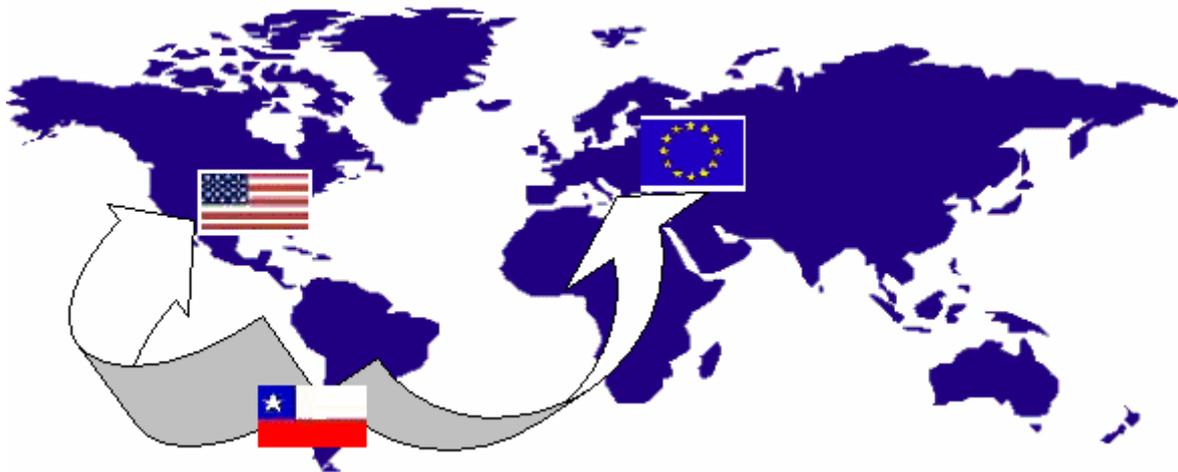


Freie Universität Berlin
FB Politische Wissenschaften
Otto-Suhr-Institut

DIPLOMARBEIT

**Internationale Freihandelsabkommen: eine Analyse der Verhandlungen
zwischen Chile und der EU einerseits und Chile und den USA andererseits**

Is Free Trade for Sale?



Vorgelegt von:

Pablo Gándara
Maybachufer 44
12047 Berlin
Tel. 0049-163-5502490
Email p.gandara@berlin.de

Gutachter:

Prof. Dr. Michael Bolle
Prof. Dr. Manfred Nitsch

Berlin, den 21. August 2003

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1. Internationale Verhandlungen	6
1.1. <i>The state of art</i>	6
1.2. <i>Puzzle</i> : Internationale Handelsverhandlungen	8
1.3. <i>Approach</i> : Verhandlungen als <i>Two-Level-Games</i>	9
1.3.1. Verhandlungsspielräume als <i>win-sets</i>	10
1.3.2. Determinanten der <i>win-sets</i>	11
1.3.3. Der Verhandlungsführer: Ungewissheit und Verhandlungstaktik	14
1.4. Zehn Hypothesen über Freihandel	15
2. Die Rahmenbedingungen und die Abkommen: <i>Down to the cases</i>	17
2.1. Der Trend zu bilateralen Freihandelsabkommen und die WTO	17
2.2. Chile im Spannungsverhältnis zwischen USA und EU	19
2.3. <i>Exkurs</i> : Profil der chilenischen Wirtschaft	21
2.4. Die Abkommen in Vergleich	23
3. Akteure, Interessen und Handlungsressourcen: Chile, Europa und USA	25
3.1. Chile: <i>Freetrade as a national task</i>	25
3.1.1. Interessen und Handlungsressourcen der chilenischen Industrie	25
3.1.2. Interessen und Handlungsressourcen und der Fischereiindustrie	27
3.1.3. Interessen und Handlungsressourcen der Landwirtschaft	28
3.1.4. Interessen und Handlungsressourcen der Arbeitnehmer	29
3.2. USA: <i>let's liberalize, but don't touch my safeguards!</i>	31
3.2.1. Interessen und Handlungsressourcen der Industrie	32
3.2.2. Interessen und Handlungsressourcen der Landwirtschaft	34
3.2.3. Interessen und Handlungsressourcen der Arbeitnehmer	35
3.3. EU: <i>no pain, no gain!</i>	39
3.3.1. Interessen und Handlungsressourcen der Industrie	39
3.3.2. Interessen und Handlungsressourcen der Landwirtschaft	41
3.3.3. Interessen und Handlungsressourcen der Arbeitnehmer	42
3.4. Zusammenfassung	44
4. Die institutionelle Schranken: <i>aggregating and shaping preferences</i>	46
4.1. Der institutionelle Rahmen in Chile: <i>is freetrade for sale?</i>	47
4.2. Der institutionelle Rahmen in Europa: <i>the voters are at home, so what?</i>	50

4.3. Der institutionelle Rahmen in den USA: <i>elections creep always closer!</i>	56
4.4. Zusammenfassung	62
5. Die Verhandlungen: <i>Negotiations Matter!</i>	63
5.1. Die Verhandlungsrunden Chile-USA: <i>let's trade against terrorism!</i>	65
5.1.1. Die Vorbereitungsphase	65
5.1.2. Die Durchführungsphase	68
5.1.3. Die Implementierungsphase	71
5.2. Die Verhandlungsrunden mit der EU: <i>let's go fishing!</i>	73
5.2.1. Die Vorbereitungsphase	73
5.2.2. Die Durchführungsphase	75
5.2.3. Die Implementierungsphase	78
6. Auswertung der Hypothesen und Plädoyer: <i>Reducing Uncertainty</i>	79
7. Verwendete Literatur und Quellen	84

Abkürzungsverzeichnis

ACTPN	Advisory Committee for Trade Policy Negotiations – US
AG	Arbeitsgruppe
CAIRNS	Coaliton of Agricultural Exporting Countries
DG-TRADE	Direction General Trade – EU
DIRECOM	Dirección Económica Comercial – Chile
EFTA	European Free Trade Area
FDI	Foreign Direct Investment
EU	Europäische Union
FTA	Free Trade Area
FTAA	Free Trade Area of the Americas
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik – EU
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – EU
GSP	Generalized System of Preferences
ILO	International Labour Organization
LAC	Labor Advisory Committee – US
MFN	Most Favoured Nation Clause (Meistbegünstigungsklausel)
NAFTA	North American Free Trade Area
NAALC	North American Agreement on Labor Cooperation
NAAEC	North American Agreement on Enviromental Cooperation
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias de Chile.
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PTA	Preferential Trade Agreement, Preferential Trade Area.
SPS	Hygienische und Phytohygienische Standards. WTO-Abkommen
TRIPS	Trade-Related International Property Rights. WTO-Abkommen.
USTR	United States Representative of Trade
USITC	United States International Trade Commission
WTO	World Trade Organization

Danksagung

Mit der vorliegenden Diplomarbeit schlieÙe ich die bisher wichtigste Phase in meinem Leben ab. Insofern möchte ich mich hier nicht nur bei denjenigen bedanken, die mir bei der Erarbeitung dieser Arbeit unmittelbar geholfen haben, sondern auch bei den Wegbegleitern durch die Strasse der Universität. Zuallererst danke ich Max Welch für sein ermutigendes „*tue es*“ bei meiner Entscheidung, nach Berlin zu kommen. In dieser fremden Stadt fand ich in Emanuel Trugly, Alejandro Welch, Till Skrobek, Nicola Stettner, Oliver Rolle, Orion Aramayo und den *colegios* Andreas Wunn und Philipp Abresch gute Wegbegleiter, die mir stets intellektuelle Anregungen gegeben haben.

Für das unmittelbare Wirken an dieser Arbeit möchte ich mich in erster Linie beim Studentenwerk Berlin bedanken, ohne dessen finanzielle Unterstützung diese Arbeit schlichtweg nicht möglich gewesen wäre. Professor Dr. Michael Bolle danke ich für sein leicht vermitteltes Verständnis von Politik, seine fachliche Kompetenz und seine stets gute Laune. Professor Dr. Manfred Nitsch danke ich für seine fachliche Unterstützung und seine Anregungen. Den zahlreichen Gesprächspartnern aus Chile, Europa und den USA danke ich ebenfalls für ihre Zeit und ihr Interesse an meiner Arbeit.

Besonders bedanken möchte ich mich bei meiner zukünftigen ehemaligen Verlobten Nadine Palzer, bei Oliver Rolle, Philipp Abresch und bei Dr. Thilo Bodestein für ihre zahlreichen Anregungen (und für die nötigen sprachlichen und konzeptionellen Verbesserungen).

Allen diesen Leute sage ich „*muchísimas gracias*“.

Gewidmet ist diese Arbeit meinen Eltern. *Los quiero mucho*.

“Non scolae, sed vitae discimus” Seneca

“Thus, it is said that one who knows the enemy and knows himself will not be endangered in a hundred engagements. One who does not know the enemy but knows himself will sometimes be victorious, sometimes meet with defeat. One who knows neither the enemy nor himself will invariably be defeated in every engagement” Sun-Tsu

Einleitung

Robert Zoellick und Soledad Alvear saßen an beiden Seiten des Tisches, starrten sich gegenseitig an und schwiegen über eine Stunde. Treffpunkt Weißes Haus in Washington - Dezember 2002. Beide waren Delegationschefs ihrer Regierungen: Zoellick der USA und Alvear von Chile. Beide Regierungen rangen seit mehr als einem Jahrzehnt um ein Abkommen über Freihandel. Die *deadline* für den Abschluss der Verhandlungen war bereits abgelaufen und beide Staatschefs beharrten auf einer schnellen Einigung. Doch nun drohten die Gespräche zu scheitern. In zwei hoch sensiblen Bereichen – Kapitalverkehrskontrollen einerseits und Marktzugang für Agrarerzeugnisse andererseits – gab es noch immer keinen Durchbruch. Die Zeit drängte aber vor allem deshalb: Wenige Monate vorher hatte sich Chile mit der EU in Brüssel geeinigt. Nach nicht einmal zwei Jahren waren die Gespräche zwischen Handelskommissar Pascal Lamy und Chiles Außenministerin Alvear über ihr Freihandelsabkommen zu einem erfolgreichen Ende gekommen. Nach vielen Stunden des Bangens schließlich dann doch die Einigung. Zoellick und Alvear traten vor die Kameras und verkündeten den erfolgreichen Abschluss der zähen Verhandlungen zwischen Chile und den USA.

Für die chilenische Regierung war dies das Ende eines erfolgreichen Jahres. Sie verfügte jetzt über zukunftsweisende Abkommen mit den beiden wichtigsten Außenhandelspartnern. Demoskopen bescheinigten der Regierung prompt eine gestiegene Popularität. Politische Kommentatoren in den Medien wurden nicht müde zu betonen, welchen strategischen Stellenwert diese Verträge für das Andenland hatten. Die Sonne über Chile schien nicht mehr untergehen zu wollen.

Fragestellung und forschungsleitende Hypothesen

Die vorliegende Analyse beschäftigt sich mit der Frage, warum der Verhandlungsprozess zwischen Chile und der Europäischen Union über ein Freihandelsabkommen (2000-2002) schneller verlief als der Verhandlungsprozess über ein vergleichbares Abkommen zwischen Chile und den Vereinigten Staaten (1990-2003). Dabei lasse ich mich auch leiten von folgenden Aspekten: Wie verhalten sich Verhandlungsführer, wenn sie um Freihandel ringen? Warum und unter welchen Bedingungen können bestimmte Konfliktpotentiale ignoriert werden, andere wiederum nicht? Kurzum: Welche Regeln bestimmen die Verhandlungen? Als Arbeitshypothese für die weitere Argumentation in dieser Analyse gilt dabei, dass die institutionellen Voraussetzungen in der EU, Chile und den USA jeweils die wichtigsten Determinanten waren. Mit anderen Worten, angesichts einer ähnlichen Interessenslage, ähnlicher Ressourcen und Verhandlungsstrategien seitens der EU und der USA bei einem vergleichbaren Verhandlungsgegenstand mit einem Drittland (Chile), scheinen sich die institutionellen Strukturen in der EU als wirksamer zu erweisen für den schnelleren Abschluss von Handelsverhandlungen¹.

Theoretisch begründet wird diese These mit der Darstellung des Verhandlungsprozesses als Ergebnis eines *Two-Level-Games*, weil dieser Ansatz den Einfluss der institutionellen Determinanten zu messen versucht und die osmotisch dünne Wand zwischen Innen- und Außenpolitik besonderes unter die Lupe nimmt. Dabei wird es nicht darum gehen, eine Bewertung des Verhandlungsprozesses im Sinne des Ergebnisses vorzunehmen, sondern um eine Analyse der Verhandlungen im Sinne der Determinanten, die zu bestimmten Ergebnissen führten. Die Konsequenzen, die das Abkommen haben wird, ist nur insofern relevant, als sich damit bestimmte Rückschlüsse auf den Verhandlungsprozess ergeben.

Herangehensweise und Aufbau der Arbeit

Die Arbeit ist einer einfachen, dem nicht fachkundigen Leser zugänglichen Sprache verfasst. Ich versuche, komplizierte Zusammenhänge leicht nachvollziehbar wiederzugeben². So werde ich beispielsweise am Anfang jedes Kapitels die jeweilige Struktur darstellen; am Ende werden die wesentlichen Aussagen zusammengefasst. Begriffe werden dabei stets definiert.

Die Analyse wird notwendigerweise nur die wesentlichen Merkmale der außenhandelspolitischen Thematik und der verhandlungstheoretischen Debatte umreißen können: hier ist sei dem Leser die von mir jeweils angegebene Literatur empfohlen.

¹ Diese Eingangsthese wird später präzisiert [Kap 1.4].

² In diesem Sinne folge ich dem Credo von Krugman [1999, 2000, 2001], Dixit [1999] und Brams [1990,1994].

Die Arbeit selbst ist nach einer deduktiven Methode aufgebaut. Die Erwartung an diese Methode liegt in der Annahme, weitere Verhandlungsabläufe über internationalen Freihandel mit einer gewissen theoretischen Kraft voraussehen zu können. Dies vor dem Hintergrund, dass eine Theorie nur dann nützlich ist, wenn sie hilft, einerseits die Vergangenheit und die Gegenwart zu verstehen und andererseits die Ungewissheit der Zukunft zu reduzieren. Letztlich soll hierdurch eine Brücke zwischen der analysierenden Wissenschaft und der handelnden Politik gebaut werden³.

In einer *ersten*, einleitenden Phase der Arbeit werde ich auf die aktuelle Debatte über internationale Verhandlungen eingehen und dabei versuchen, den letzten Stand der Dinge (*state of the art*) wiederzugeben. Internationale Handelsverhandlungen weisen bestimmte Elemente auf, die sie zu einem komplexeren Gegenstand erheben als Verhandlungen anderer Natur. Nach der Darstellung dieser Komplexität werde ich meinen theoretischen *Approach* vorstellen. Dieser basiert im wesentlichen auf den vom US-amerikanischen Soziologen Robert Putnam 1988 entwickelten und immer wieder für die Analysen von internationalen Verhandlungen verwendeten *Two-Level-Games-Ansatz*. Die Ergebnisse internationaler Verhandlungsprozesse werden im wesentlichen auf die innenpolitische Determinanten zurückgeführt. Dabei bestimmen die Interessens- und Präferenzordnung, die Machtverteilung und die möglichen Koalitionen auf der innenpolitischen Ebene den Handlungsspielraum (*win-set*) des Verhandlungsführers in der internationalen Arena. Dieser kann allerdings unterschiedliche Strategien anwenden, um die Größe des *win-sets* zu beeinflussen. Je größer sein *win-set*, desto wahrscheinlicher der erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen. Allerdings kann der Verhandlungsführer seinen *win-set* nur bis zu einem bestimmten Punkt erweitern: internationale Vereinbarungen müssen innenpolitisch ratifiziert werden und es besteht die Möglichkeit einer Ablehnung.

Am Ende des einleitenden Kapitels und vor dem Hintergrund des *Two-Level-Games-Ansatzes* präzisiere ich die Eingangshypothese. Dabei beziehe ich mich nicht nur auf die institutionellen Determinanten, sondern auch auf die Strategien und Optionen des Verhandlungsführers. Seine institutionellen vorfestgelegten Handlungsressourcen und Optionen können letztlich durch den internationalen Kontext geändert werden. Schließlich sind Handelsverhandlungen keine Einbahnstraße: kleinere Länder können durch geschicktes Taktieren durchaus Erfolge erzielen. *Kapitel 2* der Arbeit beschäftigt sich mit den Rahmenbedingungen der Verhandlungen um ein Freihandelsabkommen zwischen Chile-EU und Chile-USA. Diese Verhandlungen geschahen nicht

³ Daraus folgt jedoch nicht, dass ich die immense Unterschiedlichkeit und Komplexität der laufenden bilateralen Freihandelsverhandlungen erfassen kann. Induktiv wiederum lassen sich nur schwer allgemeine Aussagen auf wissenschaftliche Weise treffen. Diese Analysen tendieren vielmehr dazu, historisch spezifische Ereignisverläufe wiederzugeben, die uns bei der Analyse anderer ähnlicher Phänomene kaum helfen können. Die Politikwissenschaft hat nicht nur den Anspruch regressiv zu sein, sondern auch prospektiv. In Anlehnung an Popper, geht es doch in der Wissenschaft letztlich darum, falsifizierbare Aussagen zu treffen [Popper 1963:284].

in einem luftleeren Raum. Viel mehr wurde das Verhalten der Verhandlungsmannschaften durch folgenden Kontext mitbestimmt: Die Bestrebungen der USA um eine panamerikanische Freihandelszone und der Versuch der EU, den Handel mit dem lateinamerikanischen Kontinent nicht den Amerikanern zu überlassen. Die Konformität dieser zunehmenden bilateralen bzw. regionalen Handelsabkommen mit den WTO-Prinzipien wird dabei überprüft. Es folgt ein kurzer Überblick der chilenischen Wirtschaft, um einen Einstieg in den Verhandlungsgegenstand zu erleichtern. Schließlich setze ich mich aus methodischen Gründen mit der Vergleichbarkeit beider Abkommen auseinander.

Kapitel 3 beschäftigt sich mit den wichtigsten innenpolitischen Akteuren, ihren Interessen, Präferenzen und Handlungsressourcen in Chile, der EU und den USA. Dabei werde ich jeweils drei von einer potentiellen Freihandelszone (FTA) besonders betroffenen Interessensgruppen identifizieren und das Fortkommen der Verhandlungen über eine FTA an ihre Zustimmung knüpfen. Im Sinne vom griechischen Politikwissenschaftler George Tsebelis werden diese als *Veto-Players* [Tsebelis 2001, 2002] analysiert und graphisch dargestellt. Am Ende des Kapitels erfolgt eine Zusammenfassung, in der ich vor allem auf die Ähnlichkeit der Interessensprofile in der EU und den USA hinweise. Es wird deshalb nach weiteren Faktoren gesucht, die den unterschiedlichen Ablauf der Verhandlungen bedingt haben könnten.

Kapitel 4 beschäftigt sich mit den institutionellen Strukturen, die den jeweiligen Verhandlungsablauf - so meine These - im Voraus festlegten. Es bildet den Kern der analytischen Arbeit. In einem kurzen Überblick gehe ich in erster Linie auf das Zusammenspiel zwischen Parlament und Präsidenten in Chile bei der Gestaltung von internationalen Handelsverhandlungen ein. Die Außenhandelspolitik in Chile kann auf einen breiten politischen Konsens zurückgreifen. Koalitionen sind deshalb mehr durch sektorale als durch parteipolitische Interessen geprägt. Das Interesse der Öffentlichkeit an Fragen des Außenhandels ist sehr stark ausgeprägt und bedingt das Verhalten der politischen Akteure. Der Präsident besitzt eine außerordentliche starke Stellung gegenüber dem Parlament, was eine schnelle Ratifizierung erwarten lässt.

Die Analyse geht dann in einem zweiten Schritt auf das Zusammenspiel zwischen Ministerrat und Kommission in der EU ein. Neben den rechtlichen Grundlagen erörtere ich den Handlungsspielraum der Kommission und setze mich mit den prozeduralen Determinanten bei der Erteilung einer Verhandlungsvollmacht an die Kommission auseinander. Koalitionen in der EU werden üblicherweise in Fragen des Außenhandels durch Koppelgeschäfte (*Package Deals*) und Kompensationszahlungen (*side-payments*) gebildet. Die strukturelle Verhandlungsmacht der Kommission bei internationalen Verhandlungen wird insgesamt als sehr groß angesehen, weil sie

ohne parlamentarische und öffentliche Kontrolle agiert. Schließlich untersuche ich die *Principal-Agent-Beziehung* zwischen Kommission und EU-Ministerrat.

Der institutionelle Teil beschäftigt sich anschließend mit dem Zusammenspiel zwischen Kongress und Präsidenten in den USA. Die Verhandlungsvollmacht für die Regierung (TPA) wird dabei ins Zentrum rücken. Warum die Exekutive diese Vollmacht braucht und weshalb diese nicht ohne weiteres vom Kongress erteilt wird, erkläre ich anhand der engen Verquickung zwischen Innen- und Außenpolitik in den USA. Dabei werde ich mich mit den Vorzügen und Nachteilen dieser Arbeitsteilung im Vergleich zur EU anhand des *Divided-Government-Ansatzes* [Lohmann 1994; Sherman 2000] auseinandersetzen. Die völlig neue Ausgangslage nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 und ihr erheblicher Einfluss auf die Verhandlungen mit Chile wird ebenfalls erörtert.

Im *Kapitel 5* der Arbeit gehe ich auf die Verhandlungsprozesse Chile-USA und Chile-EU ein.

Im Sinne der Spieltheorie analysiere ich die Verhandlungsrunden als *evolutionierende* Spiele und den Verhandlungsprozess als *vernetztes* Spiel mit anderen zukünftigen Verhandlungen. Grundlage für diese Analyse bilden die Protokolle der Verhandlungen sowie Gespräche mit Verhandlungsteilnehmern aus Chile, der EU und den USA. Die institutionelle Struktur der drei Parteien wird hierbei eng mit dem Ablauf der Verhandlungen in Zusammenhang gebracht. Welche Instrumente die Akteure zur gegenseitigen Beeinflussung der Verhandlungspartner anwendeten und welche Konfliktpunkte die Verhandlungen kennzeichneten, wird durch Koppelgeschäfte erörtert, wofür die Verhandlungsführer verschiedene Themen in einen Zusammenhang bringen.

Obwohl beide Verhandlungsprozesse ungleich starke Partner hatten, konnten die chilenischen Unterhändler eine geschickte Strategie anwenden, die ihre Ergebnisse deutlich verbesserten (*negotiations matters!*). Für die Darstellung dieser Strategien und Taktiken⁴ greife ich auf spieltheoretische Modelle (*tit for tat*) zurück [Singh 2001; Druckman 2002]. Für die Analyse der Dynamik der Verhandlungen greife ich die Konzepte von Brams [1990] und Odell [2000] zurück.

Im letzten, *abschließenden Kapitel* fasse ich die Ergebnisse zusammen, überprüfe die Hypothesen und komme zu dem Schluss, dass a) das Modell von Putnam zwar ein Grundverständnis für die Analyse internationaler Verhandlungen liefert, allerdings für die Analyse von internationalen Handelsverhandlungen deutlich überarbeitet werden muss und, dass b) die Europäische Union aufgrund ihrer *sui generis*-Konstruktion besser als die USA ausgerüstet ist, die Chancen der Globalisierung durch Freihandel für sich zu nutzen.

⁴ Wichtig ist die Unterscheidung zwischen Strategie und Taktik: Die Strategie legt die langfristigen Ziele einer bestimmten Handlung fest. Taktik bezieht sich auf die kurzfristig eingeleiteten Schritte zur Erreichung der Strategie. So bestand die Strategie der maoistischen Truppen im chinesischen Bürgerkrieg 1927-1937 darin, die Truppen von Chiang Kai-Shek zehn zu eins (von klein zu groß) zu konfrontieren; taktisch allerdings traten sie immer in einer überwältigenden Größe auf (eins zu zehn). Dazu Li Tsuo-Peng S. 27.

1. Internationale Verhandlungen

„Whatever structures and institutions prevail in future world affairs, negotiation will be central in determining what these structures and institutions mean in practice for states, firms, and people.”
– John Odell (1997)

In diesem Abschnitt werde ich die theoretischen Grundlagen dieser Arbeit präsentieren. In einem *ersten* Schritt werde ich eine Einführung in die bestehende Literatur zu internationalen Verhandlungen vornehmen. In einem *zweiten* Schritt gehe ich auf die Einzigartigkeit der Handelsverhandlungen ein und weise auf die Notwendigkeit weiterer Begriffe hin. In einem *dritten* Schritt stelle ich den theoretischen Rahmen vor, mit dem Handelsverhandlungen analysiert werden. *Schließlich* wird darauf aufbauend die in der Einleitung formulierte These präzisiert und erweitert.

1.1. *The state of art*

Verhandlungen auf internationaler Ebene sind in der wissenschaftlichen Literatur aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven betrachtet worden. Die Ergebnisse der Analyse hängen maßgeblich von der Metatheorie, d.h. vom zugrundeliegenden theoretischen Paradigmen der Internationalen Beziehungen (IB) ab⁵, mit dem das Phänomen betrachtet wird. Ausgehend von einer anarchischen und dezentralen Natur des internationalen Systems [Keohane 1983] einerseits und von den Staaten als maßgeblichen Einheiten des internationalen Systems [Walz 1986] andererseits gehen *strukturell oder neorealistische* Ansätze von einer geringen Wahrscheinlichkeit zur internationalen Kooperation aus. Das Interesse der Staaten, nicht nur eigene absolute Gewinne durch Kooperation zu erzielen, sondern die relativen Gewinne der Partner andererseits zu beschränken [Taylor 1976, Grieco 1993] seien dafür verantwortlich. *Konstruktivistische* Analysen [Axelrod 1986, Katzenstein 1988, Wendt 1992] gehen davon aus, dass die wesentlichen Strukturen des internationalen Systems und die Eigenschaften seiner Akteure nicht nur materieller, sondern auch ideeller Natur sind. Materielle Faktoren erhalten erst durch ihre soziale Konstruktion ihre Bedeutung und insofern ist diese Anarchie nicht ein permanenter, sondern eher ein temporärer Zustand, der durch Dialog überwunden werden kann. Beide Metatheorien lassen aufgrund unterschiedlicher Menschenbilder methodologisch keine Integration zu. *Neoinstitutionalistische* Ansätze hingegen [Moravcik 1997, Scharpf 2000] nehmen aufgrund ihrer *Rational-Choice-Annahmen*⁶ eine Mittelposition zwischen diesen Theoriesystemen ein: Ausgehend von der Tatsache, dass internationale Verhandlungen nicht im luftleeren Raum, sondern in einem

⁵ Gemeint sind hiermit die Theorien, die für didaktische Zwecke für die Lehre der internationalen Beziehungen (IB) aufgrund grundsätzlich unterschiedlicher Annahmen (Axiomen) als Denkschulen in der Literatur der IB angesehen werden.

⁶ Dies bedeutet, dass Akteure Interessen besitzen, diese in eine bestimmte Präferenzordnung bringen und anhand dieser handeln. Vgl. Braun [1999:185].

bestimmten politischen Kontext geschehen, der von institutionellen Strukturen bestimmt wird und, dass die beteiligten Akteure eine eingeschränkte Rationalität besitzen⁷, werden unterschiedliche *Faktoren* zur Beeinflussung des Verhandlungsprozesses⁸ besonderes hervorgehoben. Im Unterschied zu den Metatheorien sind diese Erklärungsansätze komplementär zu betrachten. *Soziologische* und *kulturelle* Analysen [Gambetta 1988, Rubin 1993, Faure 1993] stellen die Rolle von Vertrauen, Reputation und Stil der Unterhändler in den Vordergrund. Analysen aus einer *ökonomischen* Perspektive [Baldwin 1998, Eichengreen 1998] beschäftigen sich in erste Linie mit Interessensgruppen, institutionellen Determinanten und endogenen Präferenzen. Die Bedeutung nationaler *Veto-Spieler* wird vorwiegend seit kurzer Zeit systematisch erforscht [Tsebelis 2002, Hallerberg 2002]. Die innenpolitische Konstellation zwischen Exekutive und Legislative in den handelnden Nationalstaaten steht im Zentrum der *Divided-Government-Analysen* [Lohmann 1994, Milner 1997, Sherman 2002]. Betrachtet man die Struktur des Verhandlungsprozesses, so werden unterschiedliche Taktiken wie *Agenda Setting* [Tsebelis 1996, Busch/Horstmann 1999], *Issue Linkages* [Singh 2001] und *trade-offs* [Tsebelis 2002] in den Mittelpunkt gestellt. *Clusteranalysen* [Phare 2001] stellen die zentralisierte Natur des Verhandlungsprozesses in den Mittelpunkt. *Netzwerkanalysen* [Benz 1992, Scharpf 2000, Schneider 2002] weisen auf die Bedeutung von Tauschbeziehungen und Koppelgeschäften zwischen den verschiedenen Phasen eines Verhandlungsprozesses sowie auf die Ressourcenabhängigkeit zwischen den handelnden Akteuren hin. *Social-Exchange*, auch *behavioristische* oder *kognitive* Ansätze genannt [Axelrod 1984, Druckman 1998, Larson 1998] setzten den Fokus auf die Reziprozität von Verhandlungen und auf die Bedeutung einer vertrauensschaffenden Strategie (*tit-for-tat* oder *wie Du mir so ich Dir*).

