen und äußerten daher ihre Vorbehalte (DGZ DekaBank 2000; Bundesministerium der Finanzen 2006; United States Department of the Treasury October 6, 2005; ICBA 2007).

Am deutlichsten wird die Beeinflussung der Regierung jedoch anhand der Sonderregelungen für klein- und mittelständische Unternehmen in Deutschland. Der deutsche Mittelstand beanstandete, dass durch die zukünftig stärkere Bemessung der Konditionen für Kredite an der Bonität des Kreditnehmers klein- und mittelständische Unternehmen benachteiligt würden (Bundesverband der Deutschen Industrie 2002). Hierbei kann davon ausgegangen werden, dass die Bundesregierung in der Befürwortung eines Mittelstandspaketes als Bestandteil von Basel II eine Möglichkeit sah, ihren Rückhalt in der deutschen Bevölkerung zu stärken, worin sich wiederum die Rückkopplung zwischen endogenen Interessen und der Position demokratisch legitimierter Regierungsvertreter zeigt. Untermuert wird diese Annahme dadurch, dass der Mittelstand in Deutschland sehr gut organisiert ist und daher über eine einflussreiche Stellung in der Interessenlandschaft verfügt. Die Bundesregierung nutze folglich die Basel-II-Verhandlungen, um ihre mittelstandsfreundliche Politik der vorangegangenen Jahre fortzusetzen und sich dadurch Sympathien bei den potenziellen Wählern zu verschaffen (Bundesministerium der Finanzen 10.07.2002; 2005; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2004; 15.02.2006). Dies wurde auch in dem Gespräch mit dem Mitarbeiter des Bundesministeriums der Finanzen bestätigt⁶¹, der betonte, dass die politische Spitze lange kein allzu großes Interesse am Basel-II-Prozess gezeigt habe. Als jedoch das Thema Mittelstand auf die Agenda gesetzt worden sei, habe sich dies geändert und sich folglich insbesondere Bundeskanzler Schröder in den Verhandlungsprozess eingebracht. Hier ist demnach eine eindeutige Korrelation zwischen der Artikulation materieller Interessen und der zeitnahen Positionierung der Bundesregierung festzustellen. Mit Bezug auf die eingangs formulierten Hypothesen ließ sich feststellen, dass ein diffuses Normenset existierte bei einer Artikulation spezifischer Interessen durch die Banken- und Unternehmerverbände. Dadurch traten die Normen in den Hintergrund und die materiellen Interessen stellten die Handlungsorientierung für die Regierung dar.

⁶⁰ Gespräch mit dem Mitarbeiter des Bundesministeriums der Finanzen am 19.07.2007.

⁶¹ Gespräch mit dem Mitarbeiter des Bundesministeriums der Finanzen am 19.07.2007.

4.5. Zusammenfassung der Ergebnisse zu Basel II

Sowohl in den gelesenen Stellungnahmen und Reden, als auch in den geführten Interviews konnten keine Verweise auf gesellschaftliche Normen nachgewiesen werden, so dass davon ausgegangen werden kann, dass diese hinsichtlich der Fallstudie Basel II nicht von Bedeutung für die Herausbildung der nationalen Position waren. Stattdessen waren ausschließlich materielle Interessen als unabhängige Variable relevant. Banken- und Wirtschaftsverbände nutzten umfassend die Möglichkeit, sich zu einzelnen Aspekten der Verhandlungen einzubringen und damit Einfluss auf die nationale Verhandlungsposition auszuüben. Insbesondere in den Kommentaren zu den seitens des Basler Ausschusses veröffentlichten Konsultationspapieren konnten die betroffenen Banken- und Wirtschaftsverbände ihre Position artikulieren. Die Analyse der von den Regierungen der USA und Deutschlands vertretenen Positionen zeigte, dass sich in diesen deutlich die Interessen der betroffenen Wirtschaftsakteure widerspiegeln. Auf Seiten der Bundesrepublik fanden vor allem klein- und mittelständische Unternehmen Gehör, was dazu führte, dass sich die deutsche Seite in den Verhandlungen erfolgreich für eine gesonderte Regelung für eben diese einsetzte. Seitens der USA waren es in erster Linie die Bankenhäuser, die ihre Interessen geltend machten. Auch dort fand sich die Entsprechung dieser Interessen in der nationalen Verhandlungsposition wieder: Den amerikanischen Vertretern gelang es, vor allem im Hinblick auf den Zeitplan der Einführung, aber auch auf die Adressaten von Basel II ihre Haltung durchzusetzen.

Hinsichtlich der einleitend aufgestellten Hypothesen konnte folglich nachgewiesen werden, dass die vorherrschende spezifische Interessenlage bei einer diffusen Existenz gesellschaftlicher Normen in den einzelnen Staaten dazu führte, dass die Regierungsvertreter eine deutliche Handlungsanweisung aus den artikulierten Interessen ablesen konnten, welche sie dann auch in die Verhandlungen einbrachten. Der zweite Hypothese, die das parallele Vorhandensein spezifischer Normen und spezifischer Interessen bzw. diffuser Normen und diffuser Interessen thematisierte, muss in diesem Zusammenhang keine weitere Beachtung geschenkt werden.

4.6. Literatur

- American Bankers Association (2000): Comment on the Consultative Paper on "A New Capital Adequacy Framework, June 1999", in: http://www.aba.com/industry+issues/GR_RC_BIS_RBC_comltr.htm (06.08.2007).
- American Bankers Association (2005): ABA Statement on the Announced Basel II Delay, September 30, 2005, in: <http://www.aba.com/Press+Room/093005ABAstatement.htm>
- American Bankers Association (2006): Testimony of Harris H. Simmons on behalf of the American Bankers Association before the Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit of the Committee on Financial Services, United House of Representatives, September 14, 2006, in: <http://www.aba.com/NR/rdonlyres/222CE044-577A-11D5-AB84-00508B95258D/44410/HarrisSimmonsSeptember142006.pdf> (31.08.2007).
- Bank for International Settlements (11.05.2004): Consensus achieved on Basel II proposals,
- Bank for International Settlements (2003): The New Basel Capital Accord: Comments received on the Third Consultative Paper, in: <http://www.bis.org/bcbs/cp3comments.htm> (20.06.2007).
- Bank of America (2003): Comment on "Basel Committee on Banking Supervision, Third Consultative Paper 'The New Basel Capital Accord'", July 2003, in: <http://www.bis.org/bcbs/cp3/banofame.pdf> (21.06.2007).
- Basel Committee on Banking Supervision (2006): International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards - A Revised Framework, Comprehensive Version, in: Bank for International Settlements <http://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf> (07.08.2007).

