

## 2 Handelspolitik als Untersuchungsgegenstand im Theoriefeld der Internationalen Politischen Ökonomie

Bei dem Politikfeld Handelspolitik handelt es sich um ein komplexes und schwer zu erfassendes Phänomen, ein Umstand der zum einen den heterogenen Denksätzen der einfließenden Forschungsdisziplinen Ökonomie und Politik geschuldet ist, aber auch auf die unterschiedlichen Ebenen (national und international) des politischen Gestaltungsprozesses sowie die Vielzahl involvierter staatlicher und nichtstaatlicher Akteure zurückgeführt werden muss (Hocking/McGuire 2004: 3; Rothgeb 2001: X, 3). Schon die Suche nach einer geeigneten Definition des Politikfeldes gestaltet sich schwierig. Die Erfassung aller an der Handelspolitik beteiligten Variablen scheint dabei nahezu unmöglich. Häufig konzentrieren sich die Definitionsversuche deshalb vorwiegend auf eine der beteiligten Gestaltungsebenen bzw. Forschungsdisziplinen oder bleiben unkonkret wie die Version von Rothgeb (2001: 3): „Trade policy may be defined as the rules and procedures that a government uses to regulate commerce between its own country and other countries“. Weitaus umfangreicher ist im Vergleich dazu der Definitionsversuch des Gabler Wirtschaftslexikons:

„Unter Handelspolitik versteht man einerseits die gezielte wirtschaftspolitische Beeinflussung des internationalen Güterhandels durch tarifäre Handelshemmnisse bzw. nicht tarifäre Handelshemmnisse, bzw. auch die Reduktion oder Beseitigung derselben (Handelsliberalisierung). Unter Handelspolitik versteht man andererseits auch jenen Teilbereich der realen Außenwirtschaftstheorie, in dem die Wirkungen der verschiedenen Maßnahmen der Handelspolitik untersucht werden (auch Theorie der Handelspolitik).“ (Gabler Wirtschaftslexikon 2014).

Doch wenn sich bereits der Versuch einer Definition schwierig gestaltet, wie lässt sich dann ein so komplexer Forschungsgegenstand adäquat analysieren? In der heutigen Forschungslandschaft findet die Analyse handelspolitischer Prozesse vor allem im Theoriefeld der *Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ)* statt. Diese Forschungsdisziplin, welche im weitesten Sinne die wechselseitigen Interaktionen von Politik und Ökonomie auf nationaler und internationaler Ebene untersucht (Frieden/Lake 2000: 1; Lake 2009: 222) und dabei das Zusammen-

spiel multipler Akteure und Problemstellungen berücksichtigt (Keohane 2009: 35f.), entwickelte sich gegen Ende der 1960er Jahre vor dem Hintergrund der Erfolge des multilateralen Wirtschaftssystems unter den *Bretton Woods*-Institutionen sowie den sich hieraus ergebenden Veränderungen in der nationalen Politik auf Basis der Annahmen der drei klassischen Schulen<sup>12</sup> der politischen Ökonomie (Bieling 2007: 28f.; Lake 2009: 222).<sup>13</sup> Für das Forschungsfeld der IPÖ existiert eine Reihe unterschiedlichster Definitionen. Eine der am häufigsten zitierten Begriffsbestimmungen stammt von Susan Strange (1994: 18), einer der Mitbegründerinnen<sup>14</sup> dieser Forschungsrichtung:

„[IPE]<sup>15</sup> concerns the social, political and economic arrangements affecting the global systems of production, exchange and distribution, and the mix of values reflected therein. Those arrangements are not divinely ordained, nor are they the fortuitous outcome of blind change. Rather they are the result of human decisions taken in the context of man-made institutions and sets of self-set rules and customs.“