Zur Darstellung und Vereinfachung der Komplexität internationaler Verhandlungen bedienen sich diese und andere Analysen von internationalen Verhandlungen grundsätzlich bestimmter Instrumente wie der Spiel- und Entscheidungstheorie. Für diese Zwecke bietet die Spieltheorie unterschiedliche Modelle: vernetzte Spiele (*nested games*) ermöglichen, handelnde Akteure in unterschiedlichen, gleichzeitig miteinander vernetzten Arenen darzustellen [Tsebelis 1990; Brams 1990]. Die *Theory of Moves* [Brahms 1994] versucht darzustellen, wie prinzipielle rational handelnde Akteure irrationale Handlungen (*moves*) unternehmen und wie dies zu nicht optimalen Ergebnissen führt. Der Ansatz von *Two-Level-Games* stellt die enge Verquickung zwischen Innen- und Außenpolitik dar und liefert messbare Einheiten (*win-sets*) für den Verhandlungsspielraum.

⁷ Eingeschränkte Rationalität (*bounded rationality*) unterstellt, dass Akteure sich rational verhalten, soweit ihnen dies unter Informations-, Wahrnehmungs- und Sachrestriktionen möglich ist. Vgl. Odell [2002].

⁸ Die englischsprachigen Begriffe *Bargaining Process* und *Negotiation Process* werden in dieser Arbeit als Verhandlungsprozess ins Deutsche übersetzt. Die von manchen Autoren [Risse 2000, Prittwitz 1996, Gehring 1996] vorgenommene Unterscheidung zwischen *Bargaining* und *Arguing* als Teilaspekte eines Verhandlungsprozesses erscheint aufgrund meiner Methode wenig hilfreich. Zur weiteren Begründung siehe Odell [2000:10].

Eine weitere Entwicklung von *Two-Level-Games* [Moravcsik 1993, Evans et al. 1993] zieht die Eigeninteressen der Regierungen (*acceptability-set*) stärker in den Vordergrund.

Schließlich ist eine weitere methodische Unterscheidung zwischen *formalen* und *statistischen* Analysen sowie *Fallstudien* zu treffen [Bueno de Mesquita 2002]. Die formalen, mathematischen Modelle zielen in erste Linie darauf ab, eine interne Konsistenz der Argumente über komplexe Beziehungen zwischen den messbaren Variablen zu sichern. Durch statistische Analysen können die hypothetischen Beziehungen zwischen den Variablen verallgemeinert werden. Schließlich helfen uns die Fallstudien, theoretische Ansätze in der Wirklichkeit zu überprüfen.

1.2. Puzzle: Internationale Handelsverhandlungen

Internationale Handelsverhandlungen sind eine höchst komplexe Angelegenheit und haben einen wesentlichen qualitativen Unterschied zu anderen Verhandlungen, etwa sicherheits- oder umweltpolitischer Art. Sie können grundsätzlich als ein positives Summenspiel im Sinne der Spieltheorie betrachtet werden: nach Ricardos Theorem des komparativen Kostenvorteils profitieren die unterschiedlichen Parteien von einem Abkommen durch zusätzlich entstandene Kooperationsgewinne [Ricardo 1817, Kap.7]. Da es unterschiedliche Gewinne gibt, kommt es darauf an, mittels Ausgleichszahlungen die Kosten und Nutzen zu verteilen [Scharpf 2000:214].

In internationalen Handelsverhandlungen werden meist verschiedene handelspolitische Themen in einem Paket verhandelt. Während einige dieser Themen keine großen Schwierigkeiten bei der Kompromissfindung machen (etwa die Regelung des elektronischen Handels), gibt es andere Materien, die sehr konflikträchtig sind (etwa der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse). Je nachdem in welcher Phase der Verhandlungen über welches *Issue* verhandelt wird, können die Parteien zwischen verschiedenen strategischen Handlungsmöglichkeiten wählen [vgl. Kap. 1.3.3]. Darüber hinaus sind nur internationale Handelsverhandlungen direkt an die Bedingungen des Weltmarktes geknüpft [Odell 2000:11]. Aus der konjunkturellen Situation des Marktes ergeben sich unterschiedliche Interessen und Strategien der Akteure. Zwar berücksichtigt jede ernstzunehmende Analyse internationaler Verhandlungen den politischen Kontext, in dem sie geschehen. Eine tiefere und systematische Analyse der ökonomischen Zusammenhänge ist allerdings nicht bei allen vonnöten, da es sich bei einigen um bestimmte Güter handelt, die im Verhältnis zur Weltwirtschaft nicht zwangsläufig einen unmittelbaren, spürbaren Effekt für die Bevölkerung haben. Historische Vergleichsanalysen [Odell 2002, Landau 2001] weisen auf die unmittelbare Auswirkung einer globalen negativen oder positiven ökonomischen Entwicklung auf die Handlungsressourcen und damit auf die Ergebnisse von Verhandlungen hin. Freihandel ist keine statisches Gut, das gestern den gleichen Wert wie morgen hat. Staaten, die lange

Verhandlungen über Handelsliberalisierung führen, verlieren die Vorteile des Freihandels, solange sie über die Aufteilung der Gewinne streiten [vgl. Kap. 3].

Schließlich haben internationale Handelsverhandlungen seit dem Zusammenbruch der bipolaren Weltordnung sowohl qualitativ als auch quantitativ einen grundlegenden Wandel erfahren. Während in den 70ern und 80ern Jahren eine Blockbildung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern bestand, die sich in intensiven normativen Debatten widerspiegelte⁹ und letztlich zu einer permanenten Zunahme des Protektionismus führte, konzentrieren sich die Bemühungen seit den 90er Jahren auf einen verbesserten Marktzugang durch die Abschaffung von Handelsbarrieren. Laufende Handelsverhandlungen, sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene zielen auf die vollständige Liberalisierung von Waren und Dienstleistungen und auf die Beseitigung von nichttarifären Handelshemmnissen ab. Die Grundvoraussetzung für diesen Wandel liegt in der weltweiten Verinnerlichung der Idee des freien Handels als Grundlage für die ökonomische Prosperität (jedenfalls in den Regierungen). Neben den beschriebenen qualitativen Veränderungen hat eine *quantitative* Änderung in den internationalen Handelsverhandlungen stattgefunden, die in erster Linie mit der Gründung der WTO 1995 zusammenhängt. Zwischen 1995 und 2002 wurden doppelt so viele Regionale Handelszonen (RTAs) in Form von Präferentiälen Handelszonen (PTAs) und Freihandelszonen (FTAs) gegründet wie in den fünfzig Jahren zuvor [vgl. Kap. 2.1].

Summa summarum brauchen wir für unsere Analyse einen theoretischen Ansatz, der sowohl die partikularen Merkmale von internationalen Handelsverhandlungen als auch die Interessen, Präferenzen und Handlungsressourcen der Akteure und Institutionen in Betracht zieht.

1.3. Approach: Handelsverhandlungen als Two-Level-Games

Vielleicht die wichtigste Konsequenz der wachsenden Interdependenz der Nationalstaaten vor dem Hintergrund der Globalisierung ist die Verquickung zwischen Innen- und Außenpolitik. Basierend auf früheren Studien¹⁰ entwickelte Robert Putnam ein Modell, mit dem beide Ebenen theoretisch miteinander verknüpft werden. Der auf neoinstitutionalistische Annahmen basierende Ansatz von *Two-Level-Games* ermöglicht die Berücksichtigung und Integration von unterschiedlichen Faktoren wie gesellschaftliche Akteure, sich wandelnde Interesse und die Eigendynamik des Verhandlungsprozesses selbst. Aufgrund dieser integrierenden Funktion unterschiedlicher Annahmen aus liberalen und realistischen Annahmen der Internationalen Beziehungen bilden *Two-Level-Games* ein Werkzeug, mit dem sich Verhandlungen analysieren lassen, ohne in Konflikt mit

⁹ Erinnert sei u.a. an Interdependenzdebatten [Keohane/Nye 1977].

¹⁰ Vor allem von Nye, Keohane, Katzenstein, Krasner, Schelling und Druckman. [Putnam 1988:430-432].

einem von beiden großen theoretischen Schulen der IB zu geraten. Das Modell greift, wie der Name schon erwähnt, auf spieltheoretische Annahmen der *Rational-Choice-Theorie* zurück [vgl. Braun 1999:185]. Dabei unterteilt der Ansatz aus analytischen Gründen jeden internationalen Verhandlungsprozess in zwei Phasen: eine *zwischenstaatliche Verhandlungsphase* (Ebene I) und eine *innerstaatliche Phase* (Ebene II). Auf der Ebene I, der internationalen Arena, werden Verhandlungen geführt, um den Druck der gesellschaftlichen Akteure nachzukommen bzw. ihm zu entgehen und nachteilige Konsequenzen von internationalen Entwicklungen für den Staat zu minimieren. Auf der nationalen Ebene II üben gesellschaftliche Akteure Druck auf die Regierung aus und Politiker versuchen ihre Macht zu erhalten, indem sie Koalitionen unter diesen gesellschaftlichen Gruppen bilden. Beide Spiele finden parallel statt, doch da das Ergebnis der Ratifizierung mit dem Ergebnis der Verhandlung identisch sein muss, liegt die entscheidende Bedeutung im Ratifizierungsprozess auf der nationalen Ebene [Putnam 1988:436]. Mit anderen Worten: das Ergebnis der internationalen Verhandlung muss auch national umsetzbar sein, um kein kostbares politisches Kapital in der Wählerschaft des Landes zu verlieren. Je nach Handlungsressourcen¹¹ können innerstaatliche Gruppen eine Drohkulisse der Ablehnung aufbauen, falls ihre Zustimmung notwendig ist. Bei den Verhandlungen wird der Staat als zentraler Entscheidungsträger, allerdings nicht als einheitliche Akteur betrachtet: „*Neither of the two games can be ignored by central-decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign*“ [Putnam 1988: 434].

1.3.1. Verhandlungsspielräume als *win-set*

Der Verhandlungsspielraum, also die Menge aller potenziellen Vereinbarungen in einem Verhandlungsprozess, die in den beteiligten Staaten jeweils ratifizierungsfähig sind, wird in diesem Ansatz als *win-set* bezeichnet¹² [Putnam 1988: 437]. Zwischen den verschiedenen Phasen eines Verhandlungsprozesses gibt es Interaktionen im Sinne von Wechselwirkungen. Die Verhandlungsphasen müssen immer in ihrer Abfolge als Ganzes betrachtet werden, in der sie sich gegenseitig beeinflussen. Eine essentielle Grundlage bei einem positiven Abschluss internationaler Verhandlungen zweier Staaten ist, dass sich die *win-sets* beider Staaten überlappen. Im wesentlichen geht es im dem Verhandlungsprozess darum, die Schnittmenge¹³ zwischen den

¹¹ Die Fähigkeit der Akteure, ihre Handlungsressourcen in strategisches Handeln mit der Maximierung des Gesamtnutzens umzusetzen wird in *Rational-Choice-Modellen* aufgrund des zugrundeliegenden Menschenbildes unterstellt. Diese Fähigkeit steht keinesfalls in einem luftleeren Raum. Im Gegenteil, sie kann von dem Interaktionsrahmen und letztlich von den Interaktionsformen begünstigt oder erschwert werden [Scharpf 2000: 108].

¹² Durch dieses Konzepts liefert Putnam ein Werkzeug zur Messung der Wahrscheinlichkeit der Ratifizierung von internationalen Vereinbarungen; darin liegt seine entscheidende Bedeutung.

¹³ Neuere Studien bezeichnen diesen Raum als *zone of agreement*, *contract zone* und *bargaining range*. Vgl. Odell [2002: 26].

jeweiligen *win-sets* zu finden, die gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren vertreten bzw. durchgesetzt werden kann.

Im Hinblick auf den *win-set* postuliert Putnam zwei zentrale Hypothesen. Erstens mache ein größerer *win-set* der Verhandlungspartner internationale Abkommen wahrscheinlicher (d.h. die Vereinbarung erscheint für die entscheidungsrelevanten Akteure vorteilhafter als der *Status quo* bzw. eine Nicht-Vereinbarung). Zweitens je kleiner diese *win-sets* werden, desto größer die Gefahr eines Verhandlungsabbruches. Bei diesem Punkt weist Putnam ebenfalls auf die Unterscheidung zwischen einem „freiwilligen“ und einem „unfreiwilligen“ Abbruch der Verhandlungen hin [Putnam 1988:438]. Das Phänomen des freiwilligen Abbruches (*voluntary defection*) von internationalen Verhandlungen vergleicht Putnam mit dem denkbar schlechtesten Ergebnis für beide Verhandlungspartner, wenn jede Partei im Entscheidungsprozeß auf egoistische Motive zurückgreift (wie im spieltheoretischen Gefangenendilemma dargestellt wird). Auf der anderen Seite entsteht ein unfreiwilliger Verhandlungsabbruch (*voluntary defection*) dann, wenn einer der Verhandlungspartner sein Versprechen durch Ratifizierungsschwierigkeiten nicht erfüllen kann. Je kleiner die absolute Größe der *win-sets*, desto höher die Wahrscheinlichkeit eines „unfreiwilligen“ Verhandlungsabbruches. Darüber hinaus beeinflusst die relative Größe des *win-sets* auf der nationalen Ebene (Ebene II) die Verteilung der Gewinne aus internationalen Verhandlungen. Kleine *win-sets* beeinträchtigen die Kompromissfähigkeit eines Staates. Bei zwischenstaatlichen Verhandlungen stellt dieser Umstand allerdings einen gewissen Verhandlungsvorteil gegenüber dem Partner dar: Regierungen mit einem kleinen *win-set* können weitreichende Zugeständnisse unter Hinweis auf ihre Ratifizierungsschwierigkeiten unwahrscheinlicher machen [Schelling 1960]¹⁴. Diese Strategie birgt allerdings die Gefahr, eventuell ein Scheitern der Verhandlungen herbeizuführen. Besteht ein beiderseitiges Interesse an einer internationalen Kooperation, wird sich die Regierung mit dem kleinen *win-set* durchsetzen. Da Verhandlungen mit Hilfe spieltheoretischer Begriffe als *konsekutive* und *evolutionierende* Spiele begriffen werden können, wird die Wahrscheinlichkeit eines Verhandlungsabbruchs in einer Phase vor allem dadurch verringert, dass sich die Partner in einer anderen Arena wiederfinden werden [Putnam 1988:438].

1.3.2. Determinanten der *win-sets*

Für die Bestimmung der *win-sets* nennt Putnam drei Determinanten:

¹⁴ Diese Strategie wurde von Schelling [1960:22] als *Tying-hands* (Selbstbindung) bezeichnet: „(...) *paradox that the power to constrain an adversary may depend on the power to bind oneself; that, in bargaining, weakness is often strength, freedom may be freedom to capitulate, and to burn bridges behind one may suffice to undo an opponent*“.

Erstens hänge die Größe des *win-sets* von der Verteilung von *Macht*¹⁵, *Interessen*¹⁶ und *Koalitionen* auf der nationalen Ebene ab. Putnam schließt von der Macht der Interessensgruppen auf die möglichen Kosten einer Nichtvereinbarung für den Wähler. Je geringer die Kosten, desto kleiner auch das *win-set*. Insgesamt dürften deswegen große Volkswirtschaften eine geringere Notwendigkeit zur internationalen Kooperation und somit kleinere *win-sets* haben¹⁷ [Putnam 1988:443]. Die Interessen und Präferenzen innergesellschaftlicher Gruppen divergiert deutlich zwischen homogenen und heterogenen Verhandlungen (*boundary vs. factional conflicts*) bilateraler Art. Bei homogenen Verhandlungen, auch *one-issue negotiations* genannt, herrscht Einigkeit über den Verhandlungsgegenstand; unterschiedliche Positionen treten lediglich in Form der Reichweite des Abkommens auf. Je größer die Homogenität, desto größer der *win-set*. Umgekehrt, je mehr Verhandlungsgegenstände, desto schwieriger wird die Ratifizierung. Da es in heterogenen Verhandlungen um unterschiedliche Verhandlungsgegenstände in einem gemeinsamen Verhandlungsprozess¹⁸ geht (*multi-issues negotiations*), ist die Interessenslage weit zerstreut¹⁹. Hier sind unterschiedliche Koalitionen denkbar, selbst zwischen Interessensgruppen aus dem jeweils anderen Land. Diese verschiedenen Koalitionsmöglichkeiten können den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen begünstigen. Darüber hinaus spielt eine wesentliche Rolle, ob die Regierung im Parlament über eine eigene Mehrheit verfügt²⁰. Schließlich wird der Verhandlungsspielraum von dem Politisierungsgrad des Verhandlungsgegenstandes bestimmt: eine hohe Politisierung kann den Widerstand verschiedener Interessensgruppen aktivieren und somit den *win-set* verkleinern. Dabei wird der Verteilung von Kosten und Nutzen der geplanten Vereinbarung eine maßgebliche Rolle eingeräumt. Sind die Kosten auf wenige gesellschaftliche Akteure konzentriert und die Nutzen über verschiedenen Gruppen zerstreut, so sind die Chancen internationaler Kooperation besonders niedrig, da die Interessen der Verlierer, im Unterscheid zu denen der Gewinner, einfach zu mobilisieren sind.

¹⁵ Macht im Sinne von Handlungsressourcen, um bestimmte Absichten in Ergebnisse umzusetzen. Bei Verhandlungen bedeutet dies die Fähigkeit, die Kosten des eigenen Handelns (z.B. Anpassungskosten an ein gemeinsames Abkommen) auf den Verhandlungspartner abzuwälzen. Vgl. Krasner [1991:343], Fürst [2001:8-11].

¹⁶ Interessen sind in diesem Zusammenhang nichts anderes als eine kühle, rationale und mäßigende Vorgehensweise zur Verfolgung von Zielen (Lebensvorstellungen) verstanden. Interessensgeleitetes Handeln implizieren immer eine subjektive, nutzenmaximierende Auswahl zwischen unterschiedlichen Handlungsoptionen. Interessen entstehen aus bestimmten strukturellen, institutionellen Kontexten. Vgl. Scharpf [2000:109].

¹⁷ Dies bedeutet allerdings nicht, dass die großen Volkswirtschaften sich deshalb bei Verhandlungen mit kleinen Volkswirtschaften durchsetzen würden. Singh [2001] zeigt beispielsweise auf, welche Ressourcen die kleineren Verhandlungspartner häufig erfolgreich anwenden. Dieses Argument wird im Kap. 5 deutlich herausgearbeitet.

¹⁸ Dies ist in der Tat der Fall bei Freihandelsverhandlungen, bei denen sehr unterschiedliche Themenkomplexe wie Güter, Dienstleistungen und Kapitale behandelt werden.

¹⁹ Im empirischen Teil der Arbeit wird mittels politischer Indifferenzkurven die Interessenslage gemessen.

²⁰ „(...) a government that is internally divided is more likely to be able to strike a deal internationally than one that is single committed to a single policy“. [Putnam: 1988:445] Dieser Gedanke wird im Kap. 4.3 weiterverfolgt.

Eine *zweite* Kategorie zur Bestimmung der Größe des *win-sets* liegt in den Merkmalen der *politischen Institutionen* auf der nationalen Ebene. Dabei sind zwei wesentliche Elemente zu unterscheiden: die Ratifizierungsbestimmungen und der Autonomie der Entscheidungsträger. Die Ratifikationsregeln bestimmen nicht nur die Größe des *win-sets*; sie bestimmen auch die Spielregeln des Verhandlungsprozesses an sich. Sie legen einerseits fest, durch wie viele Ebenen ein bestimmtes internationales Abkommen ratifiziert werden muss²¹. Andererseits grenzen sie die Teilnahmemöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure an der Entscheidungsfindung ab. Je mehr innenpolitische Vetospieler bei der Ratifizierung zum Zuge kommen, desto kleiner wird das *win-set* und es erhöht sich das Risiko eines späteren unabsichtlichen Abbruchs. Insgesamt gilt: Je mehr innenpolitische Vetospielern, desto schwieriger, den wirklichen Verhandlungsraum des Partners zu bestimmen. Darüber hinaus hat die Autonomie der zentralen Entscheidungsträgers (also der Regierung) einen entscheidenden Einfluss auf die Durchführbarkeit der Verhandlungsergebnisse: je stärker seine Autonomie gegenüber nationalen gesellschaftlichen Gruppen, desto größer sein *win-set* [Putnam 1988: 449].

Die *dritte* Gruppe von Faktoren, die den *win-set* eines Staates beeinflusst ist liegt in den *Strategien des Verhandlungsführers* auf der internationalen Ebene. Wie kann er innenpolitische Zwänge glaubwürdig machen? Der Verhandlungsführer bekommt als einzige formale Verbindung beider Ebenen eine besondere Rolle zugewiesen: er versucht, die Wahrscheinlichkeit eines Abschlusses zu maximieren. Als mögliche Motive nennt Putnam die Verbesserung der eigenen innenpolitischen Position mit Hilfe von internationalen Verhandlungen und die Verfolgung eigener Interessen. Die Strategie des Verhandlungsführers wird im wesentlichen durch die Interessenslage auf der nationalen Ebene determiniert: die Größe des *win-set* ist abhängig von den relativen Größen der Interessengruppen in der Gesellschaft²². Taktisch steht der Verhandlungsführer vor einem Dilemma, da je größer sein Verhandlungsspielraum, desto größer die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Abschlusses, aber umso schlechter seine eigene Verhandlungsposition gegenüber dem Partner. Deswegen spielt er ein doppeltes Spiel: einerseits versucht er, das *win-set* des anderen Verhandlungsführers zu maximieren, um größere Zugeständnisse bei den Verhandlungen zu erzielen und andererseits versucht er. Dafür weist er auf die verschiedenen Möglichkeiten seines Partners hin. Andererseits versucht er, seinen eigenen *win-set* zu maximieren, um die internationale Vereinbarung wahrscheinlicher zu machen. Dafür greift er auf Kompensationszahlungen (*side-payments*) für die eigenen Interessensgruppen zurück. Da es, wie bereits erwähnt, nicht auf die absolute Höhe von Kosten und Nutzen, sondern auf ihren relativen Einfluss auf nationale

²¹ In Verhandlungen mit der EU kann die Ebene 2 in nationaler und europäische unterteilt werden: daher ist es besser, von „*Multiple-level-games*“ zu sprechen. Dies wird im Kap. 4.2 und 4.4 weiter behandelt.

²² „The lower the cost of ‘no-agreement’ to constituents, the smaller the win-set” [Putnam 1988:442].

Koalitionen zwischen Interessensgruppen ankommt [Putnam 1988: 450-451], wird der Verhandlungsführer deshalb eine Strategie verfolgen, die *side-payments* nur für solche Interessensgruppen vorsieht, die einen hohen Mobilisierungsgrad haben [vgl. Kap.5].

Schließlich schreibt Putnam den jeweiligen Verhandlungsführern eine gewisse Veto-Position gegenüber möglichen Vereinbarungen zu [Putnam 1988: 457]. Hier löst sich Putnam von dem Modell eines Verhandlungsführers als Agent ohne eigene Präferenzen. Meist seien, so Putnam, internationale Vereinbarungen für ihn nur dann zu verfolgen, wenn geringes kostenintensives politisches Kapital benötigt wird, um eine Vereinbarung durchzusetzen.

1.3.3. Der Verhandlungsführer zwischen Ungewissheit und Verhandlungstaktik

Die Ungewissheit über die exakte Größe des jeweils anderen *win-sets* und in bestimmten Fällen die Ungewissheit über die sich wandelnde Größe des eigenen *win-sets* bringt eine gewisse Unsicherheit ins Spiel. Dieses Informationsproblem kann nur durch einen kontrollierten Austausch von Informationen reduziert werden [Putnam 1988:438]. Verhandlungen können auch als die taktische Nutzung von Informationen angesehen werden [Schelling 1960:26-27]²³. Je nach dem, in welcher Phase der Verhandlungen welche Themen diskutiert werden, wenden die Verhandlungsführer *distributive* (sog. *value claiming*) oder *integrative* (sog. *value creating*) [Lax/Sebenius 2001:6] Taktiken an. Durch *value claiming* verteilen sie die besten Teile des „Kuchens“, d.h. sie verteilen die relativen Gewinne aus den schwierigeren Materien unter sich. Durch *value creating* vergrößern sie den Wert des Verhandlungsgegenstandes, indem sie in den einfacheren Materien schnell zu Kompromissen gelangen [Odell 2002:224].

Neuere Untersuchungen über Handelsverhandlungen [Landau 2001; Odell 2002] machen deutlich, dass bei internationalen Handelsverhandlungen die Informationen relativ vollständig sind. Beispielsweise reduzieren verschiedene regionale und globale Informationsnetzwerke über Handelsentwicklung sowie eigene Studien der beteiligten Staaten deutlich die Ungewissheit über die Auswirkungen der Handelsabkommen für die involvierten Partner. Deshalb können sie einschätzen, ob die Selbstbindung eine glaubwürdige Drohung tatsächlich enthält. Die taktische Drohung der Nicht-Ratifizierung ist glaubwürdiger, je abhängiger der Verhandlungsführer vom innenpolitischen Druck ist²⁴. Abgesehen davon kann ein Verhandlungsführer seinen eigenen Spielraum vergrößern, in dem er neue Koalitionen im eigenen Lager durch *parallele informale*

²³ Andere Studien konstruktivistischer Art stellen den Wert dieses Austauschprozesses in den Vordergrund [Risse 2000, Susskind/Martínez 2001, Zartman 2002]. Dieser Faktor wird in meiner empirischen Analyse nur am Rande wieder aufgegriffen.

²⁴ Die Strategie eines Verhandlungsführers muss deshalb sein, dem Partner eigene Vorschläge als „*kinky*“, d.h. als äußerster Punkt des eigenen *win-sets* zu präsentieren [Putnam 1988: 453].

Verhandlungen für die Ratifizierung (PIN) sucht [Susskind/Martínez 2001:572]. In diesem Zusammenhang nimmt die BATNA²⁵ (*best alternative to negotiated agreement*) eine besondere Bedeutung ein: kann die eine Seite ein Scheitern der Verhandlungen als relativ glaubwürdig, weil nicht sonderlich schmerzhaft darstellen, so muss der Verhandlungspartner mehr Rücksicht auf die Forderungen des anderen nehmen. In diesem Fall sprechen wir von einer Verhandlung zwischen zwei ungleichen Partnern [Singh 2001:450]. Darüber hinaus gilt: je länger die Verhandlungsdauer, desto unwahrscheinlicher ein Abbruch, da die Verhandlungspartner viele Ressourcen investiert haben und hohe Kosten scheuen. Der Verhandlungsführer verfolgt auch eigene Interessen und ein Scheitern der Verhandlungen würde seine Reputation aufs Spiel setzen.

1.4. Zehn Hypothesen über Handelsverhandlungen

Aufgrund des beschriebenen Zusammenspiels zwischen den innenpolitischen Determinanten und den internationalen politischen und ökonomischen Bedingungen einerseits sowie angesichts der Handlungsmöglichkeiten des Verhandlungsführers auf nationale internationale Ebene lassen sich die folgenden Hypothesen für internationalen Handelsverhandlungen formulieren:

1. Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative auf der nationalen Ebene (auch Ebene II genannt) begünstigt oder erschwert die internationale Kooperation. **Je ähnlicher die parteipolitische Zugehörigkeit zwischen Regierung und Parlament, desto größer der Handlungsspielraum des Verhandlungsführers und umso wahrscheinlicher eine internationale Vereinbarung.**
2. Handelsverhandlungen stehen im engen Zusammenhang mit vergangenen, laufenden oder zukünftigen Verhandlungen mit anderen Partnern. Dies hat einen direkten Einfluss auf die Kompromissfähigkeit der Unterhändler. Aufgrund der wichtigen Signalwirkung eines Erfolges für andere Verhandlungen gilt: **je mehr parallele Prozesse ein Partner führt, desto wahrscheinlicher eine Einigung.**
3. Bei internationalen Handelsverhandlungen geht es um sensible Themen, die einen unmittelbaren, spürbaren Effekt auf die Bevölkerung haben. **Je geringer die Effekte eines Ergebnisses auf die Bevölkerung (also je autarker eine Volkswirtschaft oder je besser seine BATNA), desto größer der *win-set* des Verhandlungsführers, aber umso kleiner seine Möglichkeiten, seine innenpolitischen Sachzwänge geltend zu machen.**

²⁵ Der Begriff geht auf die Verhandlungstheoretiker Fisher und Ury [1981:37] zurück.