- Basel Committee on Banking Supervision (2007): History of the Basel Committee and its Membership, in: <http://www.bis.org/bcbs/history.pdf> (07.08.2007).
- Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2003): Die neue Basler Eigenkapitalvereinbarung, Konsultationspapier, Übersetzung der Deutschen Bundesbank, in: Bank for International Settlements <http://www.bis.org/bcbs/cp3fullde.pdf> (06.06.2007).
- Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie (2003): Kommentar zum Dritten Konsultationspapier des Baseler Bankenausschusses zur Neuregelung der angemessenen Eigenkapitalausstattung der Kreditinstitute (Basel II) vom April 2003, in: <http://www.bis.org/bcbs/cp3/bayestaa.pdf> (26.07.2007).
- Bundesministerium der Finanzen (10.07.2002): Das Bundesfinanzministerium zum Verhandlungserfolg bei Basel II, in: http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_04/nn_3792/DE/13279.html (06.06.2006).
- Bundesministerium der Finanzen (15.02.2006): Fragen und Antworten zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der neu gefassten Bankenrichtlinie und der neu gefassten Kapitaladequanzrichtlinie, in: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Geld__und__Kredit/Aktuell/002.html (06.06.2007).
- Bundesministerium der Finanzen (2005): Die finanz- und wirtschaftspolitischen Leitlinien der neuen Bundesregierung, Monatsbericht des BMF Dezember 2005, S. 37-43, in: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2005/12/051221agmb002,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (08.06.2007).
- Bundesministerium der Finanzen (2006): Umsetzung von Basel II in Deutschland und der Europäischen Union, Monatsbericht Januar 2006, S. 57-68, in: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2006/01/060126agmb005,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (06.08.2007).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (15.02.2006): Bundesminister Glos begrüßt Umsetzung von Basel II, in: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=119726.html> (06.06.2007).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2004): Zukunft Mittelstand – Mittelstandspolitik 2004, in: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/zukunft-mittelstand-mittelstandspolitik-2004,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (18.08.2007).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (29.03.2006): Wirtschaftsmotor Mittelstand. Politische Rahmenbedingungen neu gestalten, Rede der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Dagmar Wöhrl anlässlich des 6. Sparkassen-Forums Deutscher Mittelstand, in: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/wirtschaft,did=126944.html> (06.06.2007).
- Bundesregierung (15.02.2006): Das Bundeskabinett hat die Umsetzung internationaler Kreditrichtlinien für Banken beschlossen. Bei der Kreditvergabe wird ab dem 1. Januar 2007 die Kreditwürdigkeit des Kunden stärker als bisher berücksichtigt, in: <http://www.bundesregierung.de/Artikel/-,413.961353/dokument.htm> (06.06.2006).
- Bundesverband der Deutschen Industrie (2002): Eigenkapital für den industriellen Mittelstand: Agenda für Politik und Gesellschaft, Berlin. In: http://www.bdi-online.de/dokumente/popa_eigenkapital.doc (06.06.2007).
- Bundesverband der Deutschen Industrie (2004): The Lisbon Objective: Challenges Facing Industrial SMEs in an Enlarged Europe, Berlin. In: <http://www.bdi-online.de/dokumente/positionspapierlissabonengl.pdf> (06.06.2007).
- Bundesverband deutscher Banken (2005a): Stellungnahme des Bundesverbandes deutscher Banken zum Entwurf der MaRisk, in: http://www.bafin.de/marisk/marisk_bdb.pdf (17.08.2007).
- Bundesverband deutscher Banken (2005b): Bankenverband begrüßt EP-Entscheidung zu Basel II, Pressemitteilung des Bundesverbandes Deutscher Banken vom 28.09.2005, in: <http://www.bankenverband.de/bankenverband/pressezentrum/channel/10141610/art/1529/index.html> (27.06.2007).
- Deutsche Bundesbank (2004): Neue Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute (Basel II), S. 75 – 100, Monatsbericht September 2004, in: http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/monatsberichte/2004/200409mb_bbk.pdf (06.06.2007).
- Deutsche Bundesbank (2005a): Entwicklungstendenzen und Struktur der internationalen Bankenaufsicht, Vortrag von Dr. h.c. Edgar Meister beim 6. Norddeutschen Bankentag in Lüne-