Susan Strange ist neben Robert W. Cox die bekannteste Vertreterin der britischen Schule der IPÖ (auch *Critical IPE*). Zu den angesehensten Vertretern der dominanten amerikanischen Schule<sup>16</sup> zählen Robert O. Keohane, Robert Gilpin, Peter J. Katzenstein, Charles Kindleberger und Steven Krasner (Cohen, B. 2008: 8). Während Letztere ihre Forschung an aktuellen globalen Ereignissen ausrichten und diese im Austausch mit den zentralen Disziplinen der Politikwissenschaft, Volkswirtschaft sowie dem verhaltensorientierten Ansatz der Internationalen Beziehungen untersuchen, tendiert die britische Schule zur Einbeziehung weiterer, oft sozialtheoretischer Aspekte wie *Race & Gender*-Forschung, Umweltfragen oder Klassenkonflikten und nimmt generell eine kritische Haltung gegenüber den von den USA geführten Projekten der internationalen Wirtschaftsin-

12 Dies sind nach Reihenfolge ihrer Entstehung (1) der Merkantilismus, (2) der heute in der IPÖ Forschung vorherrschende Liberalismus sowie (3) der Marxismus.

13 Eine ausführliche Diskussion der Ursprünge der Disziplin liefert Benjamin Cohen in „International Political Economy: An Intellectual History“ (Princeton University Press: 2008).

14 Nach Keohane (2009: 35) war Susan Strange die erste Wissenschaftlerin aus der Gründungsgeneration der IPÖ, die sich mit diesem neuen Theoriefeld eingehend beschäftigte. Ihr Beitrag „International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect“ in der Fachzeitschrift *International Affairs* gilt als erstmalige Ausweisung der IPÖ als wissenschaftliche Forschungsdisziplin. 1971 gründete Strange die erste wissenschaftliche Vereinigung für das Theoriefeld, die International Political Economy Group, welche später zur Forschungsgruppe der *British International Studies Association (BISA)* aufstieg. Im selben Zeitraum richtete auch die nordamerikanische *International Studies Association (ISA)* eine IPÖ-Forschungsgruppe ein (Murphy/Nelson 2001: 393f.).

15 Aus dem Englischen für *International Political Economy*.

16 Aufgrund der zentralen Rolle der Fachzeitschrift *International Organizations (IO)* in der Entwicklung der amerikanischen Schule wird diese häufig auch als IO-Schule der IPÖ bezeichnet.

tegration ein (Murphy/Nelson 2001: 394ff.). Die vorliegende Arbeit orientiert sich weitgehend an den Forschungsergebnissen der amerikanischen Schule, eine Einbeziehung von Ergebnissen der britischen Schule wird zum Zweck der ganzheitlichen Betrachtung der Thematik jedoch nicht ausgeschlossen.

Die Anfänge der IPÖ-Forschung konzentrierten sich in erster Linie auf Untersuchungen zum neu entstandenen internationalen Wirtschaftssystem und dem Konzept der *Interdependenz*. Zu diesen Ansätzen gesellten sich mit der Zeit auch Theorien zur nationalen Komponente staatlicher Entscheidungsprozesse hinzu (Lake 2009: 223f.; Murphy/Nelson 2001: 398). Vor dem Hintergrund einer immer stärkeren Verschmelzung der nationalen und internationalen Ebene des handelspolitischen Entscheidungsprozesses (Rothgeb 2001: X), verbindet der heute in der IPÖ vorherrschende Untersuchungsansatz der *Open Economy Politics (OEP)*<sup>17</sup> diese nationalen und internationalen Ansätze und betrachtet dabei nicht nur die Interaktion von Politik und Ökonomie, sondern auch die Interaktion staatlicher und nicht-staatlicher Akteure. Als Forschungsbasis dienen dem OEP-Ansatz sowohl die klassische liberale Handelstheorie als auch die neoklassischen Ansätze der Volkswirtschaftslehre. Auch eine Vielzahl politischer Variablen findet im OEP-Ansatz Berücksichtigung, wodurch ein explizites Bündnis zwischen Volkswirtschaft und Politikwissenschaft geschaffen wird (Keohane 2009: 37; Lake 2006: 759-763 & 2009: 225; Ramsteck 2011: 27).