4. Handelsverhandlungen hängen eng vom internationalen wirtschaftspolitischen Kontext ab. Hier entstehen für den Verhandlungsführer taktische Möglichkeiten, sich innerhalb seines Lagers neu zu positionieren und sogar bisherige Tabupositionen zu beziehen. Eingegangene Kompromisse können in schwierigen Zeiten innenpolitisch als unabwendbar dargestellt werden. **Je negativer die Entwicklung des internationalen wirtschaftspolitischen Kontexts, desto größer der *win-set* des Verhandlungsführers.**
5. Die Ungewissheit über das Ergebnis gehört zu jeder Handelsverhandlung. Erfahrene Unterhändler versuchen, mehr Ungewissheit ins Spiel zu bringen. Wenn sich die *win-sets* der Unterhändler nicht zu überlappen scheinen und der internationale Kontext eine Neupositionierung des Verhandlungsführers nicht ermöglicht, kann nur der politische Wille aus der Ebene II (also aus den Nationalstaaten) eine Vereinbarung herbeiführen. Die Kosten eines Abbruchs steigen mit fortschreitender Verhandlungsdauer. **Je später in den Verhandlungen ein politischer Eingriff notwendig ist, desto höher sind die Chancen, eine Einigung zu erzielen.**
6. Bei Handelsverhandlungen ist die Gefahr eines Verhandlungsabbruchs deutlich geringer als bei anderen Verhandlungen. Hier stehen die Delegierten selten vor einer *win-lose* Situation, die eine Drohkulisse glaubwürdig machen würde. Es gibt allerdings erhebliche Konflikte bei der Gewinnverteilung. Um diese zu überwinden, passen fähige Verhandlungsführer ihre Strategien und Taktiken auf die Partikularitäten des jeweiligen Verhandlungsprozesses (Interessen und Handlungsressourcen) an. Bei dieser Anpassung verleihen sie ihren Positionen unterschiedlichen Prioritäten und ermöglichen dadurch Koppelgeschäfte. Hier gilt: **je früher viele Kompromisse in nicht-konfliktträchtigen Themen durch *value-creating* Strategien geschlossen werden, desto größer die Chance, in den letzten Phasen eine Einigung bei schwierigeren Themen zu erzielen.**
7. Bei internationalen Handelsverhandlungen agieren die Verhandlungsführer in der internationalen Arena mit beschränkter Rationalität. In diesem Zusammenhang spielt das Vertrauen zwischen den Verhandlungspartnern eine wichtige Rolle. Hier gilt: **Verhandlungsführer A wird eine *value-creating* Strategie nur unter der Annahme verfolgen, dass Verhandlungsführer B diese Position nicht für die Vergrößerung seiner eigenen Gewinne ausnutzen wird.**
8. Das Mobilisierungspotential der verschiedenen Interessensgruppen steht in positiver Korrelation zur öffentlichen Resonanz. Diese Resonanz hängt eng von der in

9. stitutionellen Struktur des politischen Systems ab. Hier gilt: **je größer die Autonomie der Institutionen bei der Gestaltung der Handelspolitik vor der Öffentlichkeit, desto geringer die Macht der Interessensgruppen.**
10. Die prozedurale Struktur der Verhandlungen bestimmt ihr Ergebnis mit. Verhandlungen sind kein formeller Akt, in dem der größere Partner dem kleineren eine Lösung aufzwingt, vielmehr können beide Partner durch ihren jeweiligen Einfluss auf das *Agenda-Setting* ihren *win-set* vergrößern. **Je größer die Einflussnahme auf das Agenda-Setting, desto größer der win-set des Verhandlungsführers.**
11. Der Verhandlungsführer wechselt die Dynamik zwischen den Verhandlungsrunden. **Je mehr Konflikte er parallel zum Verhandlungsprozess aufbaut, desto größer seine Chancen, seine Ausgangspositionen in der nächsten Runde durchzusetzen.**

2. Die Rahmenbedingungen und die Abkommen: *Down to the cases*

Wie bereits erwähnt, geschehen internationale Verhandlungen nicht im luftleeren Raum, sondern in einem bestimmten politischen und ökonomischen Kontext. In diesem Kapitel werde ich einerseits diese Bedingungen untersuchen. Dabei verfolge ich den Gedanken, dass beide Verhandlungsprozesse ähnlichen Rahmenbedingungen unterstanden und diese letztlich nicht für die Dauer der Verhandlungen verantwortlich sein konnten. Andererseits möchte ich die Eckdaten der chilenischen Wirtschaft darstellen, um auf die Notwendigkeit für Chile hinzuweisen, Verhandlungen mit der EU und den USA aufzunehmen. Schließlich werde ich aus methodischen Gründen die Reichweite beider ausgehandelten Freihandelsabkommen in Kürze präsentieren, um damit die Vergleichbarkeit beider Verhandlungsprozesse darzulegen.

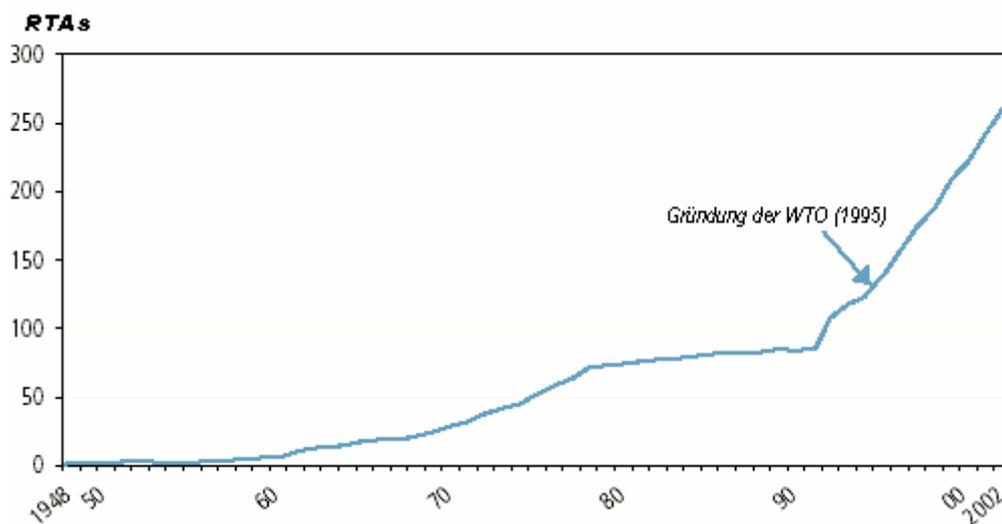
2.1. Der Trend zu bilateralen Freihandelsabkommen und die WTO

Die wohlfahrtssteigende Wirkung von regionalen Handelsabkommen ist bereits seit den fünfziger Jahren umstritten, denn sie bergen die inhärente Gefahr der Abschottung gegenüber anderen Blöcken [Krueger 1999]. Grundsätzlich wird zwischen *Trade Creation* und *Trade Diversion* unterscheiden. *Trade Creation* wird als die Substitution der nationalen Produktion durch Importe aus einem effizienteren FTA-Partner verstanden. *Trade Diversion* wird als die Substitution von Importen aus einem effizienteren Land außerhalb der FTA durch Importe aus einem weniger effizienten Land innerhalb der FTA verstanden [Zechner 2002:53]. Während einige Studien diskriminierende Tendenzen aus Freihandelszonen konstatieren wollen [Bhagwati 1996, Panagariya 1997], weisen andere Studien [Krugman 1991, Mansfield/Milner 1999, Schiff/Winters 2003] auf die positiven Auswirkungen von FTAs auf den Welthandel hin. Dies geschieht durch

eine größere Produktdifferenzierung, eine deutliche Effizienzsteigerung, eine bessere makroökonomische Koordinierung und durch die Schaffung von Skalen-Ökonomien. Im Falle Chiles deuten neuere Analyse auf die deutlich überwiegenden Vorteile einer FTA mit den USA hin [Stern et al. 1998, Zechner 2002]. Insgesamt bleibt allerdings die multilaterale Liberalisierung als der effektivste Weg für die globale Wohlfahrtssteigerung [Stern et al. 2001:17].

Angesichts der Komplexität multilateraler Vereinbarungen im Rahmen der WTO, die sich in wiederholten Rückschlägen wie in *Seattle* 1999 oder in der seit 2001 schleppend vorankommenden Liberalisierungsrunde von *Doha* [Sally 2003:3] widerspiegeln²⁶, tendieren die Länder jedoch verstärkt dazu, auf bilateraler Ebene (sei es mit einem oder mit einer Gruppe von Ländern) zu verhandeln. So hat in den neunziger Jahren die Zahl der regionalen und bilateralen Handelsabkommen massiv zugenommen.

Fig 1: Entwicklung der regionalen Handelsabkommen (RTAs) 1948-2002



Quelle: WTO-Jahresbericht 2002

Bis August 2002 waren nur 4 WTO Mitglieder (Mongolei, Makau, Hongkong und Japan) nicht in einem Regionalen Handelsabkommen (RTA). Fig. 1 macht den Zuwachs der RTA's seit Gründung der WTO deutlich: Zwischen 1948-1994 wurden 124 Abkommen im Rahmen des GATT abgeschlossen; seitdem sind über 130 FTAs und PTAs im Rahmen der WTO verzeichnet worden. Für das Jahr 2005 werden insgesamt ca. 300 RTAs erwartet [WTO 2002].

Die Beziehung zwischen regionalen Handelsabkommen und der WTO gestaltet sich nicht unproblematisch: Artikel I des Abkommens zur Gründung der WTO beinhaltet die sog. Meistbegünstigungsklausel (*most favoured nation - MFN*), die alle WTO-Mitgliedesländer dazu

²⁶ Im September 2003 wird im mexikanischen Cancún die nächste WTO-Ministerialkonferenz zum Thema Dienstleistungen tagen. Zu den Erwartungen siehe Sally [2003:12],

verpflichtet, alle Handelsvorteile, die sie einem Handelspartner gewähren, auch allen anderen Handelspartnern zuzuerkennen. Nach einer eigenen Studie vom Jahre 1995, betrachtet die WTO regionale Handelsabkommen als eine Art *offene Tür* für den Freihandel und als völlig konform mit ihren Grundsätzen: „*To a much greater extent than is often acknowledged, regional and multilateral integration initiatives are complements rather than alternatives in the pursuit of more open trade*“ [WTO 2002:27]. Grundlage dafür bilden die Art. V und XXIV (jeweils über Dienstleistungen und Waren) der WTO, die FTAs unter bestimmten Kriterien zulassen²⁷. In diesem Zusammenhang werden bilaterale Liberalisierungsrunden als *building block* angesehen, während multilaterale Liberalisierungsbemühungen hingegen als *stumbling block* gelten²⁸. Darüber hinaus beinhalten viele dieser regionalen Abkommen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern nichts anderes als die Konsolidierung des *Generalized System of Preferences* (GSP), das einerseits Handelserleichterungen nur für eine begrenzte Palette von Produkten vorsieht und andererseits vom Geberland jederzeit außer Kraft gesetzt werden kann²⁹.

2.2. Chile im Spannungsverhältnis zwischen USA und EU

Es ist kein Zufall, dass die Verhandlungen zwischen Chile und den USA kurz nach der Aufnahme von Verhandlungen zwischen Chile und der EU begannen³⁰. In der Handelspolitik ist es der EU in den letzten Jahren gelungen, ein weltweit führender Akteur zu werden. Im handelspolitischen und wirtschaftlichen Bereich besitzen die EU und die USA eine ähnliche strukturelle Macht, die sich allerdings bei Handelsverhandlungen nicht in ähnlichen Ergebnissen widerspiegelt [Clark et al. 2000:70]. Lag der Anteil der USA am Weltgüterhandel im Jahre 2001 bei ca. 18,4% bei den Importen und 15,4% bei den Exporten, so beliefen sich die Importe und Exporte in die EU und aus der EU (sog. extraeuropäischer Handel) auf 23,5% und 18,4% jeweils [WTO 2002:26].

Zu Beginn der Verhandlungen mit Chile unterhielt die EU Freihandelsabkommen mit 27 Staaten von denen 20 im Laufe der 90er Jahre abgeschlossen wurden; weitere 15 befanden sich im Verhandlungsprozess³¹. Im Gegensatz dazu waren die USA zu Beginn der Verhandlungen mit

²⁷ Diese sind im wesentlichen, dass a) Zollsätze für nicht FTA-Mitglieder nicht höher als vor dem Abschluss der FTA sein dürfen und, dass b) die FTA nicht im Wege von WTO-Liberalisierung steht [WTO 2002].

²⁸ *Building Block* steht für eine effiziente und schnelle Form der Handelsliberalisierung. *Stumbling Block* hingegen steht für eine stolpernde, d.h. lahmere und schwierigere Form der Handelsliberalisierung. Diese Terminologie geht auf Bhagwati [1991] zurück. Für eine Einführung in die Debatte siehe WTO [2002:27].

²⁹ Im Falle der USA muss das GSP jedes Jahr vom US-Kongress neu aufgelegt werden. Die USA schlossen Chile 1988-1991 vom GSP aufgrund der Verletzung von Arbeitnehmerrechten aus [Zechner 2002: 157]. Sowohl die EU als auch die USA konditionieren das GSP an die Implementierung von Umwelt- und Sozialstandards im Rahmen der WTO [WTO 2000:33-34].

³⁰ Die offiziellen Verhandlungen zwischen Chile und der EU begannen im April 2000; die zwischen Chile und den USA im Dezember des selben Jahres, wobei die ersten Beratungen bereits 1991 angingen (dazu siehe Kap. 4.2).

³¹ Quelle: Handelskommissariat der EU. Internet <http://europa.eu.int/comm/trade.htm>

Chile Mitglied von nur 3 FTAs (Israel, Kanada und Mexiko)³². Die Erschließung neuer Märkte ist ein wesentlicher Bestandteil der Außenpolitik beider Blöcke. Lateinamerika nimmt dabei eine besonderes wichtige Stellung ein: mit über 520 Mio. Einwohner, einem BIP von US\$ ca. 1,7 Billionen, einem Anteil am Welthandel von ca. 6%, den höchsten regionalen Wachstumsraten nach Asien in den 90er Jahren³³ und einer steigenden politischen Stabilität wurde aus dem Sorgenkind der 70er und 80er Jahren eine bedeutsame Wirtschaftsregion.

Bereits Anfang der 90er Jahren erkannte die US-Administration die neue ökonomische Bedeutung Lateinamerikas und die Signalwirkung eines Abkommens mit Chile: während eines Besuches in Santiago de Chile 1990 lud Präsident George Bush Chile ein, im Rahmen der *Enterprise for the Americas Initiative Act* einer FTA mit Kanada und den USA beizutreten, nachdem dies Mexiko tut³⁴. Im Dezember 1994, während des gesamtamerikanischen Gipfeltreffens in Santiago und nur ein knappes Jahr nach dem Beitritt Mexikos zur NAFTA, begann die Konstituierung von Arbeitsgruppen zur Vorbereitung der Verhandlungen³⁵. Zwei Wochen später wurde der mexikanische Peso Ziel eines spekulativen Angriffs (*Tequila Krise*), woraufhin die Unterstützung in den USA für eine weitere Ausdehnung des NAFTA rapide sank. Da die abgelaufene *fast-track authority*³⁶ trotz erheblichem Druck der Regierung Clintons nicht erneuert wurde, verloren potentielle bilaterale Verhandlungen aus chilenischer Sicht jegliche verlässliche Grundlagen. Der Clinton-Administration fehlte in ihrer zweiten Amtszeit nicht nur das Mandat des Kongresses, sondern auch der politische Wille, sich entschieden für eine umfassende weitere Liberalisierung des Welthandels einzusetzen. Erst im Dezember 2000, unmittelbar vor dem Ende der Clinton-Administration und angesichts der integrationsfreundlichen Politik des neuen Präsidenten³⁷ lenkte Chile ein und nahm Verhandlungen über eine FTA mit den USA ohne *fast-track* auf. Dies in der Hoffnung, Bush würde das Mandat während der Verhandlungen noch erhalten [Zechner 2002:25].

³² Mittlerweile (August 2003) sind es 6 FTAs: Jordanien (2001), Singapur und Chile (beide 2003), wobei die beiden letzten noch nicht in Kraft getreten sind, weil die parlamentarische Ratifizierung erfolgen muss. Zur Zeit laufen Verhandlungen mit Marokko und den Mittelamerikanischen Staaten (CARICOM). In der Agenda stehen darüber hinaus Verhandlungen mit der Südafrikanischen Zollunion (SACU) und Bahrain. Quelle: www.ustr.gov.

³³ Eigene Berechnungen basierend aus DBLA-Perspektiven (www.dbla.com) und WTO (www.wto.org).

³⁴ Ziel der Initiative war es, bis Ende 2005 eine Freihandelszone von Alaska bis Feuerland zu errichten. Für weitere Schlüsselpunkte der Initiative, siehe Internet <http://bushlibrary.tamu.edu/papers/1990/90091402.html>

³⁵ Diese sollten als Muster für potentielle weitere Verhandlungen mit den anderen 30 lateinamerikanischen Staaten, immer zwischen den USA und jeweils einem Staat (keiner Gruppe) gelten. Vgl. Schott 1997.

³⁶ Durch die Fast-Track-Authority (seit Juni 2002 in Trade Promotion Authority – TPA umbenannt) delegiert der Kongress seine weitreichende Handelskompetenzen an die Exekutive. Diese kann Abkommen aushandeln, die vom Kongress nur als ganzes, ohne Änderungen abgelehnt oder angenommen werden können. Mit dem Ziel, die US-Amerikanische Regierung unter Zugzwang zu setzen, beharrte die chilenische Regierung darauf, Verhandlungen erst nach der Erneuerung dieses Instruments aufzunehmen [vgl. Kap.4.3].

³⁷ Angesichts vieler potenzieller *Hispanics*-Stimmen versprach der Präsidentschaftskandidat George W. Bush im Wahlkampf 2000 die zügige Ausdehnung der NAFTA.

Im Unterschied zu den USA verfolgte die EU das Ziel, Verhandlungen nicht nur mit Chile, sondern mit einer Staatengruppe in Form des sog. „MERCOSUR +“ zu führen³⁸. Hintergrund dieser Strategie war es, durch eine Stärkung des MERCOSUR die gesamte lateinamerikanische Integration zu beschleunigen, um somit die politische Bedeutung einer FTAA zu mindern: „(...) die FTAA stellt für die EU eine Herausforderung dar, die über den wirtschaftlichen Bereich hinausgeht“³⁹. So musste Chile in dem Abkommen eine Vollmitgliedschaft im MERCOSUR als mittelfristiges Ziel ausdrücklich formulieren, obwohl dies aufgrund parallel verlaufender Verhandlungen mit den USA nicht möglich war. Durch das im Juni 1996 in Florenz unterzeichnete Kooperationsabkommen mit Chile setzte die Europäische Union ihre ersten Schritte fort, ihre politische und ökonomische Bedeutung in Chile und Lateinamerika zu verfestigen. Hier wurde die Basis für die Errichtung einer Freihandelszone bis 2006 gelegt⁴⁰. Darüber hinaus setzte sich die EU für ein intraregionales Gipfeltreffen ein, das im Juni 1999 in Rio de Janeiro stattfand⁴¹. Im November desselben Jahres wurden Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen dem MERCOSUR und der EU aufgenommen, im darauffolgenden April zwischen der EU und Chile. Insbesondere Deutschland setzte sich für eine Verknüpfung beider Verhandlungsprozesse miteinander ein, was die chilenische Seite nur durch umfangreiches *lobbying* in Europa abwenden konnten [vgl. Kap.5.2]. Ein erster Erfolg in der wechselseitigen Handelsliberalisierung konnte die EU im Juli 2000 durch die Unterzeichnung eines Freihandelsabkommen mit Mexiko verzeichnen. Nur dadurch konnte der 40%ige Rückgang europäischer Marktanteile in Mexiko seit Inkrafttreten der NAFTA 1994 schrittweise aufgehoben werden [ECOMEX 2000].

2.3. Exkurs: Profil der chilenischen Wirtschaft

Chile gilt seit geraumer Zeit als Musterschüler Lateinamerikas bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen (fiskalische Überschüsse 1990-2002, außer 1999 in Folge der Asienkrise), der Bekämpfung der Inflation (2,8% im Jahre 2002) und der Durchführung tiefgreifender Wirtschaftsreformen. Die Wirtschaft Chiles war in den letzten zwölf Jahren fast durchgehend von hohen Wachstumsraten um 5 % geprägt. Trotz anhaltender Konjunkturschwäche seit 2001 gehen

³⁸ Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission vom 15.10.1995. Der MERCOSUR (Gemeinsamer Markt des Südens, im wesentlichen nichts anderes als eine Zollunion) wurde 1995 zwischen Argentinien und Brasilien sowie Uruguay und Paraguay errichtet und sollte als Basis für eine südamerikanische Wirtschaftsunion dienen. Bislang unterhalten nur Chile und Bolivien Assoziierungsabkommen mit ihm.

³⁹ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU, Juli 2001.

⁴⁰ Die strategische Bedeutung dieses Abkommens lag in der Festlegung von sieben Themen, die Gegenstand künftiger Verhandlungen zwischen beiden Partnern werden sollten. Vgl. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU [2001:11] sowie Bericht des chilenischen Außenhandelssekretariats DIRECON [2001:39].

⁴¹ Wie bei solchen Treffen üblich, wurde eine strategische Partnerschaft zwischen beiden Regionen vereinbart. Die Abschlussdeklaration im Internet: <http://www.europa-web.de/europa/03euinf/01GASP/riodecla.htm>

führende Finanzinstitute für 2003 von einem BIP-Anstieg von 3,5 % auf ca. US\$ 67 Mrd. aus⁴². Die Mitte der 80er Jahre durchgeführte Bankenreform hat einen der transparentesten und effizientesten Bankensektoren Lateinamerikas hervorgebracht. Auch in der Risikoeinschätzung internationaler Rating-Agenturen⁴³ wird Chile regelmäßig als das Land mit dem geringsten Risikofaktor in ganz Lateinamerika eingestuft. Dies führte zu einem Zufluss an FDI's 1990-2002 von US\$ 55 Mrd., an 3. Stelle in Lateinamerika nach Brasilien und Mexiko. Die chilenische Wirtschaft ist die konkurrenzfähigste Lateinamerikas (und die drittbeste unter den *emerging markets*⁴⁴), und eine der transparentesten und dereguliertesten der Welt⁴⁵.

Chile hatte zu Anfang der Verhandlungen über eine FTA mit den USA und der EU bereits funktionierende Freihandelsabkommen mit dem MERCOSUR (1996), Kanada (1997) und Mexiko (2000). Diese FTAs führten zu einem erheblichen Zuwachs der Marktanteile am chilenischen Gesamtimportvolumen:

Tabelle 2: Marktanteile von FTA-Ländern an Importe in Chile 1997 vs. 2002

	1997	2002*	Marktanteil
Länder mit FTAs (MERCOSUR, Kanada, Mexiko)	25.3%	34.7%	37%
* 2002 Angaben basierend auf Daten Jan.-Nov. Angaben nach "Global Trade Atlas," Global Trade Information Systems, Inc.			

Die chilenische Exportwirtschaft wird schon seit dem frühen 20. Jahrhundert vom Kupferabbau dominiert. Weitere Produkte sind in den Bereichen Forstwirtschaft (hauptsächlich Cellulose), Landwirtschaft (hauptsächlich frisches Obst) und Fischerei (hauptsächlich Fischmehl) zu finden. Insgesamt werden knapp 50% der Exporte durch *commodities* gebildet⁴⁶. Darüber hinaus hat der Bereich der Dienstleistungen im lateinamerikanischen Export in den 90er Jahren kontinuierlich zugenommen [DIRECON 2002]. Fig. 2 und Fig. 3 zeigen jeweils den Anteil der verschiedenen Wirtschaftsbranchen am chilenischen Exportvolumen sowie den Handelsaustausch zwischen Chile, der EU und den USA.

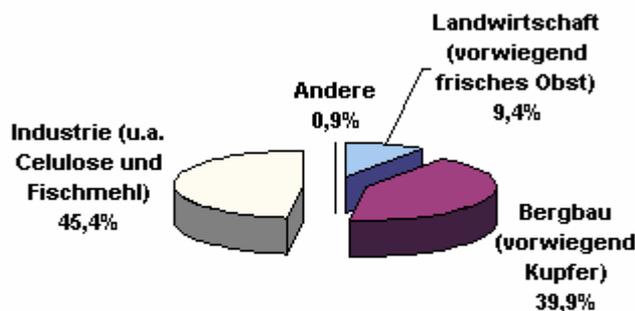
⁴² Alle Zahlen aus der Datenbank der Dresdner Bank Lateinamerika (www.dbla.com). Diese geht im Jahre 2003 von 3,3 % Wachstum für Chile aus, während die Deutsche Bank Research von 3,5 % ausgeht. Stand August 2003.

⁴³ Standard & Poor's stuft Chile im Juni 2002 mit A-, dem besten Wert Lateinamerikas und dem 6. besten unter den *emerging economies*. Vgl. Chiles *Foreign Direct Investments Committee*, Internet: www.foreigninvestment.cl.

⁴⁴ Vgl. "The 2002 World Competitiveness Yearbook". International Institute for Management Development.

⁴⁵ Vgl. Rang 17 von Transparency Index (einen Platz vor Deutschland, www.transparency.org), zweiter Platz des *opacity index* von PricewaterhouseCoopers weltweit (gleicher Platz wie USA, www.opacity-index.com), weltweit Platz 16 vom *Index of Economic Freedom* (www.heritage.com).

⁴⁶ Der Begriff *Commodities* bezieht sich auf Rohstoffe, deren Preis an internationalen Börsen festgelegt werden. Die größten Börsen für Termingeschäfte mit *Commodities* sind die *New York Mercantile Exchange* (Nymex) und die *London Stock Exchange* (LSE). Typischerweise zeigt ein hoher Exportanteil von *Commodities* einen niedrigen Entwicklungsgrad eines Landes. Vgl. Reuters [2000] und Bhagwati [2002].

Fig. 2: Wichtige Exporte Chiles 2002

Quelle: Banco Central de Chile 2003

Tabelle 3: Handel Chile-EU und Chile-USA 2002

	EU	USA
Chiles Exporte (US\$ Mio.)	4.285,3	3.226,4
Chile Importe (US\$ Mio.)	3.023,4	2.568,6 (16,
Anteil am Gesamtexporte Chiles	24,2%	20,7%
Anteil am Gesamtimporte Chiles	19,1%	16,3%

Quelle: Comercio Exterior de Chile, DIRECON 2003

Wie Tabelle 3 verdeutlicht, nimmt für Chile der Handel mit der EU und den USA eine überragende Bedeutung ein (Platz 1 und 2 jeweils). Die chilenischen Exporte in beide Handelspartner können als komplementär zu den Volkswirtschaften betrachtet werden: Der Löwenanteil der Exporte in die EU ist auf Kupfer, Fischmehl und Cellulose zurückzuführen. Alle drei Produkte sind *Commodities* und finden in der EU keine Produktion. Das Obst wird i.d.R. außerhalb der Saison in die EU exportiert und bildet insofern keine nennenswerte Konkurrenz für europäische Landwirte. Die Situation gegenüber den USA ist ähnlich [Kap.3.3].

Für ein mit einem kleinen Binnenmarkt ausgestatteten Land wie Chile bietet der internationaler Handel den einzigen Weg hin zu mehr Wachstum, zu mehr technologischen Innovation, zu einer effizienten Ressourcenallokation und zu mehr Kapitalgütern. Insofern bot für Chile eine FTA mit den USA und der EU eine klassische *win-win* Situation.

2.4. Die Abkommen in Vergleich

Obwohl das Abkommen zwischen Chile und der EU eine politische Komponente hat, die weit über wirtschaftliche Belange hinausgeht, erfassen die handelspolitische Abkommen Chile-EU und Chile-USA durchaus die gleichen Bereiche:

- Verbesserung des Marktzugangs (Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen),
- Gewährleistung von Ursprungsregeln (Produkte müssen tatsächlich aus dem Partnerland stammen, Vermeidung von Trittbrettfahrereffekten),

- Abbau von Schutzbestimmungen für die eigene Industrie (inkl. Antidumping-Maßnahmen),
- Angleichung von Normen und Standards in der Produktion,
- vollständige Liberalisierung von Dienstleistungen,
- vollständige Deregulierung des Finanzmarktes,
- Angleichung der Wettbewerbspolitik,
- Angleichung des Urheberrechts (weit über die im Rahmen der WTO ausgehandelten TRIPS-Bestimmungen),
- gegenseitigen Zugang zum öffentlichen Auftragswesen,
- Errichtung eines Streitschlichtungsmechanismus.

Die Überprüfung von arbeits- und umweltrechtlichen Standards ist der einzige nennenswerter Unterschied zwischen beiden Abkommen (nur im Falle Chile-USA vorhanden). Hier musste die US-Regierung, im Unterschied zu den NAFTA Verhandlungen, aufgrund von innenpolitischem Druck beide Bereiche in das Hauptabkommen aufnehmen [vgl. Kap. 3.2.3]. Die EU hingegen baute auf die Erhöhung der arbeits- und umweltrechtlichen Standards im Rahmen der WTO [vgl. Kap.3.3.3]. Dennoch gehörten diese Unterschiede nicht zu den schwierigsten Konflikte während der Verhandlungen [vgl. Kap.5].

In beiden Freihandelsabkommen sind Liberalisierungsfristen von bis zu zehn bzw. zwölf Jahren vereinbart worden, wobei der größte Teil der Produkte ab Inkrafttreten des Abkommens keine Zollgebühren mehr bezahlen muss. Darüber hinaus wurden in beiden Verhandlungsprozessen zivilgesellschaftliche Akteure stark einbezogen. Für Chile brachten beide Abkommen die Konsolidierung der gewährten Handelsvorteilen im Rahmen des GSP und eine weitere Herabstufung in der Länderrisikobewertung internationaler Ratingsagenturen. Das chilenische Handelssekretariat spricht von „zwei Abkommen, die in Ihre Reichweite und in ihren Auswirkungen auf die chilenische Ökonomie durchaus vergleichbar sind“⁴⁷. Umgekehrt bedeutet das Abkommen mit Chile für die EU und die USA ein wichtiger Schritt hin zur ökonomischen Erschließung Lateinamerikas. Die Folgen eines solchen Abkommens für beide Volkswirtschaften sind vergleichbar gering: die USA erwartete eine Zunahme um 0.04 % des BIP⁴⁸. Für die EU bedeutet Chile 0.4% der Importe und 0.5% der Exporte⁴⁹.