- burg am 1. Juli 2005, in: http://www.bundesbank.de/download/presse/reden/2005/20050701meister_lueneburg.pdf (31.08.2007).
- Deutsche Bundesbank (2005b): Ergebnisse der vierten Auswirkungsstudie zu Basel II, in: http://www.bundesbank.de/download/bankenaufsicht/pdf/qis4/basel_qis_laenderbericht_dt.pdf (27.06.2007).
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2003): Stellungnahme des deutschen Industrie- und Handelskammertages zum Dritten Konsultationspapier (CP3) des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht vom 29. April 2003, in: <http://www.bis.org/bcbs/cp3/deinunha.pdf> (17.08.2007).
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2006): Stellungnahme des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes: Öffentliche Konsultation zur Zukunft des Binnenmarktes, in: http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/replies/deutscher_sparkassen_und_giroverband_dsgv_de.pdf (01.09.2007).
- DGZ Deka Bank (2000): Hemmnisse im Strukturwandel. Analysen aus der volkswirtschaftlichen Abteilung des DGZ Deka Bank Konzerns, in: http://www.dekabank.de/download/vowi/986473826_15000007_konjunkturzinshwung_en62000heft32000.pdf (03.10.2007).
- DGZ Deka Bank (2001): Basel II: Die geplante Basler Eigenkapitalübereinkunft schadet den Sparkassen und dem Finanzplatz in Deutschland, in: <http://www.bis.org/bcbs/ca/dgdeja20.pdf> (08.08.2007).
- Greitemeyer, Jörg (2004): Externes Rating als strategische Option – klare Signale erkennen und setzen. In: <http://www.basel-ii.info/artikel83.pdf> (26.06.2007).
- Hawke, John D. (2003): Testimony before the Subcommittee on domestic and international monetary policy, trade and technology of the Committee on financial services of the United States House of Representatives, February 27, 2003, in: <http://www.occ.treas.gov/ftp/release/2003-14b.pdf> (01.10.2007).
- ICBA (2003): Testimony of Independent Community Bankers of America on “The New Basel Accord – In Search of a Unified U.S. Position” before the Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit of the Financial Services Committee of the United States House of representatives, June 19, 2003, in: <http://www.icba.org/advocacy/testimonydetail.cfm?sn.itemnumber=1699&itemnumber=543&pf=1> (08.08.2007).
- ICBA (2005): Statement of Independent Community Bankers of America on the current status of Basel II before the Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit of the Financial Services Committee of the United States House of Representatives, September 28, 2005, in: http://www.icba.org/files/ICBASites/PDFs/BaselII_092805.pdf (31.08.2007)
- ICBA (2007): Summary of ICBA’s Position, in: http://www.federalreserve.gov/SECRS/2007/June/20070605/R-1238/R-1238_97_1.pdf (03.10.2007).
in: <http://www.bis.org/press/p040511.htm> (06.06.2007).
- Institute of International Bankers (2003): Comment on “Third Consultative Paper Regarding The New Basel Capital Accord”, in: <http://www.bis.org/bcbs/cp3/inofinba.pdf> (Stand 21.06.2006).
- Office of the Comptroller of the Currency (2003): Audit of the Office of the Comptroller of the Currency’s Fiscal Years 2003 and 2002 Financial Statements, in: <http://www.treas.gov/inspector-general/audit-reports/2004/oig04010.pdf> (20.08.2007).
- Paul, Stephan (2006): Basel II und Rating: Herausforderungen für Kreditinstitute und Unternehmen, in: Reichmann, Thomas/Pyszny, Udo (Hrsg.): Rating nach Basel II – Herausforderungen für den Mittelstand, München 2006, S. 295 – 322.
- Raiffeisen Bankengruppe (2003): Stellungnahme der Raiffeisen Bankengruppe zum 3. Konsultationspapier Basel II des Basler Ausschusses, in: <http://www.bis.org/bcbs/cp3/raibanaus.pdf> (01.09.2007)
- Sachverständigenrat (2003/2004): Reform der internationalen Richtlinie zur Eigenkapital-Unterlegung im Kreditgeschäft (Basel II), Auszug aus dem Jahresgutachten 2003/2004, in: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/ziffer/z109_118j03.pdf (07.07.2007).
- The Federal Reserve (Board 2006a): Basel II Capital Accord, Notice of Proposed Rulemaking, September 5, 2006, in: http://www.federalreserve.gov/GeneralInfo/Basel2/NPR_20060905/NPR/ (07.08.2007)

- The Federal Reserve Board (2005): Banking Agencies Announce Revised Plan for Implementation of Basel II Framework, September 30, 2005, in: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/press/bcreg/2005/20050930/default.htm> (27.06.2007).
- The Federal Reserve Board (2006b): Remarks by Governor Susan Schmidt Bies at the Global Association of Risk Professionals' Basel II & Banking Regulation Forum, Barcelona, Spain, May 16, 2006. In: <http://www.federalreserve.gov/BoardDocs/speeches/2006/200605163/default.htm> (29.06.2007).
- The White House (2006): Economic Report of the President, Chapter 9: The U.S. Financial Services Sector, p. 195-210, in: <http://www.whitehouse.gov/cea/erp06.pdf> (Stand 08.06.2007).
- United States Department of the Treasury (April 21, 1999): Treasury Secretary Robert E. Rubin, Remarks on Reform of the International Financial Architecture to the School of Advanced International studies, in: <http://www.treas.gov/press/releases/rr3093.htm> (06.06.2007).
- United States Department of the Treasury (April 25, 1999): "Roots of the Asian Crises and the Road to a Stronger Global Financial System", remarks by Lawrence H. Summers, Deputy Secretary of the Treasury Institute of International Finance, in: <http://www.treas.gov/press/releases/rr3102.htm> (06.06.2007).
- United States Department of the Treasury (March 13, 2006): Under Secretary of the Treasury for Domestic Finance Randal K. Quarles: Remarks to IIB's Annual Washington Conference, in: <http://www.treas.gov/press/releases/js4114.htm> (06.06.2007).
- United States Department of the Treasury (March 9, 2006): Remarks of Deputy Assistant Secretary for International Monetary and Financial Policy Mark Sobel, US Treasury Department, At the European Studies Center, Graduate Center, City University of New York, in: <http://www.treas.gov/press/releases/js4106.htm> (06.08.2007).
- United States Department of the Treasury (May 26, 2005): Randal K. Quarles, U.S. Treasury Assistant Secretary for International Affairs, Institute for International Bankers, in: <http://www.treasury.gov/press/releases/js2478.htm> (06.06.2007).
- United States Department of the Treasury (October 6, 2005): Risk-Based capital Guidelines; Capital Adequacy Guidelines; Capital Maintenance: Domestic Capital Modifikations, in: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/press/bcreg/2005/20051020/attachment.pdf> (03.10.2007).
- Verband der privaten Bausparkassen (2003): Opinion of the German Bausparkassen on the Third Consultative Document on the New Basel Capital Accord, Juli 2003, in: <http://www.bis.org/bcbs/cp3/germbaus.pdf> (26.06.2007).
- Zentraler Kreditausschuss (2006): Stellungnahme des Zentralen Kreditausschusses zur Öffentlichen Konsultation zur Zukunft des Binnenmarktes, Juni 2006, in: http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/replies/zentraler_kreditausschuss_de.pdf (02.09.2007).

5. Vergleich der Fallstudien zum Einfluss von Interessen und Normen auf nationale Positionen zur Global Economic Governance

Der folgenden Teil des Abschlußberichtes dient einer vergleichenden Zusammenführung der Ergebnisse aller drei Fallstudien des Projektes und einer Bewertung des im Lichte des Analysemodells (vgl. Teil 1. des Berichts). Die Fallstudie zu einer Weiterentwicklung der handelspolitischen Regulierung im Rahmen der WTO beinhaltete die Analyse der nationalen Positionen zu den Verhandlungen im Bereich der internationalen Handelspolitik, während die Fallstudien zu einer Reform des Internationalen Währungsfonds und der Ausgestaltung von Basel II die Governance hinsichtlich einer neuen internationalen Finanzarchitektur untersuchten. Die Relevanz des Forschungsprojektes ergab sich aus der Frage, warum die internationale Staatengemeinschaft zwar darin übereinstimmt, dass eine Reform der *Global Economic Governance* durch die analysierten Organisationen notwendig ist, es dennoch bis in die Gegenwart nicht gelungen ist, eine weit reichende Übereinkunft über neue Regeln zu einem verbesserten Management des Welthandels sowie der internationalen Finanzmärkte zu treffen.