Nach Lake (2006: 759-763 & 2009: 225) gelten die nationalen Interessen einer Volkswirtschaft, deren Einflussversuche auf politische Entscheidungen durch staatliche Institutionen aggregiert werden, als Ausgangspunkt der Untersuchungen im Rahmen des OEP-Ansatzes. Durch das Zusammenspiel von Interessen und Institutionen auf der nationalen bzw. subsystemischen Ebene entsteht eine nationale Strategie, welche auf internationaler Ebene mit den Strategien anderer Staaten in Konkurrenz tritt. Dieses *Bargaining*-Verhalten von Staaten auf der internationalen bzw. systemischen Ebene, welches durch die jeweilige Machtstellung der Einzelstaaten, aber auch durch die Rahmenbedingungen internationaler Institutionen gesteuert wird, bildet die letzte Analyseeinheit des OEP-Ansatzes.

Die Prozesse innerhalb der systemischen und subsystemischen Untersuchungseinheiten gelten im Ansatz der OEP als gleichwertig (Frieden/Martin 2002: 120f.). Allerdings stellt der OEP-Ansatz ein unidirektionales Konzept von der Micro-Ebene zur Macro-Ebene dar, eine Tatsache die häufig kritisiert wird (Lake 2009: 225, 237). Der von Robert Putnam in den 1980er Jahren entwickelte

---

17 Als die bekanntesten Vertreter und Mitbegründer dieser in den 1990er Jahren entstandenen IPÖ-Orthodoxie gelten David A. Lake und Helen Milner, zwei der Gründungsmitglieder der *International Political Economy Society*, welche die Verbreitung des OEP-Ansatzes entscheidend mitgeprägt hat.

Zwei-Ebenen-Ansatz geht demgegenüber davon aus, dass beide Ebenen sich gegenseitig beeinflussen und die Akteure der beiden Ebenen miteinander in Wechselwirkung treten. Nach Putnam (1988: 432-450) finden die eigentlichen Verhandlungen zunächst auf der internationalen Ebene (Level I) auf Grundlage der nationalen *Win-Sets*<sup>18</sup> statt. Die Ergebnisse zwischenstaatlicher Verhandlungen müssen dann von einer Mehrheit der Akteure auf der nationalen Ebene (Level II) abgesegnet werden. Modifikationswünsche auf Level II gelten als Ablehnung der Verhandlungsergebnisse von Level I und haben neue Gespräche mit den internationalen Partnern zur Folge. Doch auch diese Theoriefolie weist Schwachstellen auf. Bisherige Untersuchungen, die auf dem Zwei-Ebenen-Ansatz basieren, analysieren in erster Linie den Einfluss nationaler Interessen auf internationale Entscheidungen (Frieden/Martin 2002: 123) und folgen somit ebenfalls dem unidirektionalen Ansatz der OEP.

## 2.1 Nationale Ansätze des handelspolitischen Entscheidungsprozesses

In der OEP-Forschung basieren die nationale Ausrichtung der Handelspolitik und die sich daraus ergebende Verhandlungsstrategie auf der internationalen Ebene auf der politischen Einflussnahme gesellschaftlicher Interessen und deren Regulierung durch staatliche Institutionen. Die Interaktion dieser Akteure determiniert, ob die Ausrichtung der nationalen Strategie eher protektionistisch oder liberal ist, oder welche Verhandlungsebenen (multilateral, regional, bilateral) bevorzugt werden. Nach Bayne und Woolcock (2007b: 6) ist das Ziel der nationalen bzw. subsystemischen Ansätze der IPÖ folglich, das internationale Auftreten von Ländern mit Hilfe von innerstaatlichen Faktoren zu erklären.