Insgesamt handelte es sich also um ähnliche Abkommen. Warum dennoch beide Verhandlungsprozesse unterschiedliche Geschwindigkeiten aufwiesen, werden wird anhand der Interessenslage bzw. der institutionellen Prozeduren in den drei Ländern versuchen aufzuzeigen.

⁴⁷ Interview mit dem Eliel Hason vom chilenischen Handelssekretariats DIRECON am 14.12.2002.

⁴⁸ Das US-Außenhandelssekretariat USTR bezifferte diese auf US\$ 4.2 Mrd. bei einem USA-BIP von US\$ 10.3 Trilliarden. Vgl. im Internet: www.ustr.gov.

⁴⁹ Vgl. DG-Trade. Internet: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/chile/index_en.htm.

3. Akteure, Interessen und Handlungsressourcen: Chile, Europa und USA

Die Handlungsspielräume der Verhandlungspartner hängen, wie bereits im analytischen *Approach* beschrieben, maßgeblich von den Interessen, Präferenzen und Handlungsressourcen der gesellschaftlichen Akteure ab.

Drei höchst unterschiedliche Akteure werden in dieser Studie behandelt. Welche Interessen waren maßgeblich für den Verhandlungsprozess und welche nicht? Wie konnten diese in die Verhandlungsstrategien eingebunden werden? In diesem Kapitel werde ich auf die Interessenslage Chiles, der USA und der EU eingehen, soweit dies für die Erklärung der Verhandlungen notwendig ist. Dabei werden in erster Linie, gemäß des analytischen *Approachs*, bei allen drei Verhandlungspartnern die gleichen maßgeblichen gesellschaftlichen Akteure identifiziert und nach ihren Handlungsressourcen geordnet. Bei den Akteuren handelt es sich um die Industrie, die Landwirtschaft und die Arbeitnehmer⁵⁰.

Ziel ist es, die ähnliche Interessenslage zwischen beiden Verhandlungsprozessen darzulegen, um damit auf die institutionelle Komponente als wesentlichen Faktor für die unterschiedlichen Geschwindigkeiten in den Verhandlungen hinzuweisen.

3.1. Chile: *Free Trade as a national task*

„(die FTAs) beweisen die Zuverlässigkeit Chiles und bieten enorme Potentiale für den Zugang ausländischen Kapitals, für die Entwicklung lokaler Ressourcen und reihen Chile in den globalen ökonomischen Kontext ein“. Hernán Sommerville, Präsident des chilenischen Bankenverbands.

Im Falle Chiles spielten in beiden Verhandlungsprozessen ähnliche Interessen eine maßgebliche Rolle, die in folgende vier Gruppen zusammengefasst werden können:

3.1.1. Interessen und Handlungsressourcen der chilenischen Industrie

Die chilenische Wirtschaft wird durch den Dachverband *Confederación de la Producción y Comercio - CPC* repräsentiert⁵¹. Die CPC hat in unterschiedlichen Stellungnahmen die positive Bedeutung von Freihandelsabkommen mit der EU und mit den USA unterstrichen: *„(die FTAs) sind zweifellos eine große Chance für die chilenische Industrie. (...) Sie sind ein positives Summenspiel, in dem alle Sektoren der chilenischen Wirtschaft besser (einige mehr als andere) als vor dem Abkommen gestellt werden“*⁵². Die chilenische Industrie erhoffte sich aus der FTA die

⁵⁰ Im Falle Chiles kommt die Fischereiindustrie aufgrund ihrer enormen wirtschaftlichen Bedeutung und damit einhergehenden Konfliktrichtigkeit für die Verhandlungen als vierte Interessensgruppe hinzu.

⁵¹ Obwohl dieser Dachverband aus unterschiedlichen Verbänden mit z.T. gegensätzlichen Interessen besteht, werde ich sie der analytischen Einfachheit wegen (*pro/contra* FTA) als einen einzigen Akteur betrachten.

⁵² Übersetzung aus dem Interview mit Verbandspräsident Juan Claro in der Zeitschrift *Qué Pasa* vom 13.12.2002.

Konsolidierung bestehender und die Erschließung neuer Märkte. Dies gilt u.a. für den Zugang zum US-amerikanischen Textilmarkt, wo bislang die Zollsätze für chilenische Produkte erheblich über den Durchschnitt für anderen Waren lagen⁵³. Im Falle EU war das gesamte gestaffelte Zollsystem für die chilenische Industrie ein erhebliches Hindernis: je höher der Verarbeitungswert der Ware, desto höher die Zollsätze. Beispielsweise wurden für Weintrauben- und Pfirsichexporte in die EU keine Zollgebühren bezahlt, weil diese als Teil der GSP zählten. Für Weintrauben- und Pfirsichsaft wurde allerdings 50% Zollgebühren gezahlt (zum Schutz der Produzenten vorwiegend aus Griechenland). Darüber hinaus wurde eine weitere Gebühr für den Zuckergehalt erhoben. In diesen und in anderen Sektoren (Methanol, Kupferkatoden) erhoffte sich die chilenische Industrie eine starke Zunahme der Exporte.

Eine weitere Kernforderung der CPC war die Ausgliederung umwelt- und arbeitsrechtlicher Standards von den Freihandelsverhandlungen mit den USA und mit der EU. Die chilenische Gesetzgebung entspräche den aktuellen Möglichkeiten und sei in der jüngsten Vergangenheit gemäß internationalen Standards (Internationale Arbeitsorganisation - ILO) deutlich verschärft worden, so die CPC.

Im Bereich der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen waren die Interessen der chilenischen Industrie ebenfalls stark *pro* FTA. Die chilenische Regierung und der Verband der chilenischen Banken- und Finanzinstitutionen ABIF strebten seit Anfang der 90er Jahre an, aus Santiago ein lateinamerikanisches Finanzzentrum zu machen [FIC 2001]. Die FTAs mit der EU und den USA würden einerseits die Bedeutung des Finanzplatzes Chile im lateinamerikanischen Kontext unterstreichen und andererseits einen besseren Zugang zu Kapitalgütern ermöglichen.

Die chilenische Versicherungsindustrie erhoffte sich von einer FTA die Festlegung von Rahmenbedingungen für die bilateralen Operationen. Im Klartext wollte sie vermeiden, dass europäische und US-amerikanische Versicherungsfirmen Policen in Chile verkauften, ohne in Chile ansässig zu sein. Im chilenischen Versicherungsmarkt gab es bereits vor der FTA einen großen ausländischen Anteil⁵⁴.

Die chilenische Industrie insgesamt hat durch die wesentliche Rolle des Verbandes CPC in der *Agenda pro crecimiento* (einer Art Bündnis für Arbeit) einen besonders großen Einfluss auf die Politik erlangt. Die Unternehmen der CPC tragen insgesamt über 80% des gesamten BIP bei. Zu ihren Mitgliedern zählen die größten Zeitungen des Landes. Insgesamt besaß die CPC ein großes Mobilisierungspotential für die Durchsetzung eigener Interessen, die als *pro* FTA angesehen

⁵³ Vor der FTA lag der Zollsatz für chilenische Textilien zwischen 15% und 32%, je nach Verarbeitungsgrad. Der Durchschnittswert lag bei ca. 7% [DIRECON 2003b].

⁵⁴ Von den 54 in Chile operierenden Versicherungsfirmen (2002) waren 20 mehrheitlich europäisch und 9 US-amerikanisch. Vgl. Rede vom Verbandspräsident Jorge Claude am 26.6.2002 in Santiago.

werden können. Deshalb wurde die CPC und einige ihrer Mitgliederverbände von der chilenischen Regierung aktiv in beide Verhandlungsprozesse einbezogen [vgl. Kap.5.1].

3.1.2. Interessen und Handlungsressourcen der chilenischen Fischerei

Im Falle der Fischerei gilt es zwei wesentliche Konfliktlinien zu unterscheiden: die exportorientierte Lachsindustrie (zweitgrößte der Welt) setzte sich durch ihren Verband *SALMONCHILE* massiv für beide Freihandelsabkommen ein. Die einheimische Fischindustrie, die vor allem Fischmehl produziert und durch den Verband *Sociedad Nacional de Pesca – SONAPESCA* vertreten wird, sah in einer FTA mit der EU hingegen eine große Bedrohung für die Bestände des Schwertfisches. In Chile galt diese Fischart als vom Aussterben bedroht und unterlag einem Fangverbot. Allerdings wurden in den 90er Jahren spanische Schiffe⁵⁵ bei gravierender Verletzung dieser Regelungen in chilenischen Gewässern⁵⁶ gesichtet. Daraufhin wurde ihnen das Abladen in chilenischen Häfen verboten. Dies führte 2000 zu einem Streit vor der WTO und vor dem neugegründeten Internationalen Seegerichtshof (Hamburg), der vor Beginn der Verhandlungen noch nicht beigelegt war. In einer Stellungnahme des chilenischen Verbandspräsidenten vor den Verhandlungen hieß es: „(...) warum sollen wir dafür zahlen, dass Europa das gesamte Mittelmeer und die Atlantikküste ausgerottet hat?“⁵⁷. Der Verband versuchte, diesen Konflikt als ein geopolitisches Problem darzustellen. Würde Chile die exklusive Kontrolle über die 200 Seemeilen verlieren, so könnten potentielle Ölressourcen nicht erschlossen werden. Ein weiteres Konfliktpotential bildete das Importregime der EU. Diese wollte nur einen Teil der chilenischen Lachs- und Seehechtsexporte in ihre Märkte liberalisieren und die Weiterverarbeitung in Chile unterbinden, da es dafür in Spanien eine hochsubventionierte Industrie gab. Das Fischmehl, wichtigstes Exportprodukt der chilenischen Fischereindustrie in die EU hatte bereits vor den Verhandlungen einen präferenziellen Zugang zum europäischen Markt durch das GSP. Schließlich gab es Konflikte mit der EU im Bereich möglicher feindlichen Übernahmen aus der EU von chilenischen Fischindustrien. Hier forderte der Verband, den ausländischen Besitzanteil auf eine Minderheit zu begrenzen. Wie weiter hinten analysiert wird [Kap.5.2], spielten diese Konfliktlinien bis zum Ende der Verhandlungen eine wesentliche Rolle.

⁵⁵ Vorwiegend aus Galizien. Der Fang des Schwertfisches, aber auch des Seehechts wurde und wird von der EU hoch subventioniert, was zu Streitigkeiten der EU auch mit anderen Ländern (Marokko, Argentinien) führte. Die Subventionen für die spanische Flotte im Jahr 2001 wurden auf € 1,3 Mrd. beziffert (Vortrag vom SONAPESCA-Präsidenten Roberto Izquierdo am 26.06.2002 in Santiago).

⁵⁶ Das Internationale Recht sieht 12 Seemeilen als nationalstaatliches Territorium an; die weiteren 200 Seemeilen werden seit den 70er Jahren (Gründung der *Confederación Permanente del Pacífico Sur – CPPS* 1970 und des „*Galapagos Abkommen*“ vom Jahre 2000) mit zunehmenden internationalen Druck aus Amerika, Asien und Afrika als exklusive Wirtschaftszone (EWZ) betrachtet. Nach UN-Beschluss (*Convention on the Law of the Sea*) dürfen Fangaktivitäten von ausländischen Schiffen nur nach Konsultation mit dem Anreinerstaat erfolgen. Die EU versucht, über bilaterale Fischfangabkommen Zugang zur EWZ zu bekommen. [Vgl. EU 1999].

⁵⁷ Übersetzung aus dem Interview mit Roberto Izquierdo in Qué Pasa vom 17.5.2002.

Mit den USA waren die Konfliktlinien ebenfalls unverkennbar: wegen Lachspreisen *unter dem fairen Wert* (LTFV) verhängte die US-amerikanische Handelsbehörde USITC bereits 1998 Antidumpingmaßnahmen gegen die chilenische Lachsindustrie zum Schutz der eigenen Industrie⁵⁸. Zwar deckt die einheimische Produktion nur ca. 5% des US-Marktes, allerdings fürchteten US-amerikanische Lachszüchter einen Preisverfall⁵⁹. Was die Weiterverarbeitung von Fischprodukten anbelangt, so stellten die USA die vollständige Liberalisierung aller chilenischer Fischprodukte in Aussicht, da diese bereits im Rahmen der GSP fast keinen Zoll bezahlten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es in der chilenischen Fischindustrie zahlreiche Konflikte mit der EU und den USA gab. Die verschiedenen Subsektoren erhofften sich aus einer FTA klarere Rahmenbedingungen und das Ende bestehender Marktverzerrungen. kann man sie als stark pro FTA bezeichnen. Der Mobilisierungsgrad war beträchtlich: in fast allen Regionen Chiles gibt es Fischindustrien, ihrer Anteil am Exportvolumen wird auf 12% beziffert (dritt wichtigstes Exportgut des Landes⁶⁰) und über 100.000 Menschen werden in dem Sektor direkt beschäftigt. Obwohl nicht in allen Handlungsfragen in sich geschlossen⁶¹, waren die Interessen des Sektors gegenüber der EU sehr einheitlich, was den Einfluss auf die chilenische Politik erheblich steigerte. Die Bedeutung des Themas für die Politik kann u.a. in der Existenz eines ständigen Ausschusses für Fischerei im chilenischen Parlament festgestellt werden.

3.1.3. Interessen und Handlungsressourcen der chilenischen Landwirtschaft

Die *Sociedad Nacional de Agricultura* - (SNA) ist der Dachverband der chilenischen Agrarwirtschaft. Er vertritt die Interessen der Getreide- und Milchwirtschaft sowie der Viehzucht. Innerhalb des Dachverbandes gab es unterschiedliche Interessen und Konfliktlinien mit den USA und der EU. Der Milchproduzentenverband *FEDELECHE* fürchtete einen unfairen Wettbewerb durch die hochsubventionierten Milchprodukte vor allem aus den USA sowie einen eingeschränkten Marktzugang zu den USA. Er stellte sich grundsätzlich gegen eine FTA mit den USA. Die Agrarindustrie (Olivenöl, Fruchtsäfte, Gemüsedosen) hingegen, die bislang hohe Zollsätze für Exporte mit Mehrwert in die USA und in die EU zahlen musste, war für einen sofortigen Wegfall dieser Handelshemmnisse. Die Beibehaltung der Preiskorridore (*bandas de precios*) für chilenisches Getreide und Zuckerrüben war besonders wichtig für den Agrarsektor: einerseits exportiert die EU hochsubventionierten Zucker zu einem Preis zu einem 60% niedrigeren

⁵⁸ Die Maßnahmen wurden 1999 außer Kraft gesetzt. Vgl. USITC (1998) Investigation No. 731-TA-768 (Final) Fresh Atlantic Salmon from Chile.

⁵⁹ Interview mit Maria Celeste Ruiz de Gamboa von SONAPESCA am 1. Juli 2003.

⁶⁰ Im Jahre 2002 beliefen sich auf US\$ 3 Mrd.: 900 Mio. Lachsindustrie und 2,1 Mrd. Fischmehl. Alle Zahlen stammen aus Interview mit SNA-Hauptgeschäftsführer Christian Jara vom 03. Juli 03.

⁶¹ Besonderes gespalten waren die Interessen hinsichtlich eines für 2002 neugeplanten Fischfanggesetzes.

als im Binnenmarkt und andererseits erhebt sie einen Zollsatz von 138% für Zuckerimporte und beschränkt ihren Anteil im Binnenmarkt durch ein Quotensystem [ODEPA 2003]. Die Situation des Zuckers in den USA war vergleichbar: Zuckerproduzenten erhalten 40% ihres Einkommens durch Subventionen einerseits während andererseits 90% Zollsätze für die Importe erhoben werden [ODEPA 2003]. Um eine Flut von ausländischen Zucker und anderen Erzeugnissen zu vermeiden, führte Chile diesen Schutzmechanismus ein. Hier wird der Zollsatz für den Import von Agrarprodukten gesenkt bzw. erhöht, wenn der Preis eine bestimmte Grenze über- bzw. unterschritten hat⁶². Führende Politiker meinen, diese Schutzbestimmungen gewährleisten die Existenz von Tausenden Arbeitsplätze: „(...)wenn der Wettbewerb im Ausland unfair ist, kann man unseren Bauern einfach sagen `Pech gehabt`“⁶³.

Die *Asociación de Exportadores - ASOEX*, Interessensvertreter der Fruchtexporteure ohne Mehrwert (u.a. Äpfel, Weintrauben, Kiwis), erhofften sich eine Konsolidierung und Ausweitung der bestehenden GSP-Quoten für die USA; im Falle der EU erhielten chilenische Agrarerzeugnisse keine GSP-Vergünstigungen (im Gegenteil zu Südafrika und MERCOSUR), weshalb es vor allem darum ging, diesen Nachteil durch einen verbesserten Marktzugang wettzumachen. Darüber hinaus ging es den chilenischen Exporteuren um verlässliche Regeln zum Schutz gegen *anti-dumping* Maßnahmen: im Jahre 2001 nahm das US-amerikanische Außenhandelsgericht USITC Ermittlungen aufgrund von Dumpingvorwürfe gegen die chilenische Weintraubenexporteure auf, die allerdings widerlegt werden konnten [USITC 2001].

Insgesamt waren die Interessen der chilenischen Agrarwirtschaft stark *pro-FTA*, allerdings mit einigen Unterschieden innerhalb der Subsektoren. Ihre Mobilisierungskraft war beträchtlich: traditionell gehört die Landwirtschaft in Chile, ähnlich wie in der EU und den USA, zu den Sektoren mit dem größten Politisierungsgrad. Ihre Interessen finden große Resonanz im Parlament wieder, unabhängig vom politischen Lager. Da die landwirtschaftliche Aktivität in den wichtigsten Bevölkerungszentren Chiles angesiedelt ist, erscheint vielen Politikern ihre Unterstützung notwendig [vgl. Kap. 4.1].

3.1.4. Interessen und Handlungsressourcen der chilenischen Arbeitnehmer

Hier muss zwischen beiden Abkommen unterschieden werden: wie bereits erwähnt, enthielt das Abkommen Chile-EU kein Kapitel über Arbeits- und Umweltaspekte. Die chilenischen Arbeitnehmer konnten keine direkten Veränderungen aus diesem Abkommen erwarten, abgesehen von dem Kapitel über die wissenschaftliche Zusammenarbeit, die einigen chilenischen

⁶² Nach einer erfolgreichen Klage Argentiniens vor der WTO wird das System zur Zeit geändert.

⁶³ Interview mit Senator Hernán Larraín in der Zeitung *Austral Temuco* vom 6. Juni 2003.

Wissenschaftlern Zugang zum Wissenschaftsnetz der EU gewähren sollte. Insgesamt bot allerdings auch dieses Abkommen die Chance, indirekt die chilenische Arbeitnehmerrechte zu stärken, indem die EU Chile darauf drängte, die Standards der Internationalen Arbeitsorganisation - ILO umzusetzen.

Durch die ausdrückliche Forderung der USA, ein Zusatzkapitel über die allmähliche Angleichung arbeitsrechtlicher Standards in die Verhandlungen einzuführen, erhielten chilenische Arbeitnehmer die Möglichkeit, ihre Rechte deutlich zu steigern. So begrüßte die chilenische Dachgewerkschaft *Central Unitaria de Trabajadores – CUT* ausdrücklich die Aufnahme der Verhandlungen⁶⁴. Die chilenische Regierung hingegen schloss sich der Forderung des Unternehmerverbandes CPC an, nach demselben Muster der 1998 geschlossenen FTA mit Kanada parallele Verhandlungen über diese Issues zu führen. Im Kern ging es um die Beibehaltung der komparativen Vorteile Chiles hinsichtlich der Arbeitskosten gegenüber den USA und der EU. Die chilenische Regierung und die Unternehmen argumentierten, dass die bestehenden Arbeitsgesetze WTO-konform waren. Die Gewerkschaften hingegen sahen sowohl Defizite in der Gesetzgebung als auch in der Umsetzung dieser von Chile unterzeichneten WTO-Standards. Die wesentlichen Punkte betrafen die Assoziierungsfreiheit und sektorale Tarifverhandlung. Wissend über die signifikante Bedeutung einer möglichen Verbesserung dieser Arbeitnehmerrechte für die chilenische Exportindustrie durch die FTA, versuchte die CUT, Lobbyarbeit zusammen mit ihrem US-amerikanischen Pendant AFL-CIO zu betreiben [Kap. 3.2].

Die Mobilisierungsressourcen der CUT durften insgesamt als relativ niedrig angesehen werden, da einerseits nur eine Minderheit der chilenischen Arbeitnehmer Mitglied einer Gewerkschaft ist und andererseits diese über keine nennenswerten finanziellen Ressourcen verfügte. Koalitionsmöglichkeiten suchte die CUT deswegen mit einem anderen Sektor, dessen Position gegenüber einem reinen Freihandelsabkommen ohne die Verankerung umwelt- und arbeitsrechtlichen Standards ablehnend war: den Umweltaktivisten. Diese erhoben die Forderung, die US-amerikanische und die europäische Umweltgesetzgebung für Chile stufenweise zu übernehmen. Der Gipfel der Globalisierungskritiker in *Porto Alegre* 2001 bot die Chance, europäische und US-amerikanische Umweltaktivisten für dieses Ziel zu gewinnen und ein Netzwerk gegen die Abkommen aufzubauen⁶⁵. Insgesamt galt in Chile die Position der Umweltaktivisten als eine Randerscheinung. Ihre Mobilisierungsmacht hing eng von der Zusammenarbeit mit der CUT und von der internationalen Unterstützung ab [Kap. 3.2].

⁶⁴ Vgl. Kommentar vom CUT-Präsident Arturo Martínez vom 08.02.2002 in *La Nación* (Internet: www.lanacion.cl)

⁶⁵ Vgl. Interview mit Manuel Baquedano, Präsident des *Instituto de Ecología Política*, in *La Segunda* vom 01. Februar 2001 (Internet: www.lasegunda.cl).

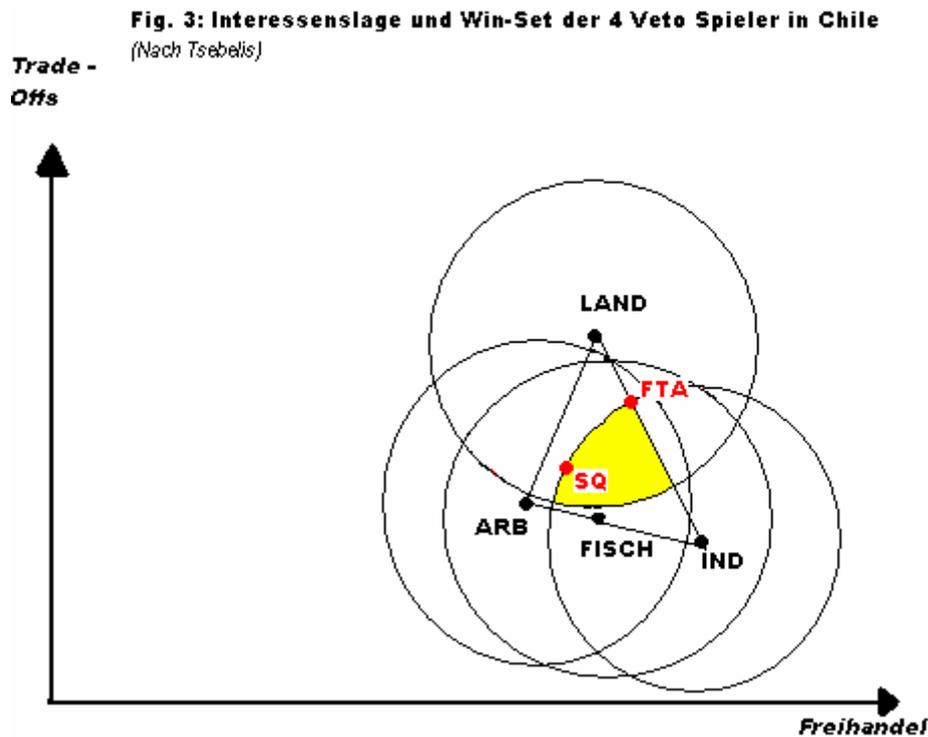


Fig. 3 verdeutlicht die positive Korrelation zwischen Kompensationszahlungen der Regierung (*trade-offs*) und Freihandel. Um dies graphisch darzustellen habe ich nach Tsebelis die Indifferenzkurven in einem zweidimensionalen Raum gegeneinandergestellt. Der gefüllte Raum steht für den gemeinsamen *win-set* aller 4 Interessensgruppen. Nicht alle von ihnen hatten denselben Netto-Nutzen vom einem Freihandelsabkommen (FTA). Eine Verschiebung des Status Quo (SQ) in Richtung FTA bei einer Zustimmung aller 4 Akteure würde hohe *trade-offs* erforderlich machen. Die Industrie (IND) und die Fischereiindustrie (FISCH) hatten das geringste Interesse an *trade-offs*, da die dafür notwendigen finanziellen Mittel möglicherweise nur durch Steuererhöhungen von der Regierung zur Verfügung hätten gestellt werden können. Die Landwirtschaft (LAND) stellte große Forderungen hinsichtlich *trade-offs*. Arbeitnehmer (ARB) hingegen hatten wie die Industrie kein Interesse an Kompensationszahlungen bzw. standen solche nie zur Debatte (wg. schwachen Lobbys). Um eine ausreichende Unterstützung der FTA mit EU und USA zu erhalten, musste die Industrie Konzessionen entweder gegenüber der Landwirtschaft oder der Gewerkschaften machen.

3.2. USA – let’s liberalize, but don’t touch my safeguards!

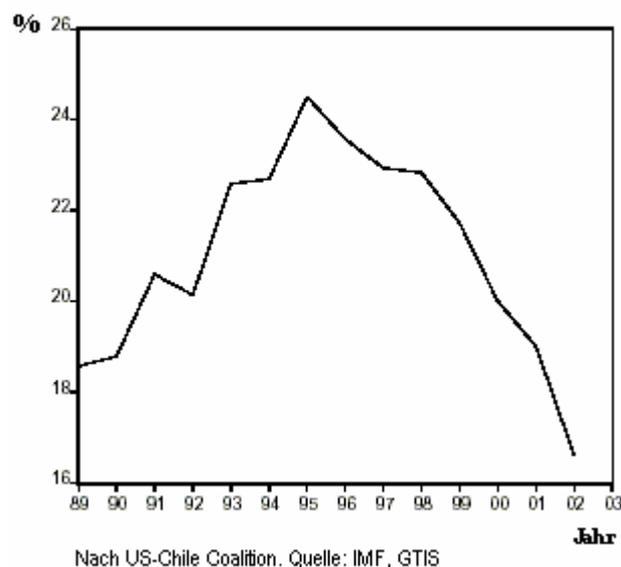
“The American people are clear on this issue. They want labor and environmental safeguards at the core of our trade policy and balanced agreements that do not jeopardize key American industries. I will continue to fight for these priorities”. Sherrod Brown, US-Representative

3.2.1. Interessen und Handlungsressourcen der US-amerikanischen Industrie

Die Interessen der US-Industrie konnten nicht gegensätzlicher als die der Gewerkschaften und der Umweltaktivisten sein. Vertreten durch die *National Association of Manufacturers* – NAM und durch die *US Chamber of Commerce*, machte die Industrie für eine FTA mit Chile mobil. Durch die nicht vorhandene FTA mit Chile entgingen US-Unternehmen jährlich potentielle Geschäfte im Wert von US\$ 1 Mrd.⁶⁶. Begründet wurde dies mit dem Abschluss von FTAs zwischen Chile und anderen Ländern, vor allem Mexiko, Kanada, MERCOSUR, Südkorea und der EU. Darüber hinaus bezifferte die NAM die negativen Effekte einer nicht vorhandenen FTA für die US-Arbeitnehmer auf einen jährlichen Verlust von 20.000 Arbeitsplätzen⁶⁷. Neben einen verbesserten Marktzugang erhoffte sich die US Industrie von einer FTA einen besseren urheberrechtlichen Schutz für ihre Produkte (*Trademarks, Copyrights, Patenten*), verlässliche Regel für Investitionen und sichere Schutzbestimmungen für den elektronischen Handel.

Der US-Industrie gelang es, ihre Position als Kernforderung des USTR gegenüber dem Kongress zu durchbringen: „(...) In 1994, then-President Zedillo of Mexico and Prime Minister Chretien of Canada stood with President Clinton and said, "We are going to negotiate a free trade agreement with Chile." The Mexicans did. The Canadians did. The United States did not. Here is the effect: U.S. wheat farmers are losing business to Canadian wheat farmers because we pay an 8 percent tariff, and the Canadians do not. The fast food business in Chile now uses Canadian potatoes, not American potatoes, to make french fries, because of the extra tariff.”⁶⁸

Fig. 5: US-Marktanteile von chilenischen Importen



⁶⁶ Vgl. NAM – The Cost of Abstention of an FTA with Chile. Internet: www.uschilecoalition.com.

⁶⁷ Vgl. NAM – The Employment Impact of the US-Chile Free Trade Agreement. Internet: www.nam.org.

⁶⁸ Vgl. USTR – American Trade Leadership: What is a Stake? Rede vom USTR Robert Zoellick vor dem *Institute for International Economics* am 24.09.2001. Internet: www.iie.com.