5.1. Analyseansatz und methodisches Vorgehen

Ausgegangen wurde von der Vermutung, dass die Unterschiede nationaler Positionen zu *Global Economic Governance* weder mit dem Einfluss des internationalen Systems noch mit dem der Globalisierung erklärt werden können, sondern vielmehr stark von endogenen materiellen Interessen und Normen einer Gesellschaft geprägt werden. Bezüglich der Variablen Interessen wurde auf den Liberalismus nach Moravcsik (1997) zurückgegriffen, bezüglich der Variablen Normen die konstruktivistische Theorie herangezogen. Im Unterschied zu den dargestellten theoretischen Ansätzen wurde der sequentielle analytische Zugang abgelöst durch eine parallele Herangehensweise (vgl. Teil 1.).

Auf der Basis dieser theoretischen Ansätze wurden folgende Hypothesen über den Zusammenhang zwischen den unabhängigen Variablen Normen und Interessen und der abhängigen Variablen Regierungsposition gebildet. Bei der Variablen Interessen sollte es sich dabei ausschließlich um materielle Interessen handeln. Es kam vor allem darauf an, Bedingungen zu finden, unter denen sich die Normen als dominierende Einflussfaktoren herausstellen und solche, unter denen materielle Interessen dominant sind und somit die Normen in den Hintergrund rücken:

Hypothese 1: Wenn materielle Interessen diffus sind, endogene Normen hingegen spezifisch, dann bieten Normen die Handlungsorientierung für nationale Positionsbildung. Sind hingegen endogene Normen diffus, die materiellen Interessen jedoch spezifisch, dann treten die Normen als handlungsleitende Größe in den Hintergrund und die Regierung orientiert sich in ihrer Positionsbildung an den artikulierten Interessen.

Hypothese 2: Wenn sowohl materielle Interessen wie auch endogene Normen diffus sind, dann ergibt sich für die Regierung keine aus der Gesellschaft abzuleitende Handlungsorientierung und es müssen weitere Variablen hinsichtlich ihres Einflusses auf die Regierungsposition geprüft werden. Sind sowohl materielle Interessen wie auch endogene Normen spezifisch und stehen

nicht im Widerspruch zueinander, so kann die Regierung anhand beider Variablen eine eindeutige Handlungsempfehlung ableiten.

Eine Beeinflussung der abhängigen Variablen galt dann als nachgewiesen, wenn eine Varianz der Regierungsposition zeitnah zu einer Varianz des jeweiligen Normen- und Interessensets innerhalb der betrachteten Gesellschaft auftrat bzw. wenn ein eindeutiger Bezug auf entweder Normen oder Interessen in den Stellungnahmen der Regierungsvertreter und Experten festgestellt werden konnte. Der Untersuchungszeitraum wurde auf die Jahre von 1998 bis 2007 festgelegt, um den Entwicklungen in allen Fallstudien gerecht zu werden. Abweichungen davon ergaben sich aus der Verhandlungsagenda auf internationaler Ebene. Gleichzeitig sollte die betrachtete Periode in beiden Staaten einen Regierungswechsel beinhalten, um sicherzustellen, dass parteipolitische Ausrichtungen keinen Einfluss auf die nationale Regierungsposition in den Verhandlungen hatten. Bedingt durch die internationale Verhandlungsagenda konnte diese intervenierende Variable nicht in allen Fallstudien berücksichtigt werden (konkret: WTO, Länderbeispiel USA). Da jedoch in insgesamt fünf von sechs Fallstudien der mögliche Einfluss eines Regierungswechsels untersucht wurde, ist hier eine plausible Aussage möglich.

Zunächst galt es, die abhängige Variable zu operationalisieren. Unter der nationalen Position wurden die Standpunkte derjenigen Regierungsvertreter verstanden, die entweder aufgrund demokratischer Wahlen über die Legitimation verfügen, die nationale Position zu artikulieren (Regierungschefs) oder laut ihres Mandats die nationale Position vorbereiten bzw. auf der internationalen Ebene vertreten (Fachminister). Hierbei musste dahingehend differenziert werden, ob diese Äußerungen gegenüber der Öffentlichkeit oder – sofern nachvollziehbar – im internen Verhandlungsrahmen bzw. in persönlichen Gesprächen mit den Mitarbeitern des Projekts getätigt wurden. Darüber hinaus wurden die Stellungnahmen von Experten innerhalb der Ministerialbürokratie hinsichtlich einer Übereinstimmung mit der Regierungsposition überprüft. Divergierten die Positionen der Regierungsvertreter und Experten, so musste hinterfragt werden, welche Ursachen dafür verantwortlich waren. Stimmten sie hingegen überein, so konnte eine weitergehende Differenzierung der Positionen vernachlässigt werden. Neben den geführten Interviews nahm die Analyse von öffentlich zugänglichen Dokumenten einen großen Teil der Forschungsarbeit ein.

In einem zweiten Schritt wurde ermittelt, welche gesellschaftlichen Normen dominieren und welche materiellen Interessen in den USA und Deutschland von Bedeutung sind. Zunächst wurde festgestellt, welche Normen und Interessen überhaupt vom Themenfeld (*issue area*) bzw. dem Verhandlungsgegenstand in den jeweiligen Organisationen betroffen waren. Hinsichtlich des Vorhandenseins von Normen wurden Daten aus dem World Values Survey und im Fallbeispiel der WTO zusätzlich aus einer Studie des German Marshall Fund GMF sowie Dokumente der betroffenen Interessengruppen ausgewertet. Zur Ermittlung der Interessen wurde ebenfalls auf die Dokumentenanalyse und teilweise auf Interviews zurückgegriffen. Positionen der Interessengruppen waren vielfach auf den Webseiten der Interessengruppen selbst als auch auf denen der Organisationen zugänglich und konnten daher leicht ausgewertet werden.