---

18 Als nationale *Win-Sets* gelten mögliche Abkommen mit den internationalen Partnern auf Level I, welche einen mehrheitlichen Zuspruch seitens der nationalen Interessenkoalitionen auf Level II erhalten würden. Je größer ein nationales *Win-Set* ist, desto wahrscheinlicher ist das Zustandekommen eines gültigen Vertrages mit den internationalen Partnern. Kleine *Win-Sets* bewirken, dass sich die Partner auf Level I stärker auf die eigenen Bedürfnisse einlassen müssen und somit die nationalen Interessen besser vertreten werden können. Bietet ein Verhandlungsführer seinem Gegenüber auf Level I ein zu großes *Win-Set*, kann Letzterer seine eigenen Ziele besser auf Kosten des anderen verwirklichen. Kleine nationale *Win-Sets* können deshalb auch vorteilhaft für einen günstigen Vertrag auf Level I sein. Besonders die Androhung einer Ablehnung durch nationale Parlamente und Interessenvertreter ist hier häufig ein erfolgreiches Druckmittel. Die Größe eines *Win-Sets* ist immer abhängig von (1) der Verteilung von Macht und Einfluss zwischen den verschiedenen nationalen Interessenkoalitionen, (2) Struktur und Einfluss der nationalen politischen Institutionen, und (3) Strategien und Taktiken der exekutiven Verhandlungsführer auf Level I.

### 2.1.1 Die Rolle gesellschaftlicher Interessen

Das Einflussverhalten konkurrierender, gesellschaftlicher Interessen auf nationale politische Entscheidungen dient als Ausgangspunkt wissenschaftlicher Analysen des OEP-Ansatzes. Als frühe und richtungsweisende Studien zum Einfluss gesellschaftlicher Interessen auf den nationalen Entscheidungsfindungsprozess in der Handelspolitik gelten Elmer E. Schattschneiders „Politics, pressures and the tariff“ (1935) und Charles Kindleberger's Aufsatz „Group Behavior and International Trade“ (1951). Eine eingehende theoretische Betrachtung dieses, unter der Kategorie der gesellschaftszentrierten Forschungsansätze zusammengefassten Untersuchungsgegenstandes im Rahmen der IPÖ, fand allerdings erst ab Mitte der 1970er Jahre statt (Lake 2006: 762 & 2009: 224). Im OEP-Ansatz erfolgt die Analyse gesellschaftlicher Interessen und deren Rolle beim nationalen Gestaltungsprozess der Handelspolitik auf Basis ökonomischer Modelle (Keohane 2009: 37; Ramsteck 2010: 38f.). Die Modelle von Gourevitch (1986) und Grossman und Helpman (1994 & 2002: 109-138) zeigen z.B., dass Gruppierungen, die von liberalem Handel profitieren nach einer liberalen Ausrichtung der nationalen Handelspolitik streben. Gruppen, die ihre Interessen durch die Öffnung des nationalen Marktes hingegen bedroht sehen, werden versuchen eine protektionistische Ausrichtung der nationalen Politik zu forcieren.

Empirische Studien wie Destler und Odells „Anti-Protection: Changing Forces in American Trade Politics“ (1987) deuten darauf hin, dass Gruppierungen, welche negativ von handelsliberalisierenden Maßnahmen betroffen sind, im Regelfall stark in Lobbying-Aktivitäten gegen liberale Entscheidungen investieren, um die ausländische Konkurrenz zu minimieren. Gruppierungen, welche von freiem Handel profitieren, investieren hingegen in einem geringeren Maße, da sie keinen Wettbewerb fürchten müssen. Die handelspolitische Ausrichtung eines Staates hängt demzufolge auch von der Bereitschaft exportorientierter Gruppierungen ab, ihre Interessen in gleichem Maße den politischen Entscheidungsträgern zu vermitteln wie importsensitive Interessen (Goldstein/Martin 2000: 609). Nach Olson (1965) organisieren sich zwar nicht alle gesellschaftlichen Akteure in ihren Versuchen zur politischen Einflussnahme.<sup>19</sup> Die OEP-Forschung unterteilt Interessen aus pragmatischen Gründen dennoch in Untersuchungseinheiten, von denen angenommen werden kann, dass sie dieselben handelspolitischen Ziele verfolgen (Lake 2009: 226):

Im Rahmen des auf den neoklassischen Annahmen des *Heckscher-Ohlin-Theorems* basierenden *Faktormodels* erfolgt die Unterteilung der gesellschaftli-

---

19 Die Forschung betont hier immer wieder die Sonderstellung von Verbrauchern und anderen großen, heterogenen Gruppen, die aufgrund des von Olson (1965) identifizierten *Collective Action-Problems* generell nicht dazu neigen, sich zu organisieren.