Wie Fig. 5 verdeutlicht, war der Verlust US-amerikanischer Firmen von Marktanteilen in Chile seit Inkrafttreten der FTAs mit anderen Ländern beträchtlich. Obwohl dieser Verlust in absoluten Zahlen eine geringe Bedeutung für die gesamte US-amerikanische Industrie hatte⁶⁹, warb man mit den potentiellen Tausenden von Arbeitsplätzen, die durch die nicht vorhandene FTA in den USA verloren gingen. Der US-Industrie ging es um das erste Signal zur Schaffung der FTAA bis 2005. Aufgrund der komplementären Industriestrukturen zwischen Chile und den USA befürchteten amerikanische Unternehmen keine nennenswerte Konkurrenz industrieller Erzeugnisse aus Chile. Allerdings gab es auf den Sektoren Textilien und Fruchtsäfte eine sensible Haltung gegenüber der billigeren Konkurrenz aus Chile. Dieses Issue wurde bis zum Ende zu einem strittigen Punkt, der *side payments* erforderte [vgl. Kap. 5.1].

Gestützt vor allem von großen US-amerikanischen Konzernen wie dem Maschinenbauer Caterpillar, dem Rüstungskonzern Lockheed Martin⁷⁰ gründeten die NAM und die US Chamber die *US Chile Coalition*, eine Lobbyplattform für Unternehmen, die sich für eine FTA besonderes stark machen wollten. In einem Positionspapier der US Chile Coalition hieß es: *“The message is clear: America needs to accelerate greatly its efforts to enter into and successfully conclude trade agreements that will reduce barriers to U.S. exports and level the playing field for American firms. The prospective gains in this win-win situation are huge all around, and the first step in the right direction is congressional approval of a U.S.-Chile Free Trade Agreement”*⁷¹. Die Strategie dieser Koalition konzentrierte sich auf die Lobbyarbeit bei den entscheidenden Instanzen, US-Exekutive und US-Kongress. In einem ersten Schritt ging es um die Erteilung des Verhandlungsmandats für die Exekutive (TPA). Nach einem knappen Sieg in der Abstimmung Dez. 2001 bzw. August 2002 (Stimmverhältnis von 215 zu 214 im Repräsentantenhaus; 64 zu 34 im Senat) ging es um den baldigen Abschluss der Verhandlungen und um die schnelle Vorlage des Abkommen seitens der USTR zur Ratifizierung im Kongress⁷².

Neben einer Reihe von Informationsveranstaltungen in mehreren US-amerikanischen Städten über die Vorteile einer FTA mit Chile, organisierte die Koalition Besuche von betroffenen Unternehmen im US-Kongress. Darüber hinaus fanden sich viele Mitglieder dieser Koalition im *Advisory Committee on Trade Policy and Negotiations – ACTPN* wieder, ein aus Vertretern der wichtigsten Interessensgruppen beratendes Gremium zur US-Regierung für Handelsfragen, das im Vermittlungsprozess zwischen Exekutive und Legislative eine wichtige Rolle spielt⁷³.

⁶⁹ Chile ist der 33te wichtigste Exportmarkt der USA mit einem Volumen von US\$ 2,4 Mrd.

⁷⁰ Der Rüstungskonzern erhielt kurz zuvor den Zuschlag der chilenischen Regierung für den Ankauf von zehn Flugzeugen des Typs F-16. Als Gegenleistung sollte sich Lockheed Martin stark für die FTA machen.

⁷¹ Positionspapier der US-Chile Free Trade Coalition vom 17.5.2001. Internet: www.uschilecoalition.com.

⁷² Mehr dazu im Kapitel 4.3 über die institutionellen Determinanten der US-Außenhandelspolitik.

⁷³ Vgl. Bericht der ACTPN über die FTA mit Chile. Internet: <http://www.ustr.gov/new/fta/Chile/ac-actpn.pdf>.

Die Mobilisierungskraft der Industrie war beträchtlich: die NAM zählt über 13.000 Unternehmen, darunter die 3.000 größten Firmen der USA zu ihren Mitgliedern, die an der Finanzierung der Wahlkämpfe US-amerikanischer Kongress- und Präsidentschaftskandidaten maßgeblich beteiligt sind. Neuere Studien [Baldwin/Magee 1998] weisen in diesem Kontext auf die großen Effekte von Wahlkampffinanzierung auf das Stimmverhalten über Freihandel hin.

3.2.2. Interessen und Handlungsressourcen der US-amerikanischen Landwirtschaft

Die Interessen der US-amerikanischen Landwirtschaft wurden vor allem durch die Verbände *American Farm Bureau Federation* - AFBF, *California Farm Bureau Organization* - CFBO und *National Family Farm Coalition* – NFFC vertreten. Diese Interessensorganisationen werden als eine der mächtigsten im US-amerikanischen Kongress, vor allem im Senat geschätzt [Hufbauer/Schott 2002]. Alle drei Organisationen waren stark gegen die Erteilung einer TPA für die US-Regierung. Bereits 1998 konnten sie durch starke Lobbyarbeit, Straßensperren zu Mexiko und Kanada und durch Massenkundgebungen verhindern, dass der damaliger Präsident Clinton 1998 das *Fast-Track* erhielt (Niederlage 243-180 im Repräsentantenhaus). Die NFFC verkündete: „(...) *With fast track losing, we hope that Congress and the President now realize that the American people reject this form of negotiating trade agreements, and will continue to do so until we have hope that trade negotiators will fight for our interests*“⁷⁴. Die Bauern strebten zwar einen besseren Zugang zum chilenischen (und zum lateinamerikanischen) Agrarmarkt an, fürchteten allerdings einen unzureichenden Schutz für ihre hohen Umweltstandards. Was den Marktzugang betraf, konzentrierten sich die Bemühung einerseits auf die Abschaffung in Chile der hygienischen und phytohygienischen Standards (SPS) für ausländische Agrarprodukte, die vor allem Erzeugnisse aus Kalifornien (Weintrauben, Äpfel) den Zugang zum chilenischen Agrarmarkt erschwerten: „*Sanitary/Phytosanitary (SPS) standards imposed by Chile are major deterrents to increased California sales*“⁷⁵. Andererseits sollte eine FTA mit Chile den sofortigen Wegfall Importzölle (bis 2001 9%) für diese US-Erzeugnisse garantieren. Allerdings forderte der Verband, eigene Schutzmaßnahmen gegen unfairen Wettbewerb aufrechtzuerhalten: „ (...) *the agreement must include special safeguard measures that protect against import surges and disciplines that address seasonal and regional import surges for agricultural products. Safeguards must also cover import-*

⁷⁴ Vgl. Pressemitteilung vom NFFC von Oktober 1998 „Ranchers Protest on Canadian Border, Fast Track Dies.“ Internet: <http://www.nffc.net/agenda2.htm>.

⁷⁵ Presseerklärung vom CFBF 12.4.2001. Die SPS sind (genauso wie die *Technical Barriers to Trade* – TBT) im Rahmen der WTO durch ein *Side Agreement* definiert. Ihre Anwendung und Kompatibilität mit dem WTO-Abkommen ist allerdings höchst problematisch. Vgl. Marceau/Tratchman [2002].

*sensitive fresh and processed products*⁷⁶. Die Agrarlobby hatte wiederholt chilenische Weintrauben- und Äpfelexporteure des *doping* und Ende der 80er Jahre sogar des Exports vergifteter Weintrauben bezichtigt. Im Juni 1989 wurden in einer tonnenschweren Weintraubenladung am Hafen von San Diego 3 Weintrauben mit erhöhter Zianurkonzentration gefunden. Die amerikanische Ernährungsbehörde APHIS verhängte daraufhin das sofortige Embargo für alle Frucht- und Gemüseimporte aus Chile. Nach wiederholter Klage der chilenischen Produzenten zeigten Ermittlungen, dass die Vergiftung im Hafen von San Diego stattfanden. Daraufhin wurden das Embargo aufgehoben. Die Schäden für die chilenische Exporteure werden auf über US\$ 300 Mio. geschätzt. Eine Entschädigung der USA wurde nicht gewährt, da die Ursache der Vergiftung nicht ermittelt wurde. Ähnliche Skandale ereigneten sich mit Beeren, Äpfeln und Holzimporten aus Chile, wobei in diesen Fällen keine Sanktionen verhängt wurden.

Da eine TPA keine Regelung nichttarifärer Handelshemmnisse enthält, fürchtete man, die altbewährten Instrumente gegen chilenische Produkte nicht anwenden zu können. Allerdings erhielten hier die Landwirte die Zusicherung der US-Regierung, *anti-dumping* und andere protektionistische Maßnahmen weiterhin anwenden zu können. Darüber hinaus verabschiedete der US-Kongress im Mai 2002 ein neues Landwirtschaftsgesetz (*Farm Bill*), das eine Erhöhung der Direktsubventionen um 80% auf einen Wert von über US\$20 Mrd.⁷⁷ im Jahr vorsah.

Vor allem die öffentlichkeitswirksamen Aktionen der mächtigen regionalen Verbände (z.B. die CFBF mit 94.000 Mitglieder) brachten die Unterstützung vieler Parlamentarier quer durch die beiden Parteien für die Interessen der Bauern. Obwohl einige Subsektoren für eine FTA waren (z.B. Maisproduzenten) war die Position der US-Agrarindustrie gegenüber einer FTA mit Chile insgesamt ablehnend, solange diese nicht einen weitreichenden Schutz der US-Landwirtschaft ausdrücklich beinhaltete.

3.2.3. Interessen und Handlungsressourcen der US-Arbeitnehmer

Die Interessen der US-Arbeitnehmer und Umweltaktivisten und die der US-Industrie konnten gegensätzlicher nicht sein. Der größte Gewerkschaftsverbund der USA ist die *American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* – AFL-CIO. Obwohl dezentral organisiert und im Vergleich zu europäischen Dachgewerkschaften sehr fragmentiert, besitzt die AFL-CIO einen beträchtlichen politischen Einfluss, vor allem in der Demokratischen Partei. Die für Wahlkampfzeiten eigens kreierte *Political Actions Committees* sind finanziell und

⁷⁶ Vgl. CFBF Comments on Economic Effects of US-Chile Free Trade. (gesendet zum USTR am 2. Juni 2001). Internet: <http://www.cfbf.com/issues/policy/chile060401.htm>

⁷⁷ Der Gesamtwert der Subventionen für die US-Landwirtschaft wird auf US\$ 65 Mrd. geschätzt. Vgl. Market Access Database 2003, Internet: <http://mkaccdb.eu.int/mkdb/stb/barrierdesint.pl?bnumber=020074>.

organisatorisch hervorragend ausgestattet und investierten allein für die Kongresswahlen 1996 über US\$ 30 Mio. gezielt in jene Kreise, die zwischen Republikanern und Liberalen unentschieden schienen [Lösche 1998:348]. Diese Investitionen scheinen sich auszuzahlen: in der Tat schloss sich die US-amerikanische Regierung den Forderungen der AFL-CIO an, die US-amerikanischen Arbeits- und Umweltstandards nach dem Muster der NAFTA und des 2001 mit Jordanien abgeschlossenen FTA in das Hauptabkommen (also nicht in *side agreements*) einzubeziehen. In einer Stellungnahme vor dem Handelsausschuss des Repräsentantenhauses der USA stellte die AFL-CIO klar, dass: “(...) *any fast track legislation must require the inclusion of enforceable workers’ rights and environmental standards in the core of all new trade agreements*”⁷⁸. Dadurch sollte ein klares Signal für künftige Verhandlungen ausgestrahlt werden. Die Interessen der US-amerikanischen Arbeitnehmer sollten stärker berücksichtigt werden, um *social dumping* zu vermeiden⁷⁹.

Bereits nach der Ankündigung von George W. Bush, die FTAA vorantreiben zu wollen, ging die AFL-CIO in die Offensive: „(...) *American workers have lost hundreds of thousands of jobs and real wages in Mexico have fallen, while poverty is up. (...) Employers have used the threat of moving jobs under NAFTA to keep unions out and hold down wages. The FTAA will lead to more job loss and more employer threats*”⁸⁰. Nach der erfolgreichen Lobbyarbeit beim US-Jordanien Abkommen 2001 nahm Chile in der Kampagne der AFL-CIO eine besondere Bedeutung ein, da es das erste lateinamerikanische Land einer künftigen FTAA werden sollte. Insofern versuchte die AFL-CIO, alle amerikanischen Arbeitnehmer gegen die Schaffung einer FTA mit Chile zu mobilisieren⁸¹. Ihr gelang es sogar, das chilenische Pendant CUT mit einzubeziehen: „(...) *The CUT and the AFL-CIO are united in calling on their governments to include enforceable obligations within the core text of any future trade agreement between Chile and the United States(...)*”⁸². Eine traditionelle Zusammenarbeit zwischen beiden Arbeiterorganisationen bestand ohnehin seit der Oppositionsarbeit gegen die Militärregierung von Pinochet (1973-1990) in Chile⁸³. Große Unterstützung erhielten die Forderungen der Gewerkschaften durch die Umweltaktivisten. *Public Citizen*, eine einflussreiche, vom ehem. US-Präsidentenskandidat Ralph Nader

⁷⁸ AFL-CIO Präsident Sweeney am 08.05.2001. Internet: <http://www.aflcio.org/mediacenter/prsptm/tm05082001.cfm>

⁷⁹ Mit *Social Dumping* ist die vorsätzliche Missachtung von Arbeitnehmerrechten gemeint, um die Produktionskosten zu senken. Die OECD und die ILO einigten sich 1995 auf Mindeststandards für Arbeitnehmerrechte. Für eine ausführliche Diskussion mit diesem Thema siehe Golub [1997], Krugmann [1997] und Hufbauer / Schott [2002].

⁸⁰ Auszug aus „Time to Choose: Good Jobs and Strong Communities or NAFTA Times Ten? (2003). Internet: <http://www.aflcio.org/issuespolitics/globaleconomy/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=19170>.

⁸¹ In der Homepage der AFL-CIO (www.aflcio.org/issuespolitics/globaleconomy/upload/ballot.pdf) konnte man eine Petition an Präsident Bush unterschreiben, die FTAA zu stoppen.

⁸² Gemeinsame Stellungnahme von CUT und AFL-CIO vom 30.09.2002. Internet: <http://www.aflcio.org/mediacenter/prsptm/pr0919b2002.cfm>

⁸³ Dies attestierte der chilenische Generalsekretär der CUT, Diego Olivares, im Interview am 7.7.2003.

gegründete US-Umweltorganisation, kritisierte stark eine FTA mit Chile á la NAFTA (ohne einen eigenen Kapitel für Umwelt- und Arbeitnehmeraspekte). In einer Stellungnahme diesbezüglich hieß es: „(...) *The result (of FTA with Chile) will be yet another set of international trade rules that favor corporations while undercutting the ability of national and state lawmakers to protect the environment and public health standards*”⁸⁴. Im Kern ging es den Umweltaktivisten um die Vermeidung von Umweltdumping⁸⁵. Das *Center for International Environmental Law – CIEL* zusammen mit dem Verein *Friends of the Earth* versuchte im November 2001, Einsicht in die geheimen Verhandlungsprotokolle der USTR zu erhalten, und initiierte daraufhin eine Kampagne zur stärkeren Einbeziehung umweltrechtlicher Aspekte in die Verhandlungen. Die stärksten Gegner einer FTA mit Chile aus ökologischen Gründen stammten aus den Bundesstaaten *Florida* und *California*. Hier wurden sie sowohl in logistischer als auch in finanzieller Hinsicht von amerikanischen Landwirten und von charismatischen Globalisierungsgegner wie Lori Wallach massiv unterstützt. *Public Citizen* stellte im Internet ein Register mit dem Stimmverhalten von den Mitgliedern des Repräsentantenhauses bezüglich der Erteilung einer TPA für die Exekutive aus. Für ihre Kampagne konnte *Public Citizen* u.a. die Unterstützung der Vereine *National Family Farm Coalition; California Farm Bureau Organization; Union of Needletrades, Industrial, and Textile Employees; United Steelworkers of America; Communications Workers of America; Western Organization of Resource Councils; American Lands Alliance; Institute for Agriculture and Trade Policy; Alliance for Sustainable Jobs and the Environment* und *Defenders of Wildlife* gewinnen. Aber nicht nur in den USA, sondern ebenfalls in Chile konnten die US-amerikanischen Umweltaktivisten (ähnlich wie im Falle AFLCIO-CUT) Partner finden: so äußerte sich die ehemalige Präsidentschaftskandidatin der *Grünen und Humanistischen Partei Chiles*, Sara Larraín, bezüglich der Freihandelsverhandlungen skeptisch: „*Sadly for the Chilean government, this agreement is only applauded by the business sector, making it quite clear who they are negotiating for in these agreements and who agreed to the negotiations in the first place*”⁸⁶.

Aber auch die LKW-Besitzer *International Brotherhood of Teamsters*, eine mächtige Organisation mit über 1.4 Mio. Mitgliedern und vom Sohn des legendären Jim Hoffa geführt, stellte sich gegen eine FTA mit Chile: “*(the FTA) fall well short of what is needed to level the playing field between American workers and their foreign counterparts.(...) As our economy remains in the doldrums, I*

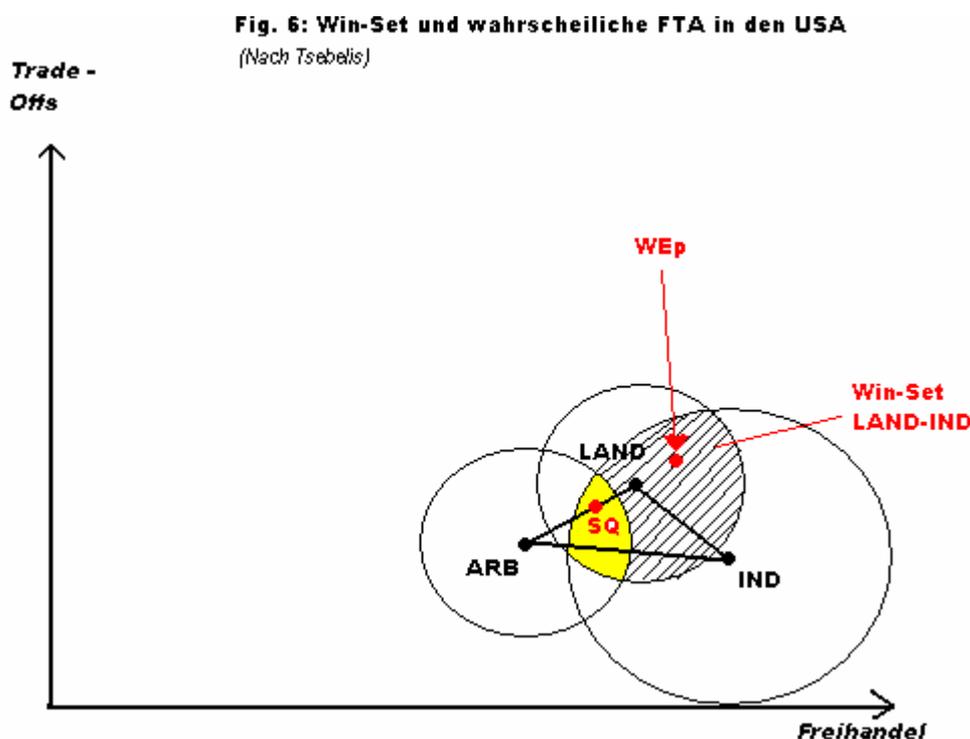
⁸⁴ Vgl. Stellungnahme von *Public Citizen* vom 12. November 2002. Internet: <http://www.citizen.org/trade/issues/chile/articles.cfm?ID=8721>

⁸⁵ Mit Umweltdumping ist eine unzureichende nationale Gesetzgebung in Umweltfragen gemeint. Was als unzureichend gilt, wird von der WTO festgelegt. Diese kann Handelssanktionen erlassen, falls die Nationalstaaten ihre Gesetzgebung nicht anpassen. Häufig sind es Industrieländer, die Entwicklungsländer des Umweltdumpings bezichtigen [vgl. Rodríguez 1994]

⁸⁶ Gemeinsame Stellungnahme vom *Citizens Trade Campaign*, 5. Juni 2003. Internet: www.citizenstrade.org.

fail to see how making it easier to export American jobs to countries who exploit workers as a solution. The proposed Chile (...) trade deals should be rejected and reworked”⁸⁷.

Zusammenfassend lässt sich die Haltung der Gewerkschaften und Umweltaktivisten gegenüber einer FTA mit Chile insgesamt als stark ablehnend bezeichnen, jedenfalls so wie sie verhandelt werden sollte. Man wollte ein *race to the bottom* in den umwelt- und arbeitsrechtlichen Standards vermeiden⁸⁸. Der Einfluss auf die Verhandlungsposition der US-Regierung kann als groß angesehen werden, da diese im Unterschied zu den NAFTA-Verhandlungen, die arbeits- und umweltrechtlichen Standards von vorneherein in das Hauptabkommen festgelegt hat [vgl. Kap. 5.1]. Die Handlungs- und Mobilisierungsressourcen beider Gruppen können insgesamt als bedeutend eingestuft werden, da sie einerseits durch eine massive Kampagne in der lokalen Presse Parlamentarier für sich gewinnen konnten, deren Zustimmung sowohl bei der Erteilung der *Trade Promotion Authority* als auch bei der Ratifizierung der FTAs nötig war⁸⁹. Andererseits waren sie in der Lage, große Kundgebungen gegen die FTA zu organisieren, was angesichts der anstehenden Präsidentschaftswahlen 2004 eine besondere Bedeutung erlangte.



⁸⁷ Stellungnahme von Teamsters vom 5.3.2003. Internet: <http://www.teamster.org/03news/nr%5F030305%5F1.htm>.

⁸⁸ Für eine ausführliche Auseinandersetzung über die Effekte einer FTA für beide Sektoren siehe Zechner [2002: 171-189]. Sie schlussfolgert, dass es keine empirische Evidenz für diese Befürchtung gibt.

⁸⁹ Die Fast Track Authority wurde bereits 1994 und 1997 vor allem aufgrund des starken Drucks dieser Gruppen auf das Repräsentantenhaus nicht erteilt. Vgl. Rede von I. M. Destler "The Need for Fast Track Authority" vor dem Institute for International Economics – IIE (Washington D.C.) am 29.09.1997. Internet: www.iie.com.

Fig. 6 verdeutlicht die für die Industrie besonders nachteilige Lage vor dem Abschluss der FTA: Wenn wir von drei gleichbedeutenden Interessensgruppen ausgehen, verdeutlicht ein Vergleich der Interessenskurven von Industrie (IND), Arbeitnehmer (ARB) und Bauern (LAND) vor der Aufnahme der Verhandlungen (SQ), dass die Präferenzen von ARB und LAND beim SQ viel stärker berücksichtigt waren, als die der US-Industrie. Sie hatte beispielsweise die Chance, durch hohe Kompensationszahlungen die Landwirtschaft für eine FTA zu gewinnen. Die Industrie hatte aber, ähnlich wie in Chile, kein Interesse an Kompensationszahlungen. Aufgrund der Mobilisierungspotentiale der Interessensgruppen schien deshalb eine Einigung im schraffierten Bereich wahrscheinlich. Sollte eine Allianz zwischen Landwirtschaft und Industrie zulasten der Arbeitnehmer eingegangen werden, so würden bei einer FTA die Interessen der Landwirte mit der gleichen Kraft berücksichtigt werden, wobei sie höhere Kompensationszahlungen hinzu gewinnen würden (WEp - wahrscheinlicher Einigungspunkt). Welcher Kompromiss letztendlich erreicht wurde, wird in Kap. 5 erörtert. Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, dass sich die Interessenslage wahrscheinlich nur durch hohe Kompensationszahlungen verändern würde. Allerdings werden wir weiter hinten in der Analyse sehen, dass ein *externer Schock* die gesamte den Handlungsspielraum und somit Interessenslage der zivilgesellschaftlichen Akteure deutlich veränderte [Kap.4.3].

3.3. EU – no pain no gain!!

„Dieses Verhandlungspaket ist kein Beitrag zur Ermutigung junger Bauern und Bäuerinnen am Agrarstandort Deutschland, in die Hände zu spucken und ihre Betriebe nach vorne zu bringen“.
Gerd Sonnleitner, Präsident des Deutschen Bauernverbandes zu WTO-Verhandlungen.

Anders als im Falle Chiles und der USA werden die Interessen in Europa auf nationale und supranationale Ebene vermittelt. Da die Außenhandelspolitik in der EU formell nicht von den Nationalstaaten, sondern von der Europäischen Kommission gemacht wird, werde ich mich in meiner Analyse auf die Interessensvermittlung auf der supranationalen Ebene beziehen.

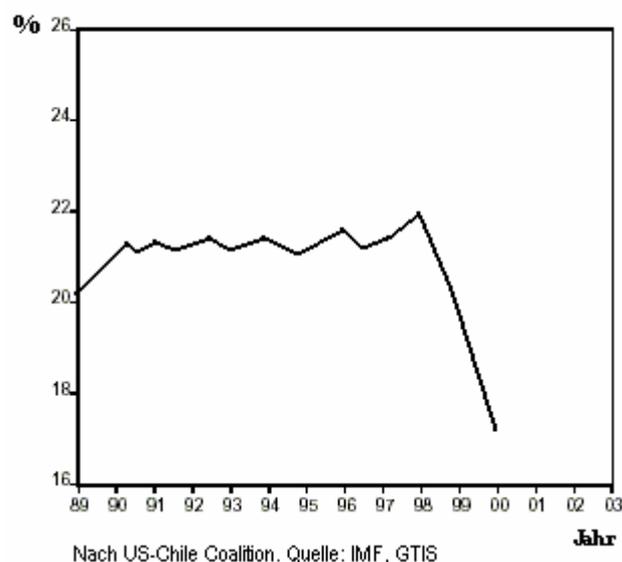
3.3.1. Interessen und Handlungsressourcen der europäischen Industrie

Ähnlich wie in den USA befürchtete die europäische Industrie einen starken Verlust von Marktanteilen in Lateinamerika durch die Bestrebungen der jeweils anderen Wirtschaftsmacht, eine regionale Freihandelszone zu errichten. Nach dem Beitritt Mexikos zur NAFTA sanken bereits die Anteile europäischer Firmen in Mexiko um 40%⁹⁰. Die Industrielobby in Brüssel gründete 1997 den *European Mercosur Business Forum* – MEBF zur Vorbereitung der Verhandlungen über eine FTA zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR. Das MEBF diente aber auch

⁹⁰ Zeitraum 1994-2000. Vgl. Interview von BDI-Geschäftsführer Ludolf von Wartenberg im Vorfeld der Lateinamerika Konferenz der Deutschen Wirtschaft am 28. April 2001 in Handelsblatt.

als Business- und Dialogplattform für chilenische und europäische Unternehmen. Die Interessen beider Länder in diesem Zusammenhang waren deckungsgleich: sie strebten die unmittelbare vollständige Liberalisierung des bilateralen Handels an. Die *Union of European Industrial and Employers` Confederations of Europe* – UNICE dienste als Sammelbecken aller Industrieforderungen gegenüber der Europäischen Union. In Bezug auf eine FTA mit Chile sah sie darin „(...) a unique opportunity to promote trade and improve conditions for investment, as well as providing a model for other regional or bilateral agreements“⁹¹. Obwohl das Volumen der industriellen Exporte nach Chile einen deutlichen Zuwachs in den 90er Jahren verzeichneten, sank ihre relativer Marktanteil in Chile:

Fig.7: EU-Marktanteile vom chilenischen Import



Die in Fig. 7 dargestellte rapide Senkung des Marktanteils zwischen 1998-2000 hängt mit den erhöhten Importen industrieller Produkte aus Mexiko und dem MERCOSUR zusammen. Vor allem infolge der Abwertung der brasilianischer Währung 1999 als auch infolge der Assoziierung von Chile an den MERCOSUR 1997 kam es zu dieser Entwicklung. Im Falle Mexikos zahlten die mexikanischen Erzeugnisse seit Inkrafttreten der FTA 1998 keine Zollsätze mehr.

Insgesamt strebte die europäische Industrie die größtmögliche Liberalisierung im Rahmen der WTO an, betrachtete allerdings FTAs als zweitbeste Lösung⁹². Dafür erarbeitete sie vier Kriterien, die eine FTA erfüllen sollte⁹³: a) sie sollte nicht nur politische, sondern auch ökonomische Grundlagen haben; b) sie sollte Exporte und Investitionen in Drittländern durch den Wegfall tarifärer und nichttarifärer Barrieren, sowie durch den Schutz des Urheberrechts begünstigen; c) sie sollte in ausdrücklicher Übereinkunft mit der WTO geschlossen sein; und d) sie sollte

⁹¹ Vgl. UNICE Position Paper on EU-Chile Relations. 11.April 2002. Internet: www.unice.org.

⁹² Vgl. Artikel von v. Wartenberg in der Zeitschrift Trend vom 23.Mai 2001. Internet: www.bdi-online.de.

⁹³ Vgl. Statement on EU-Mercosur/Chile/Mexico relations vom 15. September 1999. Internet : www.unice.org.

multilateralen Liberalisierungsbemühungen nicht im Wege stehen und den Handel mit anderen Ländern nicht diskriminieren. Die Reibungspunkte mit der chilenischen Industrie waren gering, vielmehr handelte es sich um komplementäre Industrien: ähnlich wie im Handel mit den USA, bezahlten die meisten chilenischen Erzeugnisse bereits keine Zollsätze, denn sie gehörten zu den im Rahmen von der EU gewährten GSP-Handelserleichterungen. Die europäischen Erzeugnisse bezahlten in Chile hingegen den einheitlichen Zollsatz von 9% [DIRECON 2001].

Es ist schwierig, Aussagen über die Einflussfähigkeit der europäischen Industrie auf die europäischen Entscheidungsinstanzen in Fragen der Handelspolitik zu treffen: Nach Angaben vom deutschen Wirtschaftsministerium und vom Handelskommissariat werden die Positionen der europäischen Industrie nur vor den Verhandlungen berücksichtigt⁹⁴. Die Verbände selbst betrachten ihre Arbeit erwartungsgemäß als unentbehrlich auch bei den Verhandlungen⁹⁵. Festzuhalten bleibt, dass die Interessenslage ähnlich wie die in den USA war, wenngleich aufgrund der Supranationalisierung der europäischen Handelspolitik das Bewusstsein über die Auswirkungen einer FTA mit Chile oder Lateinamerika in der europäischen Öffentlichkeit nur bedingt vorhanden war.