Schließlich wurde untersucht, inwieweit sich dominante gesellschaftliche Normen und/oder materielle Interessen in den Stellungnahmen der Regierungsvertreter und Experten widerspiegeln. Dazu konnten sowohl die Aussagen der Gesprächspartner hinsichtlich der Bezugnahme auf endogene Normen oder materielle Interessen als auch die Regierungsdokumente über-

prüft werden. Hieraus ließ sich ableiten, ob die identifizierten Normen und Interessen einen Einfluss auf die Regierungsposition hatten und daher ein Zusammenhang zwischen den unabhängigen Variablen (Normen und Interessen) und der abhängigen Variablen (Regierungsposition) nachgewiesen werden konnte.

5.2. Die nationale Verhandlungsposition

Die nationalen Positionen Deutschlands und der USA zu den Verhandlungsinhalten stellten sich zusammengefasst wie folgt dar: Zu der nationalen Position hinsichtlich einer Reform des IWF sowie der internationalen Bankenstandards wurden zum einen die zuständigen Mitarbeiter beim Bundesministerium der Finanzen (BMF), beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), bei der Bundesbank sowie beim IWF befragt. Die kontaktierten Mitarbeiter waren teils selbst unmittelbar in die Verhandlungen involviert, so dass sie verlässliche Aussagen zu diesen abgeben konnten. Zum anderen wurden die öffentlich zugänglichen Regierungsdokumente analysiert. Eine Kontaktaufnahme mit den Ministerien in den USA erwies sich als äußerst schwierig, so dass bezüglich der amerikanischen Position primär auf die Dokumentenanalyse zurückgegriffen wurde. Hinsichtlich der Interviews ist anzumerken, dass keiner der Ansprechpartner seine grundsätzliche Einwilligung dazu gab außerhalb des Projektes namentlich zitiert zu werden.

Innerhalb der Fallstudie IWF erwiesen sich vor allem die Fragen nach der Neuregelung der Quoten, nach der Gefahr des *moral hazard* sowie nach der zukünftigen Kompetenzverteilung zwischen dem IWF und der Weltbank mit Blick auf die Armutsreduzierung in den Entwicklungsländern als relevant für die Diskussion über eine Reform der Organisation. Hinsichtlich dieser Reforminhalte ließen sich teils große Divergenzen zwischen der deutschen und der amerikanischen Position ausmachen. Während sich die Bundesregierung auch zu einer Reduzierung der eigenen Quote bereit erklärte, zeigte sich die US-Regierung hier deutlich zurückhaltender. Die Gefahr des *moral hazard* wurde von der deutschen Seite als gering bezeichnet. Die amerikanische Regierung hingegen stufte dieses Risiko als größer ein und sprach sich daher auch gegen eine Erweiterung des Sicherheitsnetzes durch umfangreiche Finanzleistungen der internationalen Gemeinschaft an in Krisen geratene Staaten und für eine stärkere Konzentration auf die Überwachungsfunktion des Fonds aus. Ähnliche Haltungen zeigten sich auch bezüglich der Frage der Armutsbekämpfung: Die Bundesregierung tendierte dazu, die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität auszuweiten, während die USA diese Aufgabe primär bei der Weltbank verorteten.

Auch innerhalb der Verhandlungen zu einer Neufassung der internationalen Standards für das Bankengeschäft unter Basel II zeigten sich Divergenzen zwischen Deutschland und den USA. Die relevanten Reforminhalte waren hier: Für welche Adressaten erlangt Basel II Gültigkeit und in welchem zeitlichen Rahmen soll dies geschehen? Auf welche Verfahren soll bezüglich der Bonitätsprüfung zurückgegriffen werden? Inwieweit werden klein- und mittelständische Unternehmen durch Sonderregelungen bei der Kreditvergabe berücksichtigt? Die USA sprachen sich dafür aus, dass Basel II nur für international tätige Banken gelten und eine Einführung der Regeln nicht vor 2008/2009 erfolgen soll. Darüber hinaus befürworteten die amerikanischen Vertreter Rating-Verfahren durch externe Rating-Agenturen und zeigten kein vermehrtes Interesse an Sonderregelungen für den Mittelstand. Die deutsche Position beinhaltete hingegen eine Anwendung von Ba-

sel II auf alle Banken ab 2007, Verfahren des bankinternen Ratings sowie die Berücksichtigung der geringeren Eigenkapitalausstattung mittelständischer Unternehmen zur Verhinderung eines Wettbewerbsnachteils dieser.

Hinsichtlich der internationalen Verhandlungsagenda der WTO sind die Positionen Deutschlands und der USA teilweise sehr ähnlich: Beide beinhalten die Forderung nach einer Senkung der Industriezölle ohne zahlreiche Ausnahmeregelungen und nach einer stärkeren Marktöffnung im Dienstleistungssektor. Des Weiteren müssen die geistigen Eigentumsrechte (Intellectual Property Rights) besser gesichert werden. Zudem besteht aus der Sicht beider Staaten ein großes Interesse an der Durchsetzung der so genannten Singapur-Themen der Handelserleichterungen (trade facilitation) und einer erhöhten Transparenz der öffentlichen Vergabekriterien. Im Vergleich dazu wurden die Singapur-Themen „Wettbewerb“ und „Investition“ stärker von der deutschen Regierung betont. Auch im Zusammenhang mit dem Verhandlungsgegenstand, nämlich wie handelspolitisch mit den Entwicklungsländern umgegangen werden soll, ist eine recht ähnliche Position beider Staaten festzustellen. So wird von beiden Staaten abgelehnt, die Implementierungsanforderungen an die Entwicklungsländer undifferenziert herabzusetzen. Insbesondere die Schwellenländer müssten umfassendere Leistungen erbringen und sollten keine Übergangsfristen für die anstehende Marktöffnung erhalten. Des Weiteren unterstützen beide Länder mit umfangreichen finanziellen Mitteln die Hilfsprogramme der WTO, die die Entwicklungsländer unter anderem bei der technischen Implementierung unterstützen sollen. Während aber in Deutschland die Bereitschaft zur Reduzierung der internen Stützungsmaßnahmen und Exportsubventionen im Agrarbereich vorhanden ist, um vor allem die Verhandlungen in den anderen Sektoren voranzubringen, stellen die USA die Forderung der Marktöffnung im Agrarbereich an erste Stelle. Gleichzeitig müssen aber interne Stützungsmaßnahmen erhalten bleiben. Die Auffassungen über den Umgang mit nationalen Anti-Dumping-Regeln stehen sich konträr gegenüber. Deutschland betont eine Beschränkung der nationalen Regeln, während die USA an ihren nationalen Anti-Dumping-Instrumenten festhalten wollen.