chen Interessen anhand von Produktionsfaktoren bzw. Ressourcen (Arbeit und Kapital). Das Modell geht davon aus, dass sich diese frei zwischen den verschiedenen Sektoren einer Volkswirtschaft in Abhängigkeit von den Marktbedingungen hin und her bewegen können. Handelspolitische Auswirkungen sind demzufolge faktorspezifisch, weshalb in einem übertragenen Sinne die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital um die Gestaltung der nationalen Handelspolitik konkurrieren (Fordham/McKeown 2003: 521; Lake 2006: 763). Im Konkreten formulieren die Annahmen des Heckscher-Ohlin-Theorems, dass die in einer Volkswirtschaft vergleichbar knappen Ressourcen von einem Schutz gegen Importe profitieren, die reichlich vorhandenen Ressourcen hingegen durch freien Handel. In den kapitalreichen Industrieländern sprechen sich demnach die Vertreter des knappen Faktors Arbeit für protektionistischen Schutz gegen Importe aus, in den mit dem Faktor Arbeit reichlich ausgestatteten Entwicklungsländern suchen hingegen die Interessenvertreter des knappen Faktors Kapital handelspolitischen Schutz (Frieden/Martin 2002: 127).<sup>20</sup>

Das *Sektormodel* oder *Ricardo-Viner Model* geht demgegenüber davon aus, dass die Produktionsfaktoren einer Volkswirtschaft relativ immobil sind und sich somit nur schwer zwischen den einzelnen wirtschaftlichen Sektoren bewegen können. In der Handelspolitik verfolgen die Produktionsfaktoren deshalb, je nach Sektorzugehörigkeit, gemeinsame Interessen. Im übertragenen Sinne bedeutet dies, dass die Produktionsfaktoren aus importsensitiven Sektoren gemeinsam protektionistische Interessen vertreten, diejenigen aus exportorientierten Sektoren hingegen nach Marktliberalisierung streben (Fordham/McKeown 2003: 521; Frieden/Martin 2002: 127; Lake 2006: 763).

Zahlreiche Studien zum Einfluss von gesellschaftlichen Interessen auf den handelspolitischen Gestaltungsprozess in Industrieländern<sup>21</sup> deuten darauf hin, dass Sektoren die relevante Analyseeinheit darstellen.<sup>22</sup> Dieses Ergebnis ist konsistent mit dem demokratischen Grundgedanken der westlichen Industrienationen, welcher postuliert, dass nicht gesellschaftliche Klassen,<sup>23</sup> sondern sektorale Interessen den politischen Prozess beeinflussen. Studien, welche das Faktormodel als Basis für den Einfluss von Interessen auf die politischen Entscheidungsprozesse heranziehen, haben bisher zu keinen überzeugenden Ergebnissen geführt. Hauptgrund hierfür ist, dass in diesen Studien sektorale Auswirkungen nur unzureichend mit in die Untersuchung einbezogen wurden (Fordham/Mc-

---

20 Die unterschiedliche Zusammensetzung von Exporten der Industrie- und Entwicklungsländer wurde erstmalig von Wassily Leontief in seinem *Leontief-Paradoxon* beschrieben.

21 Ein Großteil der Studien beschäftigt sich mit dem Einfluss von gesellschaftlichen Interessen in den USA und der Europäischen Union.

22 Vgl. hierzu u.a. Baldwin und Magee „Is trade policy for sale? Congressional voting on recent trade bills“ (2000).

23 Also Arbeit versus Kapital.

Keown 2003: 522; Woolcock 2007: 27). Für die BRICs sind bisher nur wenige Studien zu dieser Thematik erschienen. Für Brasilien und Indien kann aber aufgrund ihrer demokratischen Staatsstruktur ebenfalls davon ausgegangen werden, dass auch hier sektoral organisierte Interessen und nicht gesellschaftliche Klassen die entscheidende Analyseeinheit darstellen.