3.3.2. Interessen und Handlungsressourcen der europäischen Landwirtschaft

Die Europäische Union ist der größte Importeur und der zweitgrößte Exporteur von Agrarprodukten weltweit. Im Jahre 2000 importierte die EU Agrarerzeugnisse im Wert von €1,1 Mrd. aus Chile (ca. 20% der gesamten Importe aus Chile), gleichzeitig exportierte sie aber nur Produkte im Wert von €113 Mio. in die südamerikanische Nation⁹⁶. Diese Schieflage sollte nach Ansicht der EU durch den unbeschränkten Zugang europäischer Agrarprodukte zum chilenischen Markt zum Teil aufgehoben werden. In diesem Zusammenhang konzentrierten sich die Bemühung der europäischen Agrarindustrie, ähnlich wie die ihres US amerikanischen Pendant, auf die Abschaffung der von Chile als nichttarifären Handelshemmnisse angewendeten hygienischen und phytohygienischen Standards (SPS). Die EU bezichtigte Chile, diese nichttarifären Instrumente zum Schutz der einheimischen Landwirtschaft auf über 18% aller Agrarimporte anzuwenden⁹⁷. Vor dem Hintergrund, dass die Europäische Union durch bilaterale Verhandlungen weitreichendere Konzessionen machen würde als im Rahmen der WTO, bevorzugte die europäische Landwirtschaft die multilaterale Regelung dieser Standards. Vertreten durch das *Committee of Agricultural Organisations in the European Union* – COPA und durch das *General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union* -COCEGA bezog die Agrarlobby

⁹⁴ Interview mit Dr. Markus Utsch vom BMWA am 22.5.2003.

⁹⁵ Gespräch mit S. Zirbel, Leiterin des Nord- und Südamerikareferats vom BDI am 15.5.2002.

⁹⁶ Angaben von der EU. Internet: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/chile/index_en.htm.

⁹⁷ Vgl. „The EU Export Subsidies and their impact on developing countries“ COPA/COGECA [2002:11]

Position: „(...) *Bilaterale Handelsabkommen zwischen der EU und Drittländern sollten (außerhalb der WTO-Verhandlungen) nicht abgeschlossen werden (...). Sie dürfen keine weiteren Konzessionen für die europäische Landwirtschaft zur Folge haben. COPA und COGECA widersetzten sich dem jüngsten Vorschlag der Kommission, vorab zusätzliche Konzessionen einzuräumen(...)*“⁹⁸. Obwohl das Abkommen transparentere Spielregeln schaffen sollte und keine Änderung der Förderungsprogramme der Europäische Union im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (CAP) und der Gemeinsamen Fischereipolitik (CFP) vorsah (diese wirken letztlich wie nichttarifäre Handelshemmnisse gegenüber Drittländer⁹⁹), machten COPA und COCEGA gegen das bilaterale Abkommen mobil. Besonders problematisch gestaltete sich der Bereich *Ursprungsregel*, da Chile dort sowohl gegen das im Rahmen der WTO geschlossene TRIPS-Abkommen¹⁰⁰ als auch gegen EU-Ursprungsregel erheblich verstieß. Beispielsweise im Falle des Champagners forderte der Verband ein Verbot der bisherigen Bezeichnung für chilenische Champagner-Produzenten. Ähnliche Fälle gab es u.a. mit Spirituosenproduzenten (*Scotch*) und Käseproduzenten (*Roquefort*).

Insgesamt vertrat der Verband, ähnlich wie ihr US-amerikanisches Pendant, hier eine sehr ablehnende Haltung gegenüber eine FTA mit Chile und später mit dem MERCOSUR. Die Mobilisierungskraft europäischer Landwirte kann, wie am Beispiel der Mobilmachung gegen die EU-Osterweiterung, vor allem in Frankreich deutlich wurde, als hoch angesehen werden.

3.3.3. Interessen und Handlungsressourcen der europäischen Arbeitnehmer

Die Interessen der europäischen Arbeitnehmer vor den europäischen Institutionen Europäische Kommission und Europäisches Parlament werden vor allem durch die *European Trade Union Confederation* – ETUC vertreten. Die ETUC fungiert als Dachgewerkschaft aller europäischen Arbeitnehmerorganisationen und vertritt diese auch vor der *World Confederation of Labour* – WCL. Die ETUC knüpfte die FTA mit Chile an die Erfüllung von arbeitsrechtlichen Standards im Rahmen der WTO: „ (...) *All parties to these negotiations have expressed support for the core labour standards of the ILO, as they have expressed a desire to begin a new round of trade talks at the WTO. (...) We urge the parties to include the explicit guarantee of these human rights at work in their agreements, and to use this common position to develop a stronger voice with which to call*

⁹⁸ Vgl. „Kommentare von COPA und COGECA zum bestimmten Vorschlag einer globalen Verhandlungsposition der EU“. November 2000. Internet: http://www.copa-cogeca.be/pdf/pr_02_60f_1d.pdf.

⁹⁹ Insgesamt wird die europäische Landwirtschaft mit einem Volumen von €44,5 Mrd. (knapp 50% des EU-Haushaltes) jährlich subventioniert (stand 2001). Vgl. EU-Kommission, Internet: http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2000/table_de/de341.pdf.

¹⁰⁰ Das TRIPS (Trade Related Intellectual Property Rights) Abkommen regelt die Ursprungsregel und trat genauso wie die WTO zum 1.1.1995 in Kraft. Bislang hat es erhebliche Probleme in der Umsetzung gegeben. Vgl. Studie der ITC „WTO Mandated Negotiations on Geographical Indications (TRIPS)“. Internet: www.intracen.org.

*for their inclusion in any new WTO round. We agree with all parties that social standards and environmental standards must not be used for protectionist purposes, and it is for this reason essential that such standards are enshrined in a comprehensive bilateral trade agreement*¹⁰¹. Im Unterschied zum Freihandelsabkommen Chile-USA, machte sich weder die ETUC noch eine andere europäische Gewerkschaft gegen die FTA mit Chile stark. Obwohl die Interessenslage ähnlich war wie die der US-amerikanischen Arbeitnehmer (Furcht vor *social dumping* und einer Entwicklung eines *race-to-the-bottom* europäischer Standards), setzten europäische Arbeitnehmer auf die Beibehaltung bestehender Sanktionsmöglichkeiten der Europäischen Kommission im Falle der Nichtharmonisierung der chilenischen Gesetzgebung mit den Standards der WTO bzw. der *International Labour Organization* – ILO. Allerdings versuchte die ETUC, ein eigenes Kapitel über arbeitsrechtliche Standards in die Verhandlungsposition der Kommission zu integrieren. Als die Kommission dieser Forderung nicht entsprach, konnte die ETUC so gut wie nichts machen, zumal die Erfahrung europäischer Arbeitnehmer anders als die ihrer US-amerikanischen Kollegen war: während die AFL-CIO die NAFTA der Verlagerung tausender Arbeitsplätze nach Mexiko beschuldigte, sah die ETUC keinen Anlass für den Verdacht, europäische Unternehmen würden ihre Produktionsstätten wegen einer FTA nach Chile verlagern. Vielmehr fürchtete sie den möglichen Wegzug tausender Arbeitsplätze nach Osteuropa im Zuge der Osterweiterung¹⁰².

Die Mobilisierungskraft europäischer Gewerkschaften vor den entscheidenden Instanzen Europäische Kommission und Europäisches Parlament erscheint trotz ähnlicher Interessenslage deutlich niedriger als in den USA [vgl. Kap. 4.2]. Die Gründe dafür liegen sicherlich in der Ferne europäischer Institutionen für die einzelnen Gewerkschaftsmitglieder und in der Schwierigkeit, diese zu mobilisieren. Wichtig ist an dieser Stelle, dass die ETUC, wenngleich nicht so vehement wie die AFL-CIO, gegen eine FTA mit Chile war, weil ihre Forderungen eines separaten Kapitels zu arbeitsrechtlichen Standards nicht in die Verhandlungsagenda aufgenommen wurden. Europäische Arbeitnehmer befürworteten daher weitere Freihandelsverhandlungen im Rahmen der WTO, die durch ihre Verknüpfung mit der ILO die allmähliche Angleichung der Arbeitsbedingungen in Chile an europäische Standards bringen, und das sog. *social dumping* eindämmen würde.

¹⁰¹ Stellungnahme der ETUC zu den EU-Chile Verhandlungen. Brüssel, 14.11.2000. Internet: <http://www.etuc.org/en/Press/releases/globalisation/PR59e-00.cfm>.

¹⁰² Interview mit Alexander Schulz (Deutscher Gewerkschaftsbund – DGB) vom 13.5.2003.

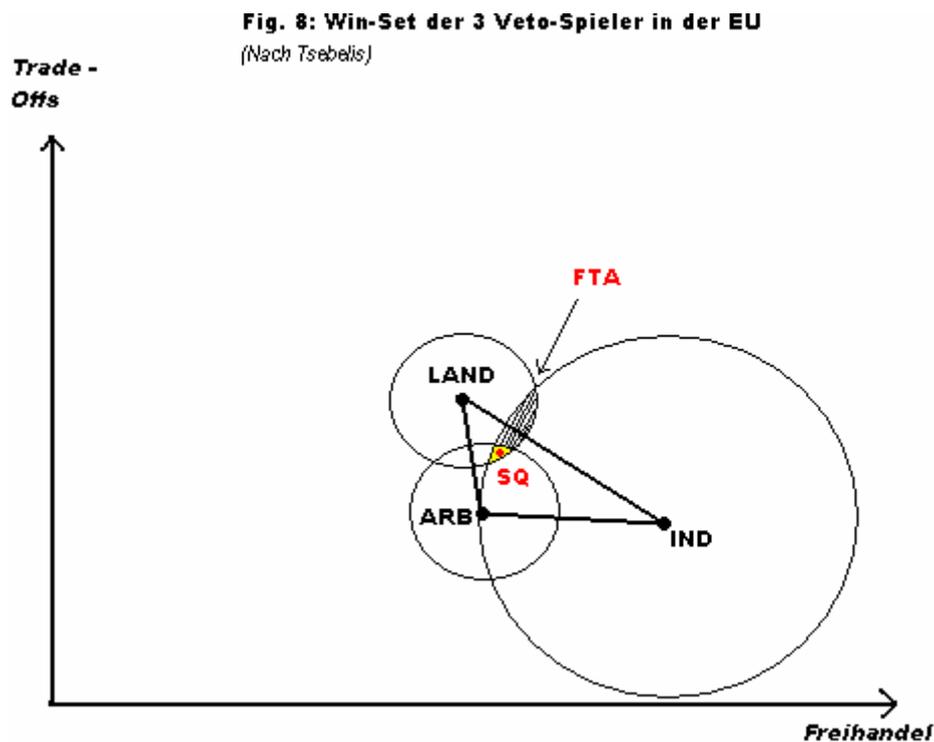


Fig. 8 fasst die Positionen der Interessenslage der Veto-Spieler vor den Verhandlungen mit Chile graphisch zusammen. Im wesentlichen handelt es sich um eine ähnliche Lage wie im Falle USA, wobei die Landwirtschaft protektionistischer eingestellt war. Der Status Quo (SQ) bedeutete einen großen Nachteil für die europäische Industrie (IND). Die Position der europäischen Landwirtschaft (LAND) war stark gegen den Freihandel gerichtet und sie verknüpfte eine Zustimmung an hohen Kompensationszahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die Interessen der Gewerkschaften (ARB) waren ebenfalls gegen eine FTA mit Chile, allerdings waren ihre Mobilisierungsmöglichkeiten deutlich niedriger als die der US-amerikanischen Gewerkschaften. Die europäische Dachgewerkschaft ETUC konnte die nationalen Gewerkschaften gegen die FTA mit Chile nur unzureichend mobilisieren. Schließlich akzeptierten sie die Vorgaben der Kommission, eine FTA ohne Arbeitskapitel zu verhandeln und dieses Thema weiter im Rahmen der WTO zu diskutieren. Dies dürfte im Wesentlichen auf die institutionelle Struktur der EU zurückzuführen sein [Kap. 4.1].

3.4. Zusammenfassung

Die chilenische Außenhandelspolitik setzt seit über zwei Jahrzehnten auf den offenen Regionalismus, d.h. auf den unilateralen Wegfall von tarifären Handelshemmnissen (diese ermöglichen u.a. einen verbesserten Zugang zu Kapitalgütern), auf multilaterale Verhandlungen im Rahmen der WTO und schließlich auf die bilaterale Verhandlungen um Freihandel oder Handelspräferenzabkommen mit einem Land (z.B. Mexiko) oder mit einer Region (z.B.

MERCOSUR). Die Anbindung des Landes an die Weltwirtschaft, die letztlich zu hohen Wachstumsraten in den 90er Jahren führten, schuf die Voraussetzungen für eine insgesamt positive Einstellung gegenüber dem Freihandel quer durch alle Wirtschaftssektoren und auch im überwiegenden Teil der Öffentlichkeit. Selbst bei den Sektoren, die vergleichsweise weniger von einer FTA profitieren würden, bleibt zu konstatieren, dass es nicht um das „ob“ der FTA ging, sondern darum, „wie viel“ aus ihr profitiert werden könnte. Alle Sektoren würden von zuverlässigeren Rahmenbedingungen und von einer stärkeren institutionellen Zusammenarbeit mit den beiden größten Handelsblöcken der Welt profitieren. Für Chile handelte es sich um eine klassische *win-win* Situation mit Verteilungskonflikten [Scharpf 2000:14].

Anders sah die Lage in der EU und den USA aus. Hier würde nur die Industrie direkt von der FTA profitieren. Ihre Positionen für eine bilaterale Handelsliberalisierung erhielten nach dem Scheitern der sog. *Millenniumsrunde* in Seattle einen deutlichen Schub in den europäischen Hauptstädten und Washington. Arbeitnehmer und Bauern mussten hingegen in der Tat eine stärkere Konkurrenz aufgrund ihrer hohen sozialen und umweltrechtlichen Standards befürchten. Sowohl die EU als auch die USA hatten bereits in bestimmten Fällen Chile des *Social Dumpings* und des *Labor Dumpings* bezichtigt. Dies veranlasste sie, Koalitionen nicht nur im eigenen Lande, sondern auch in Chile zu suchen. Gewerkschaften und Umweltorganisationen versuchten, ein Netzwerk *contra* FTA ins Leben zu rufen, das vor allem im Gipfel der Globalisierungsgegner in Porto Alegre 2001 Gestalt annahm. Allerdings stießen diese Positionen in Chile auf Unverständnis in der Öffentlichkeit, was die Handlungsfähigkeit der Umweltaktivisten und Gewerkschaftlern deutlich beeinträchtigte. Den Gegnern der FTAs mit Chile in den USA und der EU ging es darüber hinaus nicht in erster Linie um die Effekte des Abkommens mit Chile, sondern um die Verhandlungen mit weiteren lateinamerikanischen Staaten, die einen deutlich größeren Zugang zum Agrarmarkt verlangen würden.

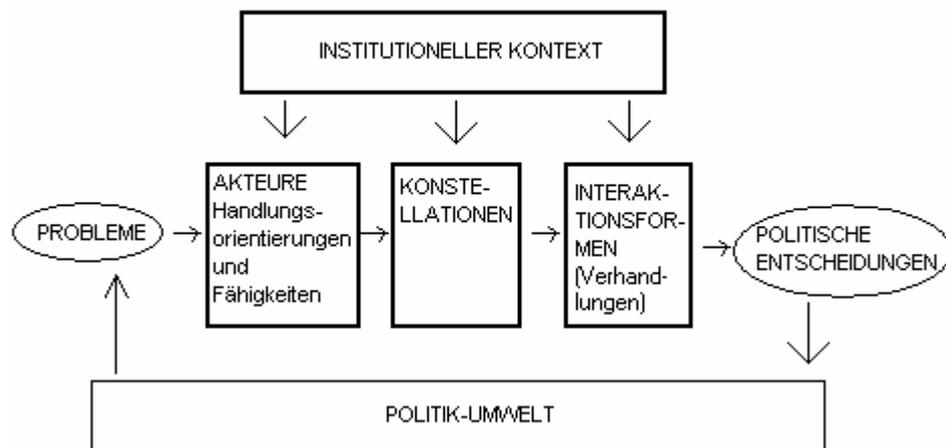
Obwohl es deutliche Unterschiede in den arbeits- und umweltrechtlichen Standards zwischen den drei Handelspartnern gab, befanden sich die wesentlichen Konfliktlinien für den Verlauf der Verhandlungen in den Bereichen *Ursprungsregel*, *Urheberrechte* und *Marktzugang* [vgl. Kap. 5]. Wichtig bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass es am Anfang beider Verhandlungsprozesse (Chile-EU und Chile-USA) einen ähnlichen internationalen Kontext gab und, dass die Interessen der wichtigsten zivilgesellschaftlichen Akteure ebenfalls ähnlich waren. Insofern liefern beide Faktoren keinen Aufschluss auf die unterschiedliche Dynamiken der Verhandlungsprozesse.

4. Die institutionellen Schranken: *aggregating and shaping preferences*

„Political Institutions define the framework within which politics takes place“ Johan Olson

Wie ich bereits analysiert habe, waren sowohl der internationale Kontext als auch die Interessen und, mit Ausnahme der europäischen Gewerkschaften, Handlungsressourcen der wichtigsten zivilgesellschaftlichen Gruppen in der EU und in den USA bezüglich einer FTA mit Chile durchaus vergleichbar. Dennoch kam es zu verschiedenen Dynamiken in den Verhandlungen. Im Falle Chile-USA dauerten diese dreizehn Jahre (1991-2003), während die Verhandlungen mit der EU in nur zwei Jahren vollzogen wurden (2000-2002). Mehrere Studien über die Rolle des institutionellen Kontexts bei internationalen Verhandlungen [Milner 1997, Meunier 2000, Scharpf 2000] weisen auf dessen herausragender Auswirkung auf die Ergebnisse hin. Verhandlungen sind bereits positionell im Voraus durch die institutionelle Struktur festgelegt. Veranschaulicht wird das Ganze in der folgenden Abbildung:

Fig. 9: Verhandlungen im Lichte der Institutionen
(Nach Scharpf)



Wenn man Politik als „*Formung und Strukturierung eines gesellschaftlichen Willens aufgrund individueller Lebensvorstellungen vor dem Hintergrund institutioneller Beschränkungen innerhalb eines bestimmten politischen Kontextes*“ [Bolle 2003] versteht, kann man – wie in diesem Kapitel erfolgen soll – eine vielschichtige Analyse der institutionellen Faktoren vornehmen, die möglicherweise erklären können, warum bestimmte Akteure mit bestimmten spezifischen Resultaten in den Verhandlungen über Freihandel involviert waren. Nach einer kurzen Darstellung der institutionellen Determinanten in Chile für internationale Verhandlungen werde ich mich auf die Europäische Union und die USA konzentrieren, da in diesem Unterschied, so meine Eingangsthese, der Hauptfaktor für die verschiedenen Geschwindigkeiten der Verhandlungsprozesse zu finden ist.

4.1. Der institutionelle Rahmen in Chile: *Is Freetrade for Sale?*

„*The negotiations with mega-markets of the type of the US or the EU lead to great debates in the congress, entrepreneurial associations, labor unions and News medias.*”

Oswaldo Rosales, Leiter der Außenhandelssekretariats DIRECON

Chile wird in der politikwissenschaftlichen Regierungslehre *per se* als präsidentielle Demokratie eingestuft, d.h. die Regierung ist durch das Parlament nicht abwählbar und der Präsident verfügt über wesentlich weitreichendere Kompetenzen als im parlamentarischen bzw. semiparlamentarischen Regierungssystem [Schmidt 2000:309]. Die chilenische Exekutive verfügt über erhebliche Befugnisse im Bereich der außenpolitischen Beziehungen, die im Art. 24 §§17 der chilenischen Verfassung festgelegt werden: „(...) *der Staatspräsident muss die politischen Beziehungen mit ausländischen Regierungen und internationalen Organisationen sowie die dazugehörigen Verhandlungen führen, die später dem Kongress zur Ratifizierung vorgelegt werden*“¹⁰³. Der chilenische Präsident agiert aufgrund seines Initiativrechts faktisch als wichtigster *Agenda-Setter* im politischen Institutionsgefüge [Tsebelis 2003:12]. Über 87% der vom Parlament verabschiedeten Gesetze sind auf die Initiative der Exekutive zurückzuführen, eine ungewöhnlich hohe Zahl innerhalb Lateinamerikas [Krumwiede/Nolte 2000:99].

Im Bereich der Handelspolitik kann die Exekutive ohne vorherige Rücksichtnahme auf die Legislative Verhandlungen mit anderen Ländern aufnehmen. Die Festlegung der Ziele, der Strategie und der Taktik für die Verhandlungen ist dementsprechend, rein verfassungsrechtlich betrachtet, Sache der Regierung. In Anlehnung an das *Two-Level-Games-Approach* sei gesagt, dass bei internationalen Verhandlungen die Exekutive als Agent auf der Ebene 1 agiert.

Alle internationale Vereinbarungen der chilenischen Regierung treten erst nach einer Ratifizierung durch den *Kongress* in Kraft: Laut Art. 50 §§1 der chilenischen Verfassung muss er: „(...) *den internationalen Vereinbarungen, die vom Präsident der Republik vorgelegt werden, zustimmen oder sie vor der Ratifizierung ablehnen. Dies wird nach demselben Verfahren wie im Falle eines Gesetzes geschehen. Die zur Durchführung der Vereinbarungen vom Präsidenten der Republik eingeleiteten Maßnahmen bedürfen keiner weiteren Zustimmung seitens des Kongresses*“¹⁰⁴. Die Ratifizierung außenpolitischer Vereinbarungen wird, ebenso wie die Zustimmung eines Gesetzes, durch eine einfache Mehrheit getätigt (Art. 67 d. Verfassung). Der Ratifizierung muss allerdings von beiden Kammern zugestimmt werden. Sie bestehen aus 120 für 4 Jahre direkt gewählten Abgeordneten und 49 z.T. für 8 Jahre gewählten bzw. z.T. ernannten Senatoren¹⁰⁵.

¹⁰³ Übersetzung des Autors. Vgl. *Constitución Política de Chile*. Santiago de Chile 1980.

¹⁰⁴ Übersetzung des Autors. Vgl. *Constitución Política de Chile*. Santiago de Chile 1980.

¹⁰⁵ Laut Art. 67 der Verfassung 1980 werden 38 Senatoren für 8 Jahre direkt vom Volk gewählt (alle 4 Jahre wird die Hälfte neugewählt). Darüber hinaus dürfen ehemalige Staatspräsidenten Senatoren auf Lebenszeit werden (z.Z. gibt es

Insgesamt hat der chilenische Kongress im lateinamerikanischen und westeuropäischen Vergleich eine niedrige Gestaltungs- und Verhinderungsmacht¹⁰⁶ bei internationalen Vereinbarungen. Hier entsprechen in der Praxis einfache Mehrheiten für die Ratifizierung von eher der Regel als der Ausnahme. Beispielsweise hat es bislang noch nie eine Ablehnung einer von der Exekutive vorgelegten außenpolitischen Vereinbarung gegeben¹⁰⁷. Im Falle einer ernstzunehmenden Opposition zu einem internationalen Vertrag versuchen Parlamentarier, in direkten Kontakt mit Parlamentariern aus den anderen Ländern zu treten und so parallele Verhandlungen zu führen bzw. alternative *side payments* auszuhandeln.

Ein machtminderndes Element kann ebenfalls im ausgeprägten Fraktionszwang angesehen werden, der sonst als Machtressource der Legislative in der Literatur analysiert wird [Krumwiede/Nolte 2000:100]. In Chile ist die Regierungsfraktion gegenüber der Exekutive sehr abhängig und hat bisher nur in wenigen Fällen wichtige Gesetze im Kongress durch das Abweichen bestimmter Abgeordneten bzw. Senatoren von der Regierungslinie blockiert¹⁰⁸. Die Ausübung parlamentarischer Gestaltungsmacht im Hinblick auf die FTAs wird durch eine ausgereifte interne Arbeitsstruktur ermöglicht. Sowohl in der Abgeordnetenkammer als auch in der Senatorenkammer bestehen ständige Ausschüsse für Außenbeziehungen, die sich vor allem durch ein hohes Professionalisierungsgrad ihrer Mitglieder auszeichnen.

Der *Ausschuss für Externe Beziehungen der Abgeordnetenkammer* zählt 13 Mitglieder, 7 von der Regierungsparteien und 6 von den Oppositionsparteien. Den vom Ausschuss verfassten Stellungnahmen und Empfehlungen zu außenpolitischen Themen werden i.d.R. von den restlichen Abgeordneten zugestimmt, weshalb ihre Bedeutung sehr groß ist. Die Zusammensetzung dieses Organs wird auf Vorschlag der Kammerpräsidentschaft durch das Plenum festgelegt [Casar 1998]. Weitere wichtige Ausschüsse hinsichtlich der FTAs sind der *Ausschuss für Landwirtschaft* und der *Ausschuss für Fischereiinteressen*, die der Lobbyarbeit der im Kapitel 3.1 dargestellten mächtigen Interessensgruppen ausgesetzt waren.

Bei den Verhandlungen über eine FTA mit den USA und der EU hatte die Regierung eine knappe Mehrheit in der Abgeordnetenkammer (63:57). Im Senat hingegen verfügte sie über keine eigene

einen, der ehemalige Präsident Pinochet musste 2001 aufgrund Altersschwachsinn sein Amt niederlegen). Neun weitere Senatoren werden nach folgenden Kriterien für jeweils 8 Jahre (ohne Wiederwahl) ernannt: Die 3 ehemalige Oberbefehlshaber der Waffengattungen, 1 ehemaliger Polizeipräsident, 1 ehemaliger Universitätspräsident, 1 ehemaliger Minister, 2 ehemalige Richter des obersten Gerichtshofs und 1 ehemaliger Präsident des Rechnungshofs.

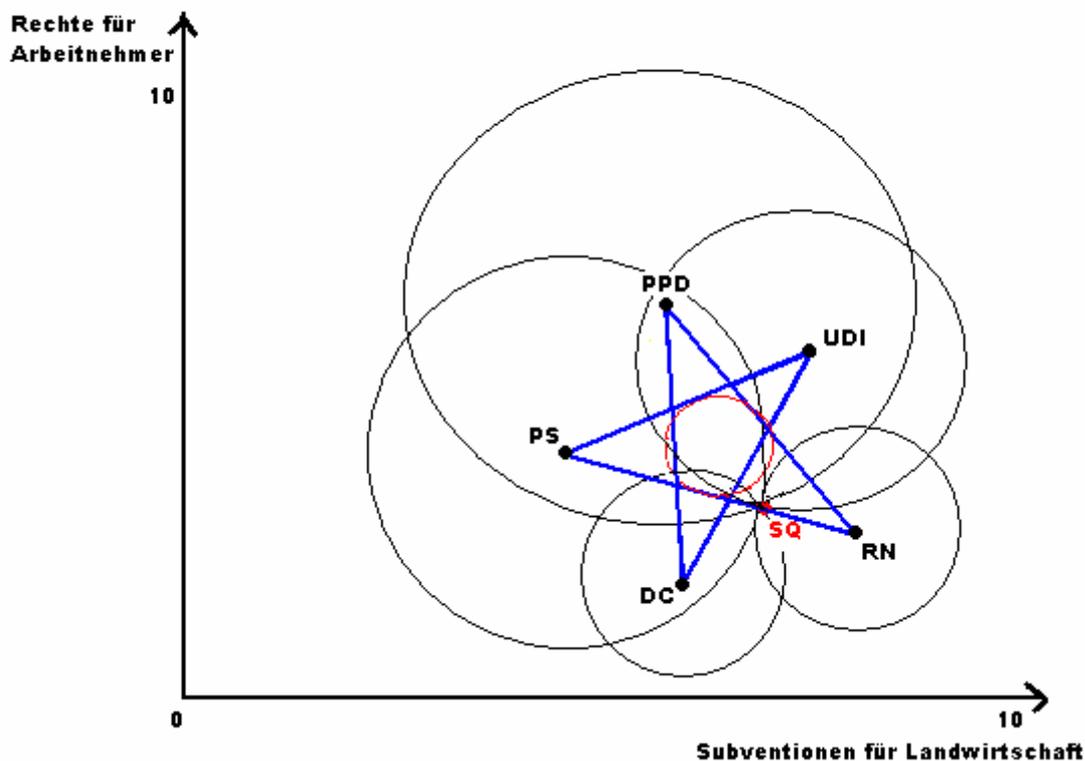
¹⁰⁶ Gestaltungsmacht verstanden als die Fähigkeit des Parlaments, Einfluss auf die Politik wirksam zu nehmen. Verhinderungsmacht als die Fähigkeit des Parlaments, bestimmte politische Maßnahmen zu verhindern, indem Gesetzesvorhaben der Regierung nicht zugestimmt werden [Vgl. Krumwiede/Nolte 2000: 98-109].

¹⁰⁷ Vgl. Serazzi (2002). Ius et praxis: La Reserva de los Tratados en Chile y el Parlamento. Internet : www.derecho.otalca.cl/Revistas/7-2-2001/gambo201.pdf.