Die in der empirischen Umsetzung berücksichtigte Differenzierung zwischen Politikern und Experten führte zu dem Ergebnis, dass hier keine sich widersprechenden Aussagen zu finden waren. Für alle Fallstudien ließ sich feststellen, dass die Positionen von Regierungsvertretern und Experten übereinstimmten, so dass hier keine Differenzierung erfolgen musste. Diese Differenzierung war jedoch insofern sinnvoll, als dass aufgezeigt werden konnte, dass die Experten das Detailwissen besitzen, welches die teilweise allgemeinen Aussagen der Regierungsvertreter konkret ergänzt. Des Weiteren zeigte insbesondere die Fallstudie der WTO auf, dass seitens der Regierungschefs verstärkt gesellschaftliche Normen betont werden. Der Rückgriff auf die spezifischen gesellschaftlichen Normen ermöglicht dem Regierungschef eine zusätzliche Legitimierung der nationalen Position herzustellen, indem Interessen mit Normen verbunden werden. Die zusätzliche Berücksichtigung gesellschaftlicher Normen erfolgt jedoch, wenn die Gesellschaft insgesamt vom Themenfeld (*issue area*) betroffen ist (vgl. Analysemodell in Teil 1.).

Die berücksichtigte intervenierende Variable des Regierungswechsels zeigte in allen Fallbeispielen der Global Economic Governance klar auf, dass unabhängig von der parteipolitischen Ausrichtung der Regierung die nationale Position konstant blieb. Dieses Ergebnis ist in mehrfacher Hinsicht interessant: Der Einfluss parteipolitischer Ausrichtungen scheint hier wesentlich

geringer zu sein als derjenige auf die nationale Positionsbildung in Governance-Feldern der Innenpolitik. Allerdings implizieren die Beobachtungen nicht automatisch, dass per se kein Einfluss von spezifischen parteipolitischen Inhalten auf die Ausgestaltung von Global Economic Governance ausgeht. Möglicherweise wirkt die Tatsache intervenierend, dass Regierungen auf der internationalen Ebene eher um eine Kontinuität ihrer Position bei bereits laufenden Verhandlungen bemüht sind, um ihre Glaubwürdigkeit als Verhandlungspartner zu stärken. Um den Einfluss eines Regierungswechsels auf die nationale Positionsbildung vollständig auszuschließen, sollten in weiteren Projekten zusätzliche Global Economic Governance-Vorhaben einbezogen werden, deren Verhandlungen erst nach einem Regierungswechsel gestartet sind. So kann geprüft werden, ob die nationale Positionsbildung auch hier nach gleichen Mustern vonstatten geht. Ein weiterer interessanter Aspekt ist die Tatsache, dass die Regierungen eindeutig auf spezifische gesellschaftliche Interessen und Normen Bezug nehmen.. Was geschieht jedoch in international verhandelten Themen der Global Economic Governance oder der Außenpolitik im Allgemeinen, wenn sowohl gesellschaftliche Interessen als auch Normen diffus betroffen sind? Eine Möglichkeit wäre, dass die Regierungen sich gar nicht äußern. Damit würde sich die im DFG-Projekt implizit aufgestellte Annahme bestätigen, dass Regierungen als Transmitter der Gesellschaft auf internationaler Ebene funktionieren. Eine andere vorstellbare Variante wäre, dass die Regierungen trotz diffuser Normen und Interessen eine nationale Position auf der internationalen Ebene einbringen. In zukünftigen Forschungsarbeiten könnte geprüft werden, ob der analytische Ansatz aus Teil 1. dieses Berichts auch für die Regierung als individuellen Akteur zutrifft, um so das entwickelte Handlungsmodell weiterzuentwickeln.

5.3. Endogene Normen und materielle Interessen

Folgende endogene Normen und materielle Interessen wurden durch das Themenfeld angesprochen und folglich hinsichtlich ihres Einflusses auf die Regierungspositionen überprüft: Im Rahmen der Untersuchungen zur Reform des IWF stellte sich heraus, dass als *Inhaltsnormen* die der *Eigenverantwortung* und im Gegensatz dazu die der *Solidarität* ausgemacht werden konnten. Die Norm der Eigenverantwortung wurde dabei dominant von der US-amerikanischen Bevölkerung geteilt, während die Bevölkerung in Deutschland dem Staat eine größere Verantwortung zuschrieb. Hinsichtlich der Norm der Solidarität ergab sich, dass diese vor allem in der deutschen Bevölkerung befürwortet und weniger in den USA als zentral für die Regierungsposition angesehen wurde. Als relevante *Prozessnormen* wurden die *konsensuale Entscheidungsfindung* und die *mehrheitsorientierte Entscheidungsfindung* identifiziert. Zwischen Deutschland und den USA zeigten sich die Unterschiede vor allem bei der Frage nach dem Vertrauen in zivilgesellschaftliche Gruppen als Vertreter gesellschaftlicher Interessen. Die Akzeptanz von Non-profit-Organisationen erwies sich in Deutschland als wesentlich stärker ausgeprägt, was auf die Dominanz der Prozessnorm der konsensualen Entscheidungsfindung schließen ließ. In den USA war hingegen die der mehrheitsorientierten Entscheidungsfindung dominant.

Im Zusammenhang mit den Basel-II-Verhandlungen ergab sich ein anderes Bild. Hier waren weniger Normen, sondern materielle Interessen relevant. Dies ließ sich anhand der vielfach erfolgten Artikulation seitens der Banken- und Wirtschaftsverbände, bei letzteren insbesondere derer des Mittelstands, nachweisen. Die deutschen Interessen sahen so aus, dass sich vor allem der

Mittelstand artikulierte, um drohende Wettbewerbsnachteile abzuwenden. Aber auch die deutschen Banken setzten sich dafür ein, dass sich die Komplexität der neuen Verfahren nicht als nachteilig für kleine Banken erwies und dass der Implementierungsprozess zügig vorangetrieben wurde. Zudem äußerten sie anfänglich ihre Bedenken über externe Rating-Verfahren. Die amerikanischen Bankenverbände betonten hingegen häufig, dass die geplante Einführung 2007 zu früh käme und die Institute eine längere Übergangszeit zur Anpassung benötigten. Basel II sollte außerdem nur für international tätige Banken gelten. Hinzu kamen die Befürwortung des externen Ratings gegenüber bankinternen Prüfungen. Mittelständische Interessen spielten in den USA keine Rolle.