Traditionell organisieren sich gesellschaftliche Interessen vor allem im Rahmen von Unternehmens- und Agrarverbänden und Gewerkschaften (MacDonald/Woolcock 2007a: 77). Eine relativ neue Form gesellschaftlicher Interessen, welche weder durch das Sektor- noch durch das Faktormodel erklärt werden kann, sind idealistische Verbände und Nichtregierungsorganisationen (*Non-Governmental Organizations – NGOs*)<sup>24</sup>, welche sich aus den globalen Menschenrechts- und Umweltbewegungen der 1990er Jahre rekrutieren. Ihre post-materiellen Interessen erstrecken sich häufig über Staatsgrenzen hinaus, was den Umgang mit ihnen sowohl theoretisch als auch praktisch erschwert. Bisher gibt es in der OEP kein Modell, das die Ideen und Ideale hinter diesen Bewegungen rational identifiziert und ihnen dementsprechend eine handelspolitische Präferenz zuordnen kann (Keohane 2009: 39ff.; Ramsteck 2011: 39f.). Auch für diese Gruppierungen kann in erweiterter Anwendung des Models von Grossman und Helpman allerdings angenommen werden, dass diejenigen, die ihr Anliegen durch eine liberale Handelspolitik gefährdet sehen, für eine Einschränkung freier Handelsaktivitäten durch stärkere Regulierung eintreten werden.

### 2.1.2 Die Rolle staatlicher Institutionen

Zwar spielen nationale Interessen eine entscheidende Rolle in der Gestaltung der Handelspolitik, es ist jedoch der institutionelle Rahmen, welcher die nationale Position durch die Regulierung<sup>25</sup> des Interessenwettbewerbs definiert. Die Eigenschaften und Ausgestaltung dieses institutionellen Rahmens stehen im Fokus der staatszentrierten Theorieansätze des OEP-Ansatzes, die sich in erster Linie auf Ergebnisse der vergleichenden Politikwissenschaft stützen (Lake 2009: 227). Die institutionellen Strukturen sind ausschlaggebend dafür, ob handelspolitische Entscheidungen durch parlamentarische Volksvertreter, also die Legislative, oder durch Beamte und Politiker der Exekutive getroffen werden (Lake 2006: 764f.; Woolcock 2007: 27f.). In den meisten politischen Systemen sind Akteure der Exekutive und der Legislative an der Regulierungsfindung beteiligt, wenngleich

---

24 Im Folgenden wird die englische Abkürzung NGO verwendet.

25 Durch das Aufstellen von Regeln und Bestimmungen wird der Einflussgrad einzelner gesellschaftlicher Interessenvertreter beeinflusst.



die jeweilige Einflussverteilung und die Interaktion der beteiligten Akteure von System zu System variieren (Macdonald/Woolcock 2007b: 64).

Allgemein gilt, dass sich in Staaten mit geringem Institutionalisierungsgrad aufgrund des Fehlens oder einer nur unzureichenden Formulierung von Vorgaben und Regulierungen die Interessen der stärkeren bzw. einflussreicheren Gruppierungen durchsetzen. In Staaten mit hoher Institutionalisierung kommt es hingegen häufiger zu Kompromissen durch institutionelle Prozesse wie politische Deals. Beispiel für ein System mit hoher Institutionalisierung ist das in den westlichen Industrienationen vorherrschende System des *Embedded Liberalism*<sup>26</sup>, in welchem soziale Ausgleichsprogramme als Kompromiss für eine relative Marktöffnung und die sich daraus ergebenden Gewinnchancen exportorientierter Interessen zur Anwendung kommen (Lake 2006: 765 & 2009: 228). Welchen Regulierungsgrad staatliche Institutionen im Bereich der Handelspolitik anwenden können, lässt sich nach Frieden und Martin (2002: 132-136) anhand dreier Kriterien messen: (1) der Gestaltung des Wahlsystems, (2) der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Entscheidungsbefugnisse und (3) der Beteiligung unabhängiger Behörden am institutionellen Entscheidungsfindungsprozess.