¹⁰⁸ So zum Beispiel in jüngster Zeit die Gesetze zur neuen Zuteilung der Wasserrechte und zur Erhöhung der Tabak- und Alkoholsteuer.

Mehrheit: von den 49 Senatoren werden dem Regierungslager im höchsten Fall 24 Sitze zugerechnet, da, wie bereits erwähnt, 11 Senatoren nicht gewählt sondern ernannt werden und insofern nur bedingt politische Loyalitäten kennen. In den Ausschüssen spielten allerdings sektorale Interessen eine wichtigere Rolle als die parteipolitische Zugehörigkeit: sowohl Parlamentarier aus dem konservativen Lager als auch Parlamentarier aus den liberalen Parteien standen den Verhandlungen skeptisch gegenüber. Wie ich bereits im Kapitel 3.1 Teil analysiert habe, handelte es sich um transversale Interessen, die unabhängig vom politischen Couleur vermittelt wurden. *Minimum-Winning-Coalitions* [Tsebelis 2002:94], d.h. äußerst knappe Mehrheiten für die Ratifizierung von den FTAs waren dementsprechend quer durch die Fraktionen auszumachen. Betrachten wir die Parteien im Parlament als Veto-Spieler, so ergibt sich folgender Konstellation für eine einfache Mehrheit.

Fig. 11: Koppelgeschäfte und Koalitionen in Chile
(Nach Tsebelis)



Aufgrund der graphischen Einfachheit betrachte ich in Fig. 11 die Positionen der wichtigsten Parteien Chiles Partido Socialista (PS), Partido por la Democracia (PPD), Democracia Cristiana (DC), Renovación Nacional (RN) und Unión Demócrata Independiente (UDI) als die Positionen eines gedachten 5-köpfigen Parlamentsausschusses für Landwirtschaft gegenüber den FTAs mit der EU und den USA. Ich gehe davon aus, dass es keinen starken Fraktionszwang in dieser Frage

gibt, weshalb unterschiedliche Koalitionen zwischen den Senatoren möglich sind (obwohl PPD, PS und DC die regierende Koalition bilden). Die Mediane verbinden zwei Senatoren und sichern sich dabei eine einfache Mehrheit. Der Kreis in der Mitte bildet den kleinsten gemeinsamen Nenner, d.h. er trifft alle möglichen *win-sets*. In der Tat waren die Interessenslagen im Senat sehr unterschiedlich: konservative Senatoren vertraten eher die Interessen der Landwirte, während linksorientierte Politiker mehr Rechte für Arbeitnehmer durch die FTA forderten. Welcher Kompromiss dabei herauskam, wird im nächsten Kapitel behandelt. Wichtig ist an dieser Stelle, festzuhalten, dass eine Ratifizierung in Chile nicht ohne weiteres zu erwarten war, wobei es nicht um parteipolitische Loyalitäten, sondern um partikuläre Interessen (des jeweiligen Wahlkreises) ging.

Das öffentliche Interesse bezüglich der FTAs mit den USA und der EU war sehr ausgeprägt. Die bedeutendsten Zeitungen, Radio- und Fernsehanstalten berichteten ausführlich sowohl über die Interessen der unterschiedlichen ökonomischen Sektoren Chiles als auch über die Verhandlungen selbst. Nach dem Abschluss der Verhandlungen mit den USA wandte sich der chilenische Präsident Ricardo Lagos in einer öffentlichen Fernsehansprache an die Bevölkerung, damit „*alle zusammen das Beste aus dem Abkommen machen*“¹⁰⁹.

4.2. Der institutionelle Rahmen in Europa: *the voters are at home, so what?*

„*Würde sich die EU bei uns um Beitritt bewerben, müssten wir schreiben: Demokratisch ungenügend*“ – Erweiterungskommissar Günter Verheugen

Im europäischen Institutionsgefüge tritt die Europäische Kommission als Verhandlungsführerin bei internationalen Vereinbarungen im Bereich der Handelspolitik auf: *“Sind mit einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen Abkommen auszuhandeln, so legt die Kommission dem Rat Empfehlungen vor; dieser ermächtigt die Kommission zur Einleitung der erforderlichen Verhandlungen“* (Art. 113 §§3 EGV). Ob die Kommission als eigenständiger Akteur mit eigenen Handlungsmöglichkeiten, Präferenzen und einem gewissen Grad an Handlungsautonomie verstanden werden kann, hängt vom theoretischen Fokus ab, mit dem sie betrachtet wird: Intergouvernementalisten sehen nur die Mitgliedstaaten als eigenständige Akteure an [Moravcsik 1998]. Funktionalisten teilen der Kommission autonome Präferenzen und Handlungsfähigkeit zu [Sandholtz/Stone Sweet 1998]. Allerdings ist diese wissenschaftliche Debatte für unsere Analyse nur insofern von weiterer Relevanz als dadurch die institutionellen Beschränkungen der Kommission bei internationalen Verhandlungen erklärt werden können. Dementsprechend kann die Frage, warum diese nationalstaatliche Selbstbeschränkung im Bereich der Handelspolitik

¹⁰⁹ Vgl. „*TLC: Lagos se pone a la cabeza de la ofensiva comunicacional*“. La Nación 13.12.2002. www.lanacion.cl.

stattfindet, in dieser Arbeit nicht beantwortet werden¹¹⁰. Wichtig für unsere Analyse hingegen ist, welche praktischen Konsequenzen dies für die Verhandlungen mit Chile brachte. Die von der Kommission ausgehandelten internationale Vereinbarungen im Bereich der Handelspolitik müssen durch die *Herren der Verträge*, d.h. durch den Europäischen Ministerrat (EU-Rat) mit - grob nach Landesgröße - gewichteten Stimmen per qualifizierte Mehrheit (QMV) ratifiziert werden. Handelt es sich dabei um ein reines *Freihandelsabkommen* (ohne politische Komponenten), so bedarf es keine weitere Ratifizierung durch das Europäische Parlament und durch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten. *Politische Assoziierungsabkommen* hingegen (wie im Falle Chiles) bedürfen allerdings dieser weiteren Ratifizierung, bevor sie in Kraft treten (Art. 300 EVG). Ihre handelspolitischen Komponenten können unmittelbar nach der Ratifizierung durch den EU-Rat in Kraft treten¹¹¹.

Aus Art. 133 EVG geht hervor, dass der Entscheidungsfindungsprozess in der EU für die Aufnahme von Verhandlungen aus drei Phasen besteht, die ich als *Konsultation*, *Exekution* und *Ratifikation* bezeichne. In einer ersten, *konsultativen* Phase legt der EU-Rat auf Empfehlung der Kommission die Ziele für die Handelsverhandlungen fest, wobei diese durch das sog. *Art. 133 Komitee* (bestehend aus Vertretern des DG-Handel der Kommission sowie aus Vertretern der Nationalministerien) auf konsensueller Basis verändert werden können, bevor der EU-Rat der Kommission ein Mandat erteilt. Sind diese Änderungen abgeschlossen, so erhält die Kommission ein Verhandlungsmandat, das normalerweise sehr allgemeine Ziele hat und nur dem kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen den europäischen Fachministerien und der Kommission entspricht [Holland 2002:142]. Die Kommission leitet dann ihre Ergebnisse an den Ausschuss der Ständigen Vertreter (CORIPER oder AStV) weiter, der die Dossiers vor den Tagungen des Rates prüft und deswegen eine herausragende Stellung im gesamten Prozess einnimmt. Er ist gleichermaßen ein Forum des Dialogs zwischen den Ständigen Vertretern sowie zwischen diesen und ihren Regierungen und ein politisches Kontrollgremium, das die Arbeit der Sachverständigengruppen lenkt und überwacht. Schließlich leitet der AStV den Entwurf an den Ministerrat der Außenminister (sog. *Rat für Allgemeine Angelegenheiten der EU*) weiter, der das endgültige Mandat verabschiedet. In einer zweiten, *exekutiven* Phase führt die Kommission die Verhandlungen aufgrund des vorliegenden Mandats durch. Hier nehmen Beamte aus den Mitgliedstaaten aktiv an den Verhandlungen teil, wodurch der Rückkoppelungsprozess zwischen nationalstaatlichen Bürokratien und EU-Bürokratien verstärkt wird. In einer dritten, *ratifizierenden*

¹¹⁰ Dazu Meunier [1999, 2000 und 2003], Pfetsch [1998], Hix [2003].

¹¹¹ Wie wir weiter in der Analyse sehen werden, ist dies der Fall im Abkommen Chile-EU, dessen handelspolitische Bestimmungen zum 1.2.2003 in Kraft traten, seine politischen Komponenten allerdings erst von den Nationalparlamenten Dänemarks und Großbritanniens ratifiziert worden sind (Stand: August 2003). Zur schwachen Stellung des EP in Handelsfragen siehe Hix [2003 Kap.3], König/Pöter [2001] und Tsebelis [2002].

Phase muss das Verhandlungsergebnis dann noch einmal im Rat – wie erwähnt mit QMV – ratifiziert werden, wobei der Rat, ähnlich wie im Falle der *Trade Promotion Authority* in den USA, nur zustimmen oder ablehnen kann.

Der Prozess erscheint im ersten Augenblick sehr komplex, gestaltet sich allerdings in der Praxis als äußerst effizient, gerade im Vergleich mit der US-amerikanischen TPA [vgl. Kap. 4.3]. Durch die enge Verflechtung zwischen den Fachministerien und Kommission können europäische Positionen sehr weit im Voraus abgestimmt werden können.

In der Praxis werden die Entscheidungen der Mitgliedstaaten über FTAs vorwiegend auf einer konsensualen Basis getroffen, wodurch das Druckmittel der formellen Abstimmung vermieden und Minderheitspositionen berücksichtigt werden können¹¹². Staaten, die ihre Zustimmung konditionieren (also zum *pivotalen* Spieler werden), können dies nicht mehr durch übermäßig hohe Kompensationszahlungen in anderen Politikfeldern erzielen [Scharpf 2000: 144], wie dies sonst bei der Einstimmigkeitsregel der Fall wäre.

Der Spielraum und somit der *win-set* der Kommission als verhandlungsführender Agent der Gemeinschaft wird durch das Delegationsverhältnis zwischen ihr und dem Ministerrat beeinflusst. Folgte man Putnam [1988:449], so ist das *win-set* der Kommission größer, je unabhängiger die Kommission von innenpolitischem Druck ist. Aufbauend auf der Gemeinschaftsposition wird das direkte Delegationsverhältnis im Verhandlungsmandat der Kommission festgelegt. Dadurch verändert sich der *win-set* der EU, je nachdem, über wie viel Spielraum die Kommission als verhandlungsführender Agent verfügt. Für unsere Analyse ist des weiteren wichtig festzuhalten, dass die Spiel- bzw. Entscheidungsregeln die Verhandlungsposition der EU inhaltlich beeinflussen, indem sie den Mitgliedstaaten unterschiedliche Vetomöglichkeiten einräumen [Meunier 2000: 107]. Die Entscheidungen im Rat werden durch immer wieder wechselnde, d.h. *ad hoc* Mehrheiten getroffen, die vom politischen Kontext abhängen. In diesem Zusammenhang gehört es zum normalen europäischen Politikspiel, unterschiedliche Themen auf die Agenda zu setzen, um die Zustimmung zu einer bestimmten Politikoption der Kommission zu konditionieren.

¹¹² Der Rat ist generell auf Konsens ausgerichtet [Hayes-Renshaw/Wallace 1997]: Er schreitet selten zu einer formalen Abstimmung [Golub 1999]. Seit 1995 liegt der Anteil von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen bei durchschnittlich 10% [Wessels 2001: 23].

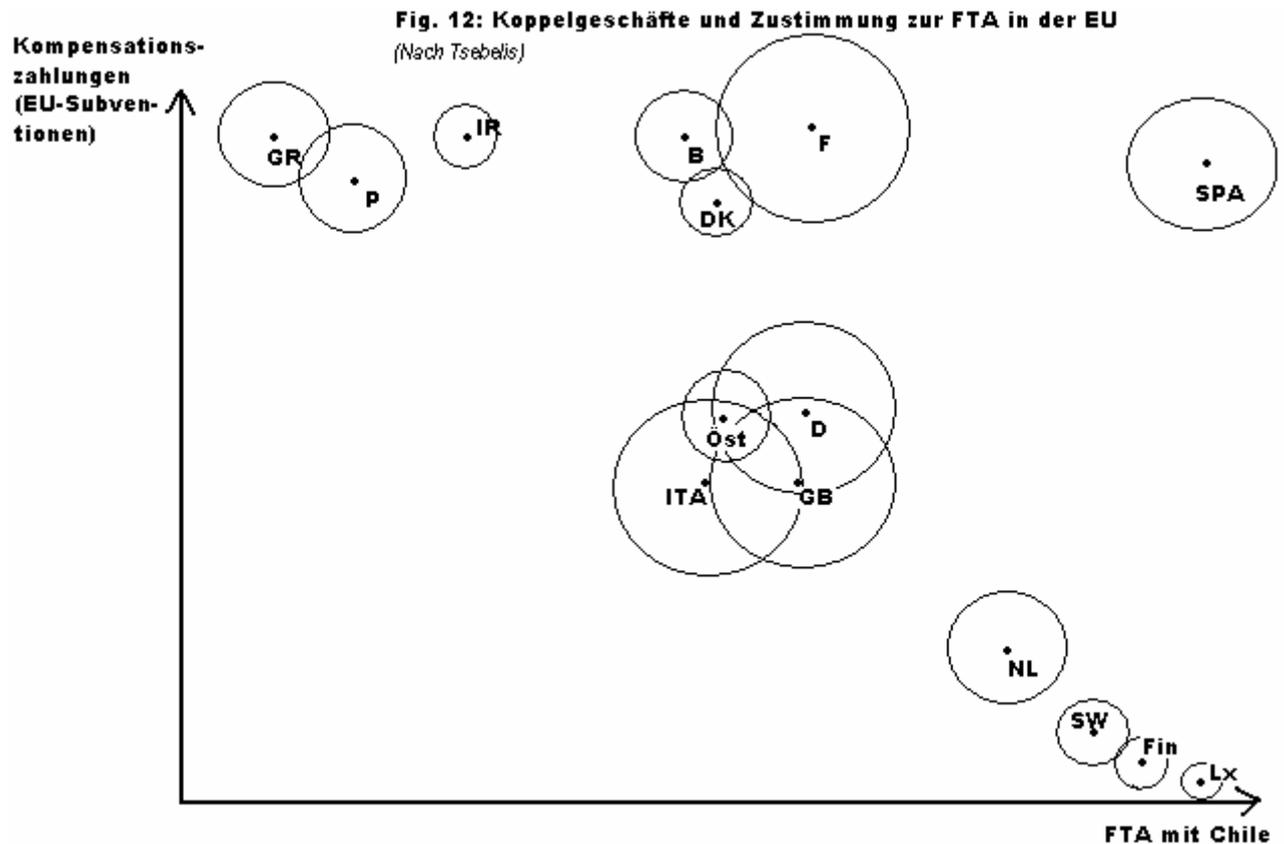


Fig. 12 verdeutlicht den Zusammenhang zwischen einer FTA mit Chile und den Kompensationszahlungen zum Ausgleich des erwarteten Verlustes im landwirtschaftlichen Bereich. Die Größe der Kreise hängt von der Bedeutung der Länder im EU-Ministerrat (vor der Osterweiterung) ab¹¹³. Die Anordnung im zweidimensionalen Raum erfolgt aufgrund der erhaltenen EU-Agrarausgaben [EUROSTAT 2000]. Griechenland (GR), Portugal (P) und Irland (IR) ging es vorwiegend um die Beibehaltung der Subventionen ihrer Landwirtschaft; aufgrund der komplementären Wirtschaftsstruktur mit Chile an einer FTA. Frankreich (FRA), Belgien (B) und Dänemark (DK) wollten zwar ebenfalls Kompensationszahlungen für ihre Landwirtschaft, erhofften sich aber im industriellen Bereich große Absatzchancen durch die Freihandelszone. Italien (ITA), Großbritannien (GB) und Deutschland (D) hatten größeres Interesse an einer FTA mit Chile (und später mit dem MERCOSUR); sie konnten aber wegen innenpolitisches Druck auf die Kompensationen nicht verzichten. Spanien (SPA) hatte ein viel größeres Interesse an einer FTA mit Chile als die vorgenannten EU-Mitglieder, forderte allerdings weiterhin hohe Subventionen für die Landwirte. Spanien avancierte in den 90er Jahren zum größten EU-Investor

¹¹³ Diese Gewichtung bildet keine repräsentativen Bevölkerungsmehrheiten ab. Nach Art. 205 (ex-Art. 148) EGV haben Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien je 10 Stimmen; Spanien 8 Stimmen; Belgien, Griechenland, Niederlande, Portugal je 5 Stimmen; Österreich, Schweden je 4; Dänemark, Irland, Finnland je 3; Luxemburg 2. Diese Gewichtung wird im – noch nicht in-Kraft-getretenen – Vertrag von Nizza revidiert.

in Chile, vor allem in der Bau- und Wasserwirtschaft und in Finanzdienstleitungen. Die Niederlande (NL) hatten ebenfalls ein großes Interesse an einer FTA mit Chile, aber auch an einer Abschaffung der Subventionen für EU-Landwirte. Dieses Anliegen wurde von Schweden (SW), Finnland (Fn) und Luxemburg (Lx) mit noch deutlicherer Kraft verfolgt.

Aus Fig. 12 ergeben sich zahlreiche Koalitionen. Beispielsweise könnte man von einer *winning-coalition* aus der Aggregation von ITA+GB+D+Öst+NL+SW+Fn+Lx ausgehen (48 von 87 Stimmen im EU-Rat). Eine solche Koalition würde für die Ratifizierung der FTA die hohen Kompensationsforderungen von F+Sp+GR+P+Ir+B+DK nicht berücksichtigen müssen. Im Unterscheid zur Ratifizierung der FTA im chilenischen Parlament war das Verhandlungsmandat der Europäischen Kommission für eine FTA mit Chile an einer Zustimmung im EU-Ministerrat per QMV (2/3) verknüpft. Daraus erhöhten sich die Möglichkeiten protektionistischerer Länder, *pivotaler* Spieler zu werden. Was letztendlich herauskam, werde ich im nächsten Kapitel behandeln¹¹⁴.

Ein weiteres Merkmal der institutionellen Struktur der EU bildet die *Principal-Agent-Beziehung* zwischen Kommission und Ministerrat [Pollack 1997], die als erheblicher Beschleuniger der Handlungen der Kommission wirkt. Obwohl die Kommission vom Ministerrat abhängig ist und versucht, dessen Präferenzen zu antizipieren, besitzt sie einen gewissen Spielraum bei der Ausführung der an sie delegierten Ziele. Der Ministerrat muss wiederum als *Principal* kontrollieren, ob die Kommission als Agent im Einklang mit seinen Präferenzen handelt oder diese unterwandert. Es ist für den Ministerrat aufgrund der Komplexität der Verhandlungen nicht immer leicht herauszufinden, wo die Kommission den Vorgaben nicht entsprechen konnte bzw. wollte. Scharpf spricht über die Einnahme von „Rollen“, die Agenten einnehmen, wenn sie Verhandlungen führen: „*ist eine Rolle einmal eingenommen, dann werden diese (mit der Rolle verbundenen) Erwartungen durch effektive Sanktionen unterstützt*“ [Scharpf 2000:112]. Die Sanktionen können allerdings nicht verhindern, dass der handelnde Agent die eigenen Interessen bei der Interaktion in den Vordergrund stellt. Aufgrund der eigenen Handlungsressourcen, mit denen die Kommission als *Agent* ausgestattet ist, kann sie sogar unter bestimmten Voraussetzungen gegen die Interessen des *Principals* agieren. Dieses Risiko kann durch eine geringere Machtausstattung des Agenten gemindert werden. Allerdings wird dadurch, rein konzeptionell betrachtet, die Effektivität der Handlungsfähigkeit des Agenten umso geringer¹¹⁵. In der Praxis geschieht dies vor allem durch die Definition des Delegationsauftrags, durch die

¹¹⁴ Allerdings nicht in einer umfassenden Weise, da die vorliegende Analyse im Sinne der Determinanten steht, die zu bestimmten Ergebnissen führten [vgl. Einleitung].

¹¹⁵ Vgl. Coleman [1979]. Dieses Dilemma wird von Coleman als Organisationsdilemma bezeichnet.

Überwachung des Agenten und die Einführung von Kontrollen und Sanktionen. Die Kommission ist ihrerseits kein monolithischer Block und ist daran interessiert, ihre Reputation und damit ihr Verhältnis zum Ministerrat nicht zu verspielen. Verhandlungen sind, im Sinne der Spieltheorie, wiederholende Spiele: „*whatever concessions or innovations the Commission makes in discussion with a third party remain subject to EU approval*“ [Holland: 2002: 142]. Die Kommission kann nicht eine bedingungslose Zustimmung ihrer ausgehandelten Ergebnisse durch den Ministerrat erwarten. Sollte ein Veto des Ministerrates erfolgen, so wäre dies gegenüber den Verhandlungspartnern eine Blamage, die schwer die Reputation der Kommission beeinträchtigen würde¹¹⁶.

Die Rolle der EU-Ratspräsidentschaft bei internationalen Verhandlungen ist ebenfalls ein wesentliches Merkmal der institutionellen Ordnung der Europäischen Union. Bei qualifizierten Mehrheitsverhältnissen kann der EU-Ratspräsident entscheidende Koalitionen vorbereiten [Metcalf 1998:428] bzw. eigene Vorschläge für die Verhandlungen einbringen [Meunier/Nicolaidis 1999:495]. Im Kap. 5.2 werden wir sehen, welche entscheidende Rolle die spanische EU-Ratspräsidentschaft in den Verhandlungen mit Chile spielte.

Das mangelnde öffentliche Interesse an Handelsverhandlungen in der Europäischen Union bildet ein weiteres Merkmal der institutionellen Determinanten in der EU. Stellten wir im Falle Chiles fest, dass das öffentliche Interesse durch eine großzügige mediale Berichterstattung besonders ausgeprägt war, so werden außenhandelspolitische Vereinbarungen in der Europäischen Union von den Medien kaum wahrgenommen. Es sei denn, es handelt sich um besonderes kontroverse Handelsfragen mit den USA¹¹⁷. Dies macht die Interessensvermittlung seitens privater, von den Abkommen direkt betroffener Gruppen in der Europäischen Union äußerst schwierig. Zwar unterhalten die wichtigsten Interessensgruppen Verbände bei den europäischen Institutionen [vgl. Kap. 3.3], ihre Handlungsmöglichkeiten werden allerdings aufgrund dieses öffentlichen Desinteresses bzw. der massiven Distanz der Mehrheit der Bürger von den europäischen Institutionen deutlich geschwächt¹¹⁸. Da die Kommission zudem nicht abgewählt werden kann, es sei denn in außergewöhnlichen Fällen¹¹⁹, wird sie versuchen, das Mandat so schnell wie möglich umzusetzen und sicherlich ohne so dabei sehr viel Rücksicht auf mögliche Verluste zu nehmen wie die gewählten Regierungen: *the voters are at home, so what ?*.

¹¹⁶ Dies wurde im Gespräch mit Koordinator für Beziehungen mit Lateinamerika des BMWA, Dr. Markus Utsch am 22. Mai 2002 bestätigt.

¹¹⁷ Z.B. die große Berichterstattung über Streitigkeiten mit den USA im Falle der Schutzzöllen für Stahl (2002), der Bananenmarktordnung (1995-2000) oder Genveränderten Lebensmittel (2002-2003).

¹¹⁸ Gespräch mit Dr. Peter Schäfer vom BDI in Brüssel am 10.4.2002.

¹¹⁹ Nur das Europäische Parlament kann die Kommission durch ein kollektives Misstrauensvotum abwählen. Als dieses Verfahren sich 1999 wegen Korruptionsvorwürfe ankündigte, trat die Kommission geschlossen zurück.

4.3. Der institutionelle Rahmen in den USA: *elections creep always closer !*

„*The bigger contributions you accept, the more expectations some people have that they have a call on their government for something in return.*“¹²⁰ Senator Joseph Lieberman

Jede Analyse US-amerikanischer Außenhandelspolitik muss mit der Grundbedingung beginnen, dass Außenpolitik gleichzeitig auch Innenpolitik ist. Haben wir im Falle der EU gesehen, dass das öffentliche Interesse an handelspolitischen Fragen sehr bescheiden ist, so ist dies in den USA genau umgekehrt. Wie wir bereits im Kapitel 2.3 feststellen konnten, spielte die *Enterprise for the Americas Initiative* seit ihrer Ausrufung durch George Bush Sr. 1990 eine wichtige Rolle in den politischen Präsidentschaftskampagnen: „*Trade has become the new "third rail" of American politics, both between and (maybe especially) within the parties*“ [Bergsten 1998]. Eine weitere wesentliche Erkenntnis über die politische Struktur der USA ist die auf *Madison, Jay* und *Hamilton* basierende politische Machtaufteilung durch ein ausgeklügeltes System von *checks and balances*. Ganz im Sinne der Verfassungsväter kontrolliert der Kongress die Exekutive, indem er einerseits die Handlungsfreiheit des Präsidenten einschränkt, andererseits aber selbst außenpolitische Maßnahmen durchsetzt, die in bestimmten Situationen notwendig erscheinen¹²¹.

Vor diesem Hintergrund versteht sich fast von selbst, dass die Außenhandelspolitik in den USA sowohl durch den Kongress als auch durch die Exekutive getragen wird: „*(...) the president shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two-thirds of the Senators present concur*“. (Art. II § 2 der US-Verfassung auf Grundlage der *Federalist Paper* Nr. 75). Der Kongress besitzt hierdurch formell eine große Mitwirkungschance, nämlich im Rahmen der Ratifizierung als wesentlicher Voraussetzung für das Inkrafttreten jedweden internationalen Abkommens. Für die Ratifizierung reicht eine einfache Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses. Sollte allerdings der Präsident sein Veto gegen ein vom Kongress zugestimmtes, möglicherweise verändertes Abkommen einlegen wollen, so kann dieser das Präsidentenveto per qualifizierte Mehrheit im Senat außer Kraft setzen. Diese hohe Erfordernissen für die Überstimmung des Präsidenten sollen einen ständigen Konflikt zwischen ihm und dem Kongress vermeiden, und eine breite, auf beiden Parteien basierende Zustimmung (*bipartisan support*) für außenpolitische Fragen (auch des Außenhandels) gewährleisten.

In der Praxis werden außenhandelspolitische Vereinbarungen durch das dem US-Präsidenten direkt unterstellten Amt *United States Trade Representative – USTR* ausgehandelt¹²². Ähnlich wie im

¹²⁰ In *The New York Times* vom 23. Oktober 1997. Nach Baldwin/Magee [1998:1].

¹²¹ Ein Beispiel hierfür ist das *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act* von 1996, besser bekannt als *Helms-Burton Gesetz*, das den Handel von US-Partnern mit Kuba zu unterbinden versucht. Das Gesetz wurde unter der Präsidentschaft Bill Clintons gegen den Willen der Administration verabschiedet. Weiter hinten werde ich die Ausdehnung der außenhandelspolitischen Kompetenzen als Konsequenz der Ereignisse vom 11.9.2001 herausarbeiten.

¹²² Das USTR wurde 1974 gegründet. Vgl. *Trade Act of 1974*. Internet: www.ustr.gov.

Falle des Mandats des EU-Ministerrates, legt der Kongress vor Aufnahme von Verhandlungen fest, ob er bei der Ratifizierung Änderungen einbringen kann oder nicht. Dieses Mandat wird *Trade Promotion Authority* – TPA genannt (ehemals *Fast-Track*) und gilt für alle Handelsverhandlungen (bilaterale und multilaterale Natur), die in einem vom Kongress festgelegten Zeitraum stattfinden, wobei ihre Reichweite und Dauer vom Kongress bestimmt werden [Hufbauer 2001]. Die TPA ist keine Einbahnstrasse für die Exekutive, vielmehr verpflichtet sie diese, begleitende Beratungen zu den Verhandlungen mit dem Kongress durchzuführen. Die dafür vorgesehenen Vermittlungsmöglichkeiten zwischen Präsident und Kongress sind, ähnlich wie in der EU zwischen der Kommission und dem Ministerrat, zahlreich. Die *Hearings* in beiden Kammern des Kongresses gelten nicht nur der Anhörung von Experten¹²³, sondern auch von Regierungsmitgliedern¹²⁴. Darüber hinaus agieren fünf Kongressmitglieder von jeder Kammer formal als des Präsidenten *Congressional advisors on trade policy*. Das wichtigste beratende Gremium des Präsidenten für Wirtschaftfragen, das *Council of Economic Advisors - CEA*, pflegt einen regen Austausch mit dem Kongress, der sich in Anhörungen, Reden und Interviews mit Parlamentariern widerspiegelt. Schließlich unterhält die Regierung im Weißen Haus ein Verbindungsbüro mit dem Kongress, das *National Economic Council – NEC*, dessen Aufgabe ist es, Parlamentarier für die Vorstellung der Exekutive zu gewinnen. Gerade in diesem Büro werden immer neue Koalitionen zwischen Parlamentariern und der Regierung geschmiedet¹²⁵.

Die TPA geht auf das in folge des Vietnamkriegs und der Watergate-Affäre entstandene *Advisory Committee System* zurück, das auf Grundlage des *Trade Act 1974* eine stärkere Kontrolle des Kongresses vorsieht. Insgesamt hat sich dieses Instrument bewährt, vor allem, weil der Kongress stärker Einzelinteressen vertritt und traditionell protektionistisch eingestellt ist, während der Präsident, die Interessen des ganzen Landes im Auge, ehe für den Freihandel eintritt.