Die WTO-Fallstudie zeigte auf, dass vordergründig materielle Interessen relevant waren. Die Auswahl der betroffenen Interessen leitet sich aus den internationalen Verhandlungsthemen ab: Öffnung der Agrarmärkte und Reduzierung der Agrarsubventionen, Abbau der Zölle für Industriegüter und Liberalisierung des Dienstleistungssektors. Zudem soll unter anderem das Regelwerk bezüglich der Handelserleichterungen und des Anti-Dumping klarer und transparenter gestaltet werden. Insgesamt liegen spezifische Interessen vor, die jedoch heterogen und teilweise gegensätzlich ausgerichtet sind. Als *Inhaltsnormen* spielten hier insbesondere die Normen Solidarität, Verantwortung des Staates und freiheitliches Agieren (auf dem Markt) eine Rolle. Für *Prozessnormen* konnte in den ausgewählten Fällen kein Einfluss festgestellt werden.

Eine Varianz von Normen zwischen gesellschaftlichen Gruppierungen konnte nicht systematisch beobachtet werden. Eine Ursache ist darin zu sehen, dass nur hinsichtlich einer Norm (freiheitliches Handeln auf dem Markt) unterschiedliche Ausprägungen nachgewiesen werden konnten. Nichtsdestotrotz stellt die Existenz divergierender Normen innerhalb einer Gesellschaft und ihre Auswirkung auf die nationale Positionsbildung zu internationalen Verhandlungen ein spannendes und weiter zu vertiefendes Forschungsfeld dar. Die empirische Untersuchung der gesellschaftlichen Normen stieß im Projekt auf die Grenzen der verfügbaren Datenbanken. So konnte beispielsweise die Verankerung der Norm Ernährungssicherheit nicht empirisch auf der Makroebene überprüft werden, da hierzu keine Daten existieren. Daher können Aussagen, die sich auf diese Norm beziehen, zwar aufgeführt, die gesellschaftliche Verankerung aber nicht plausibel belegt werden.

5.4. Die Verknüpfung zwischen den unabhängigen und der abhängigen Variablen

Kern des Projektes war die Überprüfung der Frage, inwieweit die betroffenen endogenen Normen und materiellen Interessen sich in den Regierungspositionen widerspiegeln. Hinsichtlich des IWF konnte festgehalten werden, dass keine Einflussnahme seitens materieller Interessen stattgefunden hatte und folglich sich auch keine materiellen Interessen in den Regierungspositionen widerspiegeln. Stattdessen waren endogene Normen primär für die Prägung der nationalen Positionen verantwortlich. Die Regierungsvertreter griffen offensichtlich die in den Gesellschaften dominierenden Normen in ihren Stellungnahmen auf und vertraten sie in den Verhandlungen. In der deutschen Position spiegelte sich die Norm der Solidarität, insbesondere im Hinblick auf den Umgang mit den Entwicklungsländern und auf in Krisen geratene Staaten wider, während in den Stellungnahmen der US-Regierung deutlich stärker die Norm der Eigenverantwortung, das heißt auch die Verantwortung eines Staates für die wirtschaftliche Lage im Land, betont wurde.

In den Verhandlungen über Basel II hingegen griffen die nationalen Vertreter die im jeweiligen Land vorherrschenden Interessen auf. In Deutschland handelte es sich dabei vor allem um die Interessen klein- und mittelständischer Unternehmen, die Wettbewerbsnachteile durch die neuen Regeln befürchteten. Klein- und mittelständische Unternehmen mahnten an, dass bedingt durch die neuen Verfahren zur Bemessung der Bonität eines Unternehmens auf die KMU im Rahmen der Kreditvergabe höhere Zinsen zukämen. Vor allem der damalige Bundeskanzler Schröder setzte sich daher intensiv für klein- und mittelständische Unternehmen ein, so dass von einer Rückkopplung zwischen dominanten Interessen und der Regierungsposition ausgegangen werden konnte. Auch in den USA gelang es den Interessenverbänden sich so überzeugend zu artikulieren, dass ihre Anliegen von der Regierung im internationalen Kontext vertreten wurden. Hierbei handelte es sich weniger um Unternehmen, da insbesondere mittelständische Unternehmen in den USA über eine bessere Kapitalausstattung verfügen und weniger auf Bankkredite angewiesen sind. Vielmehr übten Banken und ihre Verbände vor allem hinsichtlich des Umfangs und des Zeitplanes von Basel II Druck auf die politischen Vertreter aus, was sich in deren Stellungnahmen widerspiegelt.

Die nationalen Positionen zur Agenda der Doha-Entwicklungsrunde sind vordergründig von materiellen Interessen geprägt. Die untersuchten Inhaltsnormen fließen dann in die nationale Position ein, wenn sie im Einklang mit den spezifischen materiellen Interessen stehen. Stehen spezifische gesellschaftliche Normen jedoch im Widerspruch zu spezifischen materiellen Interessen, dann verlieren die Normen mindestens einen Teil ihrer Wirkung auf die Positionierung hinsichtlich des konkreten Verhandlungsgegenstandes. Als besonders herausragend ist hier das Beispiel der abgeschwächten Solidarität mit Entwicklungsländern zu nennen, wenn spezifische materielle Interessen der eigenen Ökonomie wie etwa in der Landwirtschaft betroffen sind.

5.5. Einbettung der Ergebnisse in den analytischen Ansatz

Abschließend sollen die Ergebnisse systematisch mit Bezug auf den analytischen Ansatz dieses Projektes (vgl. Teil 1. des Berichts) eingebettet werden. Für alle ausgewählten Fallbeispiele konnte eine spezifische Betroffenheit des verhandelten Themenfeldes (*issue area*) festgestellt werden. Allerdings unterscheidet sich die Art der Betroffenheit: Die Verhandlung zu den internationalen Bankenstandards (Basel II) verursachte ausschließlich eine Betroffenheit spezifischer materieller Interessen. Das IWF-Fallbeispiel zeigt auf, dass hier nur diffuse materielle Interessen vorliegen⁶² und stattdessen spezifische gesellschaftliche Normen vom Themenfeld betroffen waren. Die Verhandlungen im Rahmen der WTO betreffen sowohl spezifische materielle Interessen als auch gesellschaftliche Normen. Die materiellen Interessen stehen sich dabei teilweise gegensätzlich gegenüber.