Das Wahlsystem beeinflusst insofern die institutionelle Regulierung des Interessenwettbewerbs, als dass hierdurch der Zugang von Wählerinteressen zu politischen Amtsträgern definiert wird (Frieden/Martin 2002: 132). Wie Rogowski (1987: 203-223) zeigt, ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein gewählter Politiker eine liberal ausgerichtete Wirtschafts- und Handelspolitik verfolgt umso höher, je größer sein Wahlbezirk ist. Umgekehrt gilt, dass der Einfluss protektionistischer Gruppierungen steigt, je kleiner ein Wahlkreis ist. Dies liegt darin begründet, dass in kleinen Wahlkreisen der einzelne Wähler und somit auch kleine Interessenbündnisse einen stärkeren Einfluss auf den Wahlausgang haben. In größeren Wahlbezirken konkurrieren hingegen mehrere Gruppierungen um den politischen Einfluss.

Auch die Finanzierung nationaler Wahlprozesse beeinflusst die staatliche Regulierung des Interessenwettbewerbs. In Systemen, in denen politische Wahlen durch öffentliche Finanzierungsformen finanziert werden, können institutionelle Akteure weitaus unabhängiger von gesellschaftlichen Interessen agieren, was auch das Abstimmungsverhalten innerhalb der Institutionen beeinflussen kann. In Systemen, die sich durch eine Wahlkampffinanzierung mittels privater Finanzressourcen auszeichnen,<sup>27</sup> haben Interessengruppen einen einfacheren Zu-

---

26 Der Begriff wurde 1982 von John Gerard Ruggie (1982: 382, 393) eingeführt.

27 Die Wahlkampffinanzierung in den USA erhält in diesem Zusammenhang die größte wissenschaftliche Aufmerksamkeit. Mit der finanziellen Einflussnahme gesellschaftlicher Gruppen auf die Gesetzgeber des amerikanischen Kongresses im Bereich der Handelspolitik beschäftigen sich u.a. Magee, Brock und Young (1989), „Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Forma-



gang zu politischen Institutionen und können so leichter auf das Abstimmungsverhalten einwirken (Frieden/Martin 2002: 132). Baldwin und Magee (2000) zeigen z.B., dass Wahlkampfspenden einen signifikanten Einfluss auf die Entscheidung von amerikanischen Kongressmitgliedern während der Abstimmungen über die Implementierung des WTO-Beitritts und des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (*North American Free Trade Agreement – NAFTA*)<sup>28</sup> hatten. Keiner der Abgeordneten, in dessen Bezirk importsensitive Industrien gegen die Gesetze mobil machten, stimmte für deren Implementierung.

Die zweite Kategorie, die als entscheidend für den von staatlichen Institutionen angewandten Regulierungsgrad gilt, ist die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Entscheidungsbefugnisse, da hierdurch die Kontrolle der handelspolitischen Agenda und die Vetopunkte bestimmt werden. In politischen Systemen, in welchen die Exekutive für die Erstellung und Umsetzung handelspolitischer Strategien zuständig ist, wird im Regelfall eine eher liberale Politik verfolgt. Im umgekehrten Fall gilt, dass in Systemen, in denen die Legislative über mehr Einfluss auf die Entscheidungen in der Handelspolitik verfügt, eher eine protektionistische Strategie verfolgt wird. Wie auch bei der Größe der Wahlbezirke gilt hier, dass der Einfluss einzelner Gruppierungen mit der Größe des politischen Wirkungsfeldes der Institutionen abnimmt und der Einfluss der allgemeinen Öffentlichkeit (*Median Voter*) steigt (Frieden/Martin 2002: 133).

Auch die Macht politischer Parteien lässt sich dieser Kategorie zuordnen. In parlamentarischen Systemen, welche durch starke Parteidisziplin geprägt sind, ist der Einfluss gesellschaftlicher Interessen deutlich geringer als in Systemen mit wenig Parteidisziplin und großen Entscheidungsspielräumen für einzelne institutionelle Akteure (Frieden/Martin 2002: 134). Eine Rolle spielt hier auch der Koalitionsdruck auf politische Parteien. So tendieren Länder mit Vielparteiensystemen und verstärktem Koalitionsaufkommen zu einer vermehrt protektionistischen Ausprägung ihrer Handelspolitik, weil durch die Koalitionen zusätzliche Zugangsmöglichkeiten für gesellschaftliche Interessen geschaffen werden, wie u.a. Ehrlich (2007: 602) in einer Studie zu 21 OECD Ländern zeigt.