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass der vermutete Zusammenhang zwischen den unabhängigen und der abhängigen Variablen nachgewiesen werden konnte. Die erste Hypothese besagte, dass wenn materielle Interessen diffus, endogene Normen mit Bezug zum Verhandlungsgegenstand jedoch spezifisch sind, die Normen die Handlungsorientierung für die nationale Position bilden. Dies ließ sich in der Fallstudie zum IWF nachweisen. Hier fand eine offensichtliche Bezugnahme der politischen Vertreter sowie der Experten beider Länder auf die in der Gesell-

⁶² Konkret zeigte sich dies in einer Nichtartikulation von Interessen.

schaft des jeweiligen Landes vorherrschenden Normen statt. Wenn hingegen endogene Normen diffus und materielle Interessen spezifisch sind, treten die Normen als handlungsleitende Größe in den Hintergrund und die Regierung orientiert sich an den artikulierten Interessen, was für die Fallstudie Basel II und die WTO zutrif.⁶³

Die zweite Hypothese besagte, dass in dem Fall, in dem sowohl materielle Interessen als auch endogene Normen diffus sind, sich für die Regierung keine aus der Gesellschaft abzuleitende Handlungsempfehlung ergibt und neue unabhängige Variablen in Betracht gezogen werden müssen. Diese Hypothese traf für keinen Fall zu. Sind aber beide Variablen, Normen und Interessen, spezifisch und stehen nicht im Widerspruch zueinander, so ergibt sich daraus eine eindeutige Orientierung für die Regierungsvertreter. Dies traf durchaus für die Herausbildung der nationalen Positionen zur WTO zu. Stehen die Normen aber im Widerspruch zu den Interessen, dann verlieren sie an Wirkung in dem konkreten Verhandlungsgegenstand, behalten aber gleichzeitig ihre Relevanz bezüglich anderer Verhandlungsgegenstände, die widerspruchsfrei materielle Interessen und gesellschaftliche Normen betreffen. Treten die Normen in den Hintergrund, sind sie in ihrer Wirkung wieder diffus, so dass hier eine Verbindung zur ersten Hypothese besteht.

In dem Maße also, in dem die Betroffenheit der Variablen variiert, unterliegen die nationalen Positionen einem unterschiedlichen Einfluss. Die durchgeführten Fallstudien zum IWF und zu Basel II lassen die abschließende Feststellung zu, dass sie die Hypothese 1 bestätigen. Weist nur eine endogene Variable den Charakter der Spezifität auf, dann orientiert sich die Regierung an dieser. Die WTO-Fallstudie zeigt auf, dass spezifische gesellschaftliche Normen nur dann die nationale Position prägen, wenn sie im Einklang mit den spezifischen materiellen Interessen stehen. Stehen die endogenen Variablen jedoch im Widerspruch zueinander, dann treten die Normen in den Hintergrund und verlieren in dem konkreten Verhandlungsgegenstand an Wirkung.

Daraus ergibt sich zum einen, dass die nationale Positionsbildung hinsichtlich der Global Economic Governance eben nicht kohärent nur auf materielle Interessen oder gesellschaftliche Normen zurückzuführen ist. Dieses Ergebnis stellt damit die postulierten sequentiellen Wirkungsmechanismen von Interessen und Normen in der rationalistischen und konstruktivistischen Literatur in Frage und unterstreicht die Notwendigkeit einer parallelen Berücksichtigung beider Faktoren. Des Weiteren zeigt insbesondere das Ergebnis der WTO-Fallstudie, dass die endogenen Variablen untereinander in einem Abhängigkeitsverhältnis stehen. Ob es tatsächlich eine systematische Dominanz von Interessen über Normen gibt, wenn diese im Konflikt zueinander stehen, sollte in weiteren Fallstudien getestet werden. Hier böten sich beispielsweise weitere Länderstudien an. Wie im Analysemodell in Teil 3. dieses Berichts diskutiert, können die vorliegenden Ergebnisse der durchgeführten qualitativen Fallstudien plausible Aussagen über den vermuteten Kausalmechanismus liefern. Durch zukünftige Forschungsarbeiten – etwa Fallstudien mit weiteren Ländern oder anderen Formen und Themenfeldern von Global Economic Governance - könnte die Aussagekraft des analytischen Modells ebenso erhöht werden, wie durch den systematischen Einschluss der transnational-globalen Analyseebene. Die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft muss selbstverständlich ebenso Teil der Untersuchung von Global Economic Governance sein wie internationale Strukturen und transnationale Prozesse. Wie das hier präsentierte Projekt deutlich macht, ist die Analyse der materiellen und ideellen gesellschaftlichen Ursachen der

⁶³ Vgl. Schirm, Stefan A. 2007: Internationale Politische Ökonomie, Baden-Baden: 314-316.

Positionen der nationalen Regierungen ein ergänzendes, aber unverzichtbares Element zur Erklärung und zum Verständnis der Entwicklung von Global Economic Governance.

Im Ergebnis konnte das Projekt zeigen, dass weder der Globalisierungsdruck noch internationale Organisationen und Regime die nationalen Positionen entscheidend bestimmten, sondern Interessen und Normen innerhalb der Länder. Gesellschaftliche Normen orientieren sich zwar an transnationalen Entwicklungen wie Globalisierung, unterscheiden sich aber nach wie vor signifikant auch zwischen Ländern die stark in die Weltwirtschaft integriert sind, wie Deutschland und die USA. Materielle Interessen hatten dabei einen stärkeren Einfluss auf die Positionen von Regierungen zu Global Economic Governance als ideelle Normen, wenn Interessengruppen spezifisch betroffen waren wie etwa bei den Bankenstandards in Basel II. Bei der Reform des IWF dominierten dagegen unterschiedliche Normen zwischen den USA und Deutschland etwa zur Solidarität mit Entwicklungsländern bzw. deren Eigenverantwortung und zum Vertrauen in Marktkräfte. Diese Differenzierung der Ergebnisse konnte nur durch die parallele Berücksichtigung von Normen und Interessen in der Analyse erreicht werden. Insgesamt konnte im Projekt nachgewiesen werden, dass endogene Interessen und Normen auch im Zeitalter starker internationaler Organisationen und weltwirtschaftlicher Globalisierung divergieren können, Regierungspositionen stark prägen und somit die Chancen für neue Governance beeinflussen.

Abbildung: Untersuchungsergebnisse