Die letzte Kategorie, die im OEP-Ansatz als Maßstab für die institutionelle Regulierung des Interessenwettbewerbs herangezogen wird, ist die Beteiligung unabhängiger Behörden wie den Zentralbanken am institutionellen Entscheidungsfindungsprozess. Die Bedeutung dieser Behörden für den politischen Gestaltungsprozess ist in der OEP-Forschung nicht unumstritten. Während die

---

tion“; Baldwin/Magee (2000), „Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills“ sowie Gokcekus/Knowles/Tower (2004), „Sweetening the Pot: How American Sugar Buys Protection“.

28 Im Folgenden wird das Nordamerikanische Freihandelsabkommen mit der englischen Kurzfassung NAFTA abgekürzt.

Mehrzahl der hierzu verfassten Studien zu dem Ergebnis kommt, dass unabhängige Behörden in ihrer Funktion als Agenten der politischen Entscheidungsträger zur besseren Regulierung des Interessenwettbewerbs beitragen, gibt es auch Untersuchungen, die davon ausgehen, dass gerade der Einbezug solcher Behörden den direkten Zugang einflussreicher Interessen zu politischen Entscheidungsträgern fördert (Frieden/Martin 2002: 135).

## **2.2 Ansätze zum zwischenstaatlichen *Bargaining*-Prozess**

Wenngleich die nationale Ausrichtung bedeutend für die Handelspolitik ist, liegt es doch an den Gegebenheiten des internationalen Systems, ob und wie ein Staat seine nationalen Interessen im Rahmen internationaler Verhandlungen (*Bargaining*) mit anderen Staaten umsetzen kann. Durch zwischenstaatliche Verhandlungen auf der internationalen Ebene wird letztendlich ein gültiger Rahmen für handelspolitisches Handeln geschaffen. Diese Betrachtungsweise fällt im OEP-Ansatz den systemischen Theorien zu, welche das internationale System als maßgebliche Untersuchungseinheit für handelspolitische Prozesse definieren (Bayne/Woolcock 2007b: 5). Die Einflussoptionen von Staaten auf die internationale Gestaltungsebene der Handelspolitik sind dabei abhängig von zwei Faktoren: (1) der relativen Machtverteilung im internationalen System und (2) den Normen und Regeln internationaler Institutionen und Regime.

### *2.2.1 Theorien zur Verteilung der Machtstruktur im internationalen System*

Die älteste Analyseeinheit zur Verteilung der Machtstruktur im internationalen System sind realistisch geprägte Ansätze, welche auf der klassischen Theorie des merkantilistischen Realismus<sup>29</sup> basieren. Sie gehen davon aus, dass die relative Macht eines Einzelstaates seine Position im internationalen System und somit auch sein Überleben bestimmt. Um ihre eigene Position zu stärken, streben Staaten vor dem Hintergrund der anarchischen Ausrichtung der internationalen Ordnung nach der Maximierung ihrer eigenen Machtposition im Vergleich zu der der anderen Staaten des Systems (Williams 2012: 24; Woolcock 2007: 23). Auch für den internationalen Handel bedeutet dies, dass die relative Macht der Einzelstaaten Verhandlungen und Entscheidungen weitgehend beeinflusst. Kindleberger (1970: 65) definiert diese Macht als „*strength plus the capacity to use it*“.

---

29 Der merkantilistische Realismus geht auf Niccolò Machiavellis Theorien über das Überleben von Staaten zurück und war bis zu Adam Smiths Entwicklung des Liberalismus der vorherrschende theoretische Ansatz in der Handelspolitik (Williams 2012: 24).

Handelspolitik in einer multipolaren Welt  
Der wirtschaftliche Aufstieg Brasiliens und die  
handelspolitischen Beziehungen zu den USA  
Beringer, S.L.  
2015, XVIII, 287 S. 14 Abb., Softcover  
ISBN: 978-3-658-09706-6