Die TPA stellt vor diesem Hintergrund eine vitale Partnerschaft zwischen Exekutive und Legislative dar. Den vergleichsweise wenigen Freihandelsabkommen der USA mit anderen Ländern gingen immer Verhandlungen mit diesem Mandat voraus, denn nur mit der TPA können die USA eine glaubwürdige Position bei Verhandlungen vertreten: „ (...) *Trade agreements involve sensitive political constituencies and tradeoffs forevery country. If I am pressing my counterpart from another country to his or her bottom line – or even a bit beyond – he or she will balk if the Congress makes it clear it may reopen the deal. My counterparts will fear negotiating once with*

¹²³ So z.B. der US-Banknotenchef Alan Greenspan in einem *hearing* vor dem Finanzausschuss des Senates am 4.4.2001: „, *Thwarting competition by placing barriers to imports will prevent markets in the United States and other nations from deploying capital to the most productive uses, that is, the most cost-effective production of those goods and services most highly valued by consumers.*“ Internet: <http://finance.senate.gov/72960.pdf>.

¹²⁴ Vergleich Beispielsweise die Rede von US-Verhandlungsführerin Regina Vargo vor dem Abgeordnetenhaus am 8.5.2003. Internet: <http://energycommerce.house.gov/108/Hearings/05082003hearing914/hearing.htm>.

¹²⁵ Gespräch mit Allan Edwards von der *US-Chile Free Trade Coalition* am 29. Juli 2003.

me and then a second time through Congressional amendments driven by special interests“. [USTR Zoellick 2001]. Ist die TPA einmal erteilt, so beginnt ein Spiel doppelter Dimension. Einerseits werden innerhalb des Verhandlungsprozesses die technischen Fragen zwischen den Arbeitsgruppen verhandelt, und Konzessionen und Kompensationen gemacht, die später vor dem Kongress gerechtfertigt werden müssen. Andererseits laufen parallele Verhandlungen innerhalb der US-Regierung zwischen dem USTR und dem Kongress um die Ratifizierung der technischen Verhandlungen. Hier werden ebenfalls Konzessionen und Kompensationen gemacht [vgl. Kap. 5.1].

Im Jahre 1994 endete die vor dem Hintergrund der GATT-Verhandlungen letzte erteilte TPA, die auch für die NAFTA-Verhandlungen gegolten hatte. Wie wir bereits im Kap. 2.2 gesehen haben, scheiterten die Bemühungen der Clinton Administration um eine Wiederauflage des Mandats infolge der *Tequila-Krise* 1994 [Krugman 1999:77]. Ausschlaggebend für dieses Scheitern waren die Positionen vieler Abgeordneten und Senatoren vorwiegend der damals regierenden Demokratischen Partei¹²⁶.

In Fragen des Außenhandels vertraten in den 80er und 90er Jahren Kongress einerseits und die Administration andererseits über weite Strecke unterschiedliche Positionen. Der Kongress neigte zunehmend zu unilateralen und regionalen, auch protektionistischen Ansätzen. Die Administration hingegen versuchte sich mit ihrer stärkeren Befürwortung des Freihandels durchsetzen [Bhagwati 2002]. Historische Vergleichsanalysen [Lohmann 1994, Sherman 2002] divergieren in der Einschätzung, ob diese Konstellationen tatsächlich zu einer protektionistischeren bzw. freihandelfreundlicheren Politik führte¹²⁷. Lohmann [1994:628]. betont die rein parteipolitischen Präferenzen zwischen Republikanern (mehr Freihandel) und Demokraten (mehr Protektionismus) und schließt daraus, dass *Divided-Government* zu einer protektionistischeren Außenhandelspolitik führt. Sherman [2002:1191] hingegen geht davon aus, dass *Divided-Government* durchaus zu freihandelsfreundlicheren Politiken führen kann. Gerade weil demokratische Präsidenten traditionell protektionistischere Positionen als Republikaner einnehmen, führt beispielsweise eine geteilte Regierung von einem republikanischen Präsidenten und einem demokratisch dominierten Kongress zu mehr Freihandel als eine demokratische Regierung mit einer eigenen Mehrheit im US-Kongress. Meine Synthese beider Positionen ergibt folgende Konstellation:

¹²⁶ Bereits 1993 stimmten nur 40% der Demokratischen Abgeordneten für die NAFTA, während über 75% der Republikanischen Abgeordneten die Freihandelszone ratifizierten [Baldwin/Magee 1998].

¹²⁷ Die *Divided-Government* Ansätze sind nicht unumstritten. Für eine Kritik siehe Karol [2000].

Erschwerend kam die *Tequila-Krise* hinzu, was Clinton dazu veranlasste, erst 1998 einen Antrag zur TPA (damals *Fast-Track*) zu stellen. Die Bemühungen der damaligen USTR, Charlene Barshefsky, scheiterten damals an der starken Opposition der eigenen Abgeordneten¹²⁹. Dies bedeutet jedoch längst nicht, dass Clinton nicht die Chance gehabt hätte, die Zustimmung zu erhalten, vielmehr verlagerte seine Administration ihren Schwerpunkt auf die WTO-Verhandlungen: „(...) *Bush's and Clinton's stronger battles for the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and tho WTO payed critical roles in the contrasting ratification outcomes*” [Eichengreen/Odell 1996:184]. Clinton selbst vertrat eine Linie, die den Forderungen der Umweltaktivisten näher stand: „*We must do more to ensure that spirited economic competition among nations never becomes a race to the bottom. We should be leveling environmental protections up, not down. International trade rules have increasingly important implications for the environment.*”¹³⁰.

Als George W. Bush 2001 die Macht übernahm, verbesserten sich die Chancen einer TPA deutlich. Bush hatte bereits während des Wahlkampfes sehr auf die Stimmen der aus Lateinamerika stammenden Wähler (*hispanics*) gesetzt, die eine große Lobbyarbeit pro FTAA gemacht hatten. Fig. 13 verdeutlicht, dass sich die *win-sets* vom Kongress und Präsidenten nach der Wahl Bushs deutlich zugunsten des Freihandels verschoben. Aus unserer Analyse der Mehrheitsverhältnisse im Kongress und zum Zusammenspiel mit der Exekutive geht jedoch nicht ohne weiteres hervor, warum letztendlich die TPA zustande kam (wir können nicht willkürlich in Fig. 13 einen Punkt setzen, an den es zur TPA kam). Dafür müssen wir einen weiteren, wesentlichen Faktor berücksichtigen, der die gesamten Präferenzen von Fig. 13 änderte.

Free Trade Against Terror

Die neue sicherheitspolitische Lage nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington setzte eine neue Dynamik hinsichtlich der FTA in Gang. Nur zur Erinnerung: zwölf Jahre vergingen seit Einladung Chiles zur FTA bis zur Unterzeichnung des Abkommens (1991-2003). Nach anfänglichen Schwierigkeiten bemühte sich die US-amerikanische Präsidentschaft unter Bush um eine TPA: „*Trade Promotion Authority is necessary to strengthen the hand of the United States at the negotiating table. The President must have the ability to sign good trade deals that expand U.S. access to overseas markets. Trade Promotion Authority also provides a framework for strengthened consultation with the Congress at key negotiating*

¹²⁹ Die Ergebnisse der Abstimmung im Internet: <http://192.91.159.19/capwiz/load.asp?p=/chamber/dbq/officials/>.

¹³⁰ Rede von Clinton vor der NFFC vom 15.03.1999. Internet: <http://www.ustr.gov/environment/finpol.html>.

stages”¹³¹. Allerdings gab es nach wie vor die Widerstände im Parlament. Neben der skeptischen Mehrheit der Demokraten, hatten auch einige konservative Abgeordnete große Bedenken vor den Folgen des Abkommens, vor allem im Bereich Migration¹³². In diesem Zusammenhang würde das Abkommen mit Chile, wie bereits mehrfach erwähnt, eine große Signalwirkung auf Freihandelszonen mit anderen lateinamerikanischen Ländern haben, aus denen eine stärkere Zuwanderung, vor allem in den Süden der USA, zu erwarten war. Diese und andere vorwiegend skeptischen Positionen hinsichtlich einer FTAA gerieten nach dem *externen Schock* vom 11.9.2001 (terroristische Anschläge auf New York und Washington) unter zunehmenden Druck. Wenige Tage nach den Anschlägen machte USTR Zoellick auf den Zusammenhang zwischen Freihandel und Terrorismus aufmerksam: „(...) *The global economic slowdown has only heightened their anxieties. So will the ripple effects from terrorism. Financial markets are skittish and fearful of protectionism. Movement on trade liberalization is now vital for our economic recovery – and for sustaining economic reforms globally*”¹³³. Die Bush-Administration hatte eine neue Verhandlungsposition gegenüber den protektionistischen Positionen bei den Demokraten und in den eigenen Reihen bezogen, und wusste, diese zu nutzen¹³⁴: „ (...) *Bush will have to go to the mat. He will have to make Congress understand that — unlike tax cuts or issues like whether to drill for oil in the Arctic, where people can reasonably disagree over the merits — fast track is directly and immediately linked to the coalition-building effort to fight terrorism (...). The same Congress that has trusted the president to wage war against terrorism will have to trust him to negotiate trade deals with America’s trading partners and coalition allies — deals that will also be in our own economic interests. But without a serious, personal effort from the president, this likely won’t happen*”¹³⁵. Diese neue sicherheitspolitische Lage begünstigte ebenfalls die Lobbyarbeit der bereits erwähnten *US Chile Free Trade Coalition* gegenüber dem Kongress, die sich vor allem auf die 3 entscheidenden Ausschüssen für Landwirtschaft, Außenbeziehungen und Schlichtungen konzentrierte. Eine weitere nennenswerte Lobbyaktivität wurde seitens der chilenischen Botschaft unternommen, auf die wir weiter vorne (Kap. 5.1) zurückkommen werden.

Knapp drei Monaten nach den terroristischen Anschlägen löste sich der Widerstand im US-Kongress auf. Am 6. Dezember 2001 votierte das Repräsentantenhaus mit einer äußerst knappen Mehrheit (Stimmverhältnis: 215:214) für den *Bipartisan Trade Promotion Authority Act*, der eine

¹³¹ Presseerklärung von USTR, Robert Zoellick, vom 13. Juni 2001 nach Beginn der Diskussion über TPA im US-Kongress. Internet: <http://www.ustr.gov/releases/2001/06/01-37.htm>.

¹³² Vgl. Presseerklärungen der Senatoren Jeff Sessions und Lindsay Graham. Internet: <http://lgraham.senate.gov/News/news.htm>, <http://sessions.senate.gov/>.

¹³³ Rede vom USTR vor dem Institute of International Economics (Washington D.C.) vom 24. September 2001.

¹³⁴ Wenn wir diese neue Situation mit Fig. 13 erklären möchten, so würden sich alle Einzelpositionen auf der Präferenzskala nach rechts verschieben.

¹³⁵ Zitat vom renommierten Handelsexperten Greg Rushford in *The Rushford Report* vom 21.10.2001. Internet: http://www.rushfordreport.com/2001/10_Players.htm.

bis 2005 bzw. 2007 geltende TPA enthielt¹³⁶. Acht Monate später, am 8. August 2002, stimmte eine Mehrheit der Senatoren ebenfalls für das neue Gesetz (Stimmverhältnis: 64:34). Allerdings bedeutete die Erteilung der TPA längst nicht, dass der Kongress jedwedes vom USTR ausgehandeltes Abkommen ratifizieren würde. Vielmehr konnte man während der Verhandlungen immer wieder auf die knappe Zustimmung im Parlament hinweisen, um Chile unter Druck zu setzen [vgl. Kap. 5.1].

4.4. Zusammenfassung

Durch die Analyse der institutionellen Determinanten konnten wir deutliche Unterschiede zwischen der EU und den USA feststellen, die aufgrund der im vorigen Kapitel dargestellten ähnlichen Interessenslage und der im Kapitel 2 erläuterten strukturelle Machtsymmetrie von beiden Ländern am ehesten für die unterschiedlichen Dynamiken der Verhandlungsprozesse mit Chile mitverantwortlich sind.

In Chile hat der Präsident eine außerordentlich starke Stellung gegenüber dem Parlament. Da außenpolitische Vereinbarungen grundsätzlich von einem großen öffentlichen Interesse begleitet werden, spielen parteipolitische Zugehörigkeiten eine untergeordnete Rolle.

Da einerseits in der Europäischen Union das Europäische Parlament in die Handelsverhandlungen nicht einbezogen wird und andererseits der Kommission die alleinige Durchführung der Verhandlungen obliegt, spielen partikuläre Interessen nur in der Phase vor Erteilung des Mandats an die Kommission, also in der von mir als *konsensual* bezeichneten Phase, eine Rolle. Das wesentliche Element für die Durchführung von Verhandlungen seitens der Kommission ist die Ermächtigung in Form eines Verhandlungsmandates. In der EU kommt es darauf an, eine schnelle Einigung innerhalb des Ministerrates zu erzielen. Hinsichtlich der Handelspolitik, kann sich die EU aufgrund der institutionellen Struktur stark gegenüber den Interessengruppen durchsetzen. Ob die Ergebnisse, die die EU auf der internationalen Ebene dadurch erzielt schlechter sind als die der USA, ist eine Frage, die in der wissenschaftlichen Debatte erörtert wird [Clarck et al. 2000; Meunier 2000]. Für meine weitere Analyse anhand des *Two-Level-Games-Approachs* ist es jedoch wichtiger herauszufinden, durch wie viele Ebenen der einzigartigen EU-Struktur außenhandelspolitische Entscheidungen gehen müssen. Hier sprechen einige Autoren [Patterson 1997, Young 2001] von einem *Three-Level-Game*, da Entscheidungen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene getroffen werden, die den Verlauf der außenhandelspolitischen Verhandlungen beeinflussen.

¹³⁶ Für eine detaillierte Darstellung der Reichweite dieser TPA siehe den kompletten Text des Gesetzes. Internet: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c107:8:./temp/~c107MGOvVR::> Die Ergebnisse der Abstimmung vom Senat und Repräsentantenhaus im Internet: <http://www.uschamber.com/capwiz/load.asp?p=/chamber/dbq/officials/>.

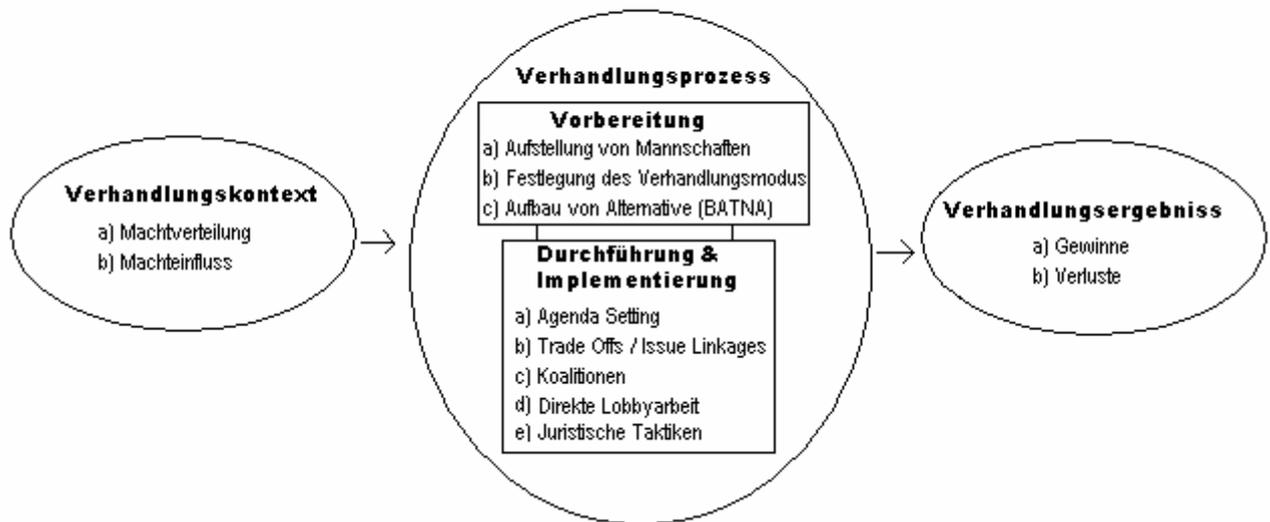
Im Falle der USA schafft die Beteiligung des Kongresses am außenpolitischen Entscheidungsprozess zweifellos Schwierigkeiten, einerseits für den Präsidenten, der nicht in eigener Verantwortung handeln kann. Andererseits beklagen sich die Regierungen anderer Länder oft über die Unzuverlässigkeit und Unberechenbarkeit der USA [Koh 1996; Pinto-Mazal 1996; Will 1996]. Für die Durchführung von internationalen Handelsverhandlungen ist eine Ermächtigung des Kongresses für den Präsidenten (TPA) erforderlich. Je nachdem welche parteipolitische Konstellation zwischen beiden Institutionen herrscht, wird die Erteilung einer TPA für den Freihandel begünstigt oder erschwert [Lohmann 1994; Sherman 2002]. Die terroristischen Anschläge auf New York und Washington im September 2001 schufen eine Neupositionierung der Regierung, die einen deutlich größeren Spielraum für außenhandelspolitische Vereinbarungen beinhaltete. Geling es im Falle der EU, eine fern von der Öffentlichkeit bestimmte Handelspolitik gegenüber Chile durchzuführen, so war dies in den USA aufgrund der starken Lobby der Interessensgruppen schlichtweg nicht möglich.

5. Die Verhandlungen: *Negotiations matter!*

“Global liberalism is thus not just a top-down process – it can be amended from below. Negotiations matter”. J.P. Singh

Wie wir in den beiden letzten Kapiteln gesehen haben, hängen die Ergebnisse der Verhandlungen stark von den Interessen, Präferenzen und Handlungsressourcen der Akteure einerseits sowie andererseits von den Partikularitäten der jeweiligen institutionellen Voraussetzungen in den politischen Systemen ab. Wir könnten diese Faktoren unter der Bezeichnung *exogene Faktoren* aggregieren. Wir haben im Kapitel 1 bereits gesehen, dass Verhandlungen auch von *endogenen Faktoren* abhängen: welche *Issues* werden wann verhandelt (*Agenda Setting*)?, wo kommen Kompensationszahlungen in Frage und wo nicht (*Issue Linkages*)?, wo können Koalitionen innerhalb der jeweiligen Verhandlungsmannschaften erwartet werden und wie wirken sich diese auf das Ergebnis der Verhandlungen?, welche Taktik erscheint zu welchem Zeitpunkt besser im Sinne der Gesamtstrategie?, welche ist die beste Alternative zum Abkommen (BATNA)?; alle diese Fragen helfen dabei, die Dynamik der Verhandlungen zu erklären. Wir können den Verhandlungsprozess wie folgt begreifen:

Fig. 14: Verhandlungskontext, Verhandlungsprozess und Verhandlungsergebniss
(Nach Singh)



Die exogenen Determinanten (Verhandlungskontext) und ihre Auswirkungen auf die Qualität und Quantität internationaler Handelsverhandlungen haben wir bereits ausführlich in Kap. 3 und 4 erörtert. Die Ergebnisse der Verhandlungen werden in diesem Kapitel nur am Rande behandelt¹³⁷, vielmehr kommt es jetzt darauf an, die Strategien und die Strukturen der Verhandlungen zu analysieren. Verhandlungen, auch unter ungleichen Partnern, sind kein formeller Akt, in dem die Ergebnisse von vornherein aufgrund der strukturellen Machtverhältnisse feststünden.

Der analytischen Einfachheit wegen unterscheidet sich innerhalb des Verhandlungsprozesses zwischen drei Phasen: *Vorbereitung*, *Durchführung* und *Implementierung*.

Die *vorbereitende* Phase dient dem Aufbau der Strategie, die im Sinne der Interessenslage den effektivsten Weg für das Erzielen der handelspolitischen Ziele darstellt. Hier werden drei wichtige Schritte unternommen: zuerst werden die Verhandlungsmannschaften zusammengestellt. Fachliche Kompetenz und eine klare Arbeitsteilung sind nach Ansicht erfahrener Verhandlungsteilnehmer die wichtigsten Punkte¹³⁸. In einem zweiten Schritt wird der Verhandlungsmodus mit den Verhandlungspartnern festgelegt. Hier bieten sich unterschiedliche Möglichkeiten, die einen unmittelbaren Einfluss auf die Verhandlungsdynamik haben [vgl. 5.1]. Schließlich wird eine glaubwürdige Drohkulisse für den Abbruch der Verhandlungen aufgebaut. In internationalen Handlungsverhandlungen spielen sicherlich dabei die strukturellen Größen der Ökonomien (z.B. BIP) eine wichtige Rolle. Allerdings kommt es hier bei den kleineren Partnern darauf an, diverse

¹³⁷ Wie bereits in der Einleitung erwähnt, steht diese Analyse im Sinne der Determinanten, die zu bestimmten Ergebnissen führen. Für eine Analyse der Ergebnisse siehe Zechner [2002] und Stern et al. [1998].

¹³⁸ Vgl. Gespräche u.a. mit Lorena Palomo (DIRECON-Chile), Eliel Hasón (DIRECON-Chile), Hugo Calderón (ehemals Außenministerium Chile), Dr. Markus Utscht (BMW), Beatriz Knaster (EU-Kommission), Alan Edwards (US-Chile Free Trade Coalition) sowie mit mehreren Vertretern von Interessensgruppen [vgl. Kap.3].

Handlungsverhandlungen miteinander zu verknüpfen. Damit verdeutlichen sie Alternativen des Marktverlustes zugunsten anderer Partner und können Druck auf den stärkeren Partner ausüben. Die *Durchführungsphase* beginnt mit dem Austausch über konkrete Handelsliberalisierungsschritte. Hier wird die Gesamtdynamik der Verhandlungen durch die Rangordnung der zu verhandelnden Themen deutlich beeinflusst. Wie ich bereits im Kap.1.3.3 erläuterte, können dabei unterschiedliche *value-creating* oder *value-claiming* Taktiken angewendet werden, um Einigungen in einfachen bzw. schwierigen Sektoren zu ermöglichen. Hier knüpfen die Verhandlungspartner die Einigung an Konzessionen und Kompensationszahlungen in anderen Bereichen (*tit-for-tat*). Möglich sind dabei Koalitionen zwischen den Verhandlungsführern, um den eigenen nationalen Spielraum zu vergrößern [vgl. Kap.1.3.3]. Allerdings werden diese Koalitionsmöglichkeiten durch die direkte Lobbyarbeit von Interessensvertretern bei den Verhandlungen deutlich eingeschränkt. Mit der *Implementierungsphase* ist einerseits die Umsetzung der international ausgehandelten Vereinbarung in nationales Recht gemeint. Hier können juristische Taktiken angewendet werden, um bestimmte strittige Materien zu eigenen Gunsten auszulegen. Andererseits ist mit dieser Phase die Ratifizierung auf Ebene II gemeint [vgl. Kap. 1.3.1].

Die erwähnten Merkmale von internationalen Handelsverhandlungen werden in diesem Kapitel für die Analyse der Verhandlungen Chile-USA und Chile-EU verwendet. Dabei konzentriere ich mich auf wesentliche Punkte und liefere einige Beispiele. Ähnlich wie in den vorigen Kapiteln, behandle ich beide Verhandlungsprozesse voneinander getrennt.

5.1. Die Verhandlungsrunden Chile-USA: *let's trade against terrorism* !

„U.S. negotiators may be poor listeners. It is sometimes necessary to repeat certain things several times, and this can be very frustrating”.

Jorge Pinto, ehem. Vizebotschafter Mexikos in den USA zu den NAFTA-Verhandlungen

a) Vorbereitungsphase

Von der chilenischen Seite werden alle internationalen Handelsverhandlungen durch die *Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales* – DIRECON geführt, die direkt dem Außenministerium (und nicht, wie im Falle USA, dem Präsidenten) unterstellt ist¹³⁹. Die Federführung der Verhandlungen seitens der USA hat, wie bereits im Kapitel 4.3 erwähnt, das USTR. Die Verhandlungsdelegationen setzen sich in beiden Fällen sowohl aus Personal von den Handelssekretariaten als auch aus Personal von den verschiedenen Fachministerien zusammen. Für die Verhandlungen mit den USA stellte die DIRECON eine Verhandlungsmannschaft aus 85

¹³⁹ Dieser Umstand weist auf das große Gewicht des Außenministeriums im chilenischen Kabinett hin: Erst nach der Wahl Lagos zum Präsidenten (März 2000) beschloss dieser, als Gegenleistung für die große Unterstützung im Wahlkampf, der Außenministerin die symbolträchtigen Verhandlungen zu überlassen. Bis dahin waren die Verhandlungen im Finanzministerium angesiedelt. Vgl. Qué Pasa vom 13.12.2002. Internet : www.quepasa.cl.

Experten zusammen, die vorwiegend aus den Fachministerien stammten¹⁴⁰. Das USTR seinerseits verfügte ebenfalls über eine Verhandlungsmannschaft aus eigenen Experten und Personal aus den Fachministerien¹⁴¹. Beide Delegationen konnten dementsprechend auf eine hohe fachliche Kompetenz sowie auf eine langjährige Erfahrung in internationalen Handelsverhandlungen zurückgreifen (die USA im Rahmen der FTAA und Chile im Rahmen der abgeschlossenen Verhandlungen mit Mexiko und Kanada, sowie der noch laufenden Verhandlungen mit der EU).

Wie ich bereits im Kapitel 4.3 erwähnt habe, war der offizielle Auftakt der Verhandlungen Chile-USA (1. Verhandlungsrunde) am 6. Dezember 2000, in den ersten Tagen der chilenischen Präsidentschaft von Ricardo Lagos und in den letzten Tagen der Präsidentschaft Bill Clintons. Im internationalen Kontext liefen die 1994 begonnenen Verhandlungen über die FTAA zwischen alle 34 amerikanischen Staaten (außer Kuba) weiter, während die multilateralen Liberalisierungsbemühungen im Rahmen der WTO immer noch unter dem Schock vom Seattle litten¹⁴². Kurzum, der Bilateralismus schien für viele Staaten der effektivste Weg für die Handelsliberalisierung. Diese erste Begegnung beider Delegationen in Washington diente dem gegenseitigen Kennenlernen und der Vertrauensbildung. Erst in der zweiten Verhandlungsrunde konnte die Agenda festgelegt werden (*Agenda Setting*). Hier setzten die Verhandlungsmannschaften auf die im Rahmen der FTAA ausgehandelten Vorschläge. Darauf aufbauend wurden die Arbeitsgruppen eingerichtet:

Tabelle 4: Arbeitsgruppen Verhandlungen Chile-USA

Arbeitsgruppen	
1. Industriegüter	11. Finanzdienstleistungen
2. Landwirtschaft	12. E-Commerce
3. Ursprungsregel	13. Austausch von Fachkräften
4. Schutzmaßnahmen	14. Wettbewerbspolitik
5. Anti-Dumping	15. Urheberrecht
6. Kompensationszahlungen und Subventionen	16. Öffentliches Auftragswesen
7. Hygienische und phytohygienische Standards (SPS)	17. Schlichtungsmechanismus
8. Technische Normen und Standards	18. Arbeitsrechte
9. Investitionen	19. Umweltschutz
10. Dienstleistungen	

¹⁴⁰ Die Mannschaft stammte aus folgenden Ministerien und Behörden: Inneres, Haushalt (Zollbehörde und Kartellaufsichtsamt), Arbeit, Landwirtschaft, Wirtschaft, Bildung, Justiz, Verkehr und Telekommunikationen und Umweltsekretariat CONAMA. Darüber hinaus wurden Experten der chilenischen Zentralbank, der Staatsanwaltschaft für Antimonopol und des Komitees für ausländische Investitionen beteiligt. [DIRECON 2003b].

¹⁴¹ Das USTR wurde unterstützt u.a. vom Handelsministerium, Außenministerium, Landwirtschaftsministerium, Finanzministerium, der Agentur für Umweltschutz und vom Sondergesandten für Lateinamerika. [USTR 2003].

¹⁴² Für den gescheiterten WTO-Gipfel im US-amerikanischen Seattle 1999 vgl. Sally [2003] und Keohane/Nye [2001].

Jede Arbeitsgruppe (AG) wurde geleitet von einem Delegierten aus jedem Land, der einerseits die Verhandlungen in seinem Bereich koordinieren und durchführen musste, und andererseits für einen permanenten Kontakt zum Verhandlungsführer verantwortlich war. Als Verhandlungsmodus wurde das Prinzip des *Single-Undertaking* vereinbart, d.h. jede Arbeitsgruppe würde getrennt voneinander verhandeln, allerdings im gleichen Zeitraum. Für die gesamten Verhandlungen wurde das *Stock-Taking* Prinzip vereinbart, d.h. jedes Kapitel musste erfolgreich abgeschlossen werden, bevor das gesamte Abkommen als solches gelten würde (*“Nothing is agreed until everything is agreed”*). Da fast alle AGs sensible *Issues* für beide Partner enthielten, wirkte das *Single-Undertaking* als ein effektives Druckmittel des Verhandlungsführers gegenüber den einzelnen AG-Führern. Die Verhandlungen selbst konnten noch nicht beginnen, da der neue USTR, Robert Zoellick, sein Amt noch nicht angetreten hatte (dies geschah in Februar 2001). Der Kontext war gekennzeichnet durch einen großen politischen Druck gegenüber den Verhandlungsmannschaften. Im April fand im kanadischen Quebec der sog. *Gipfel der Americas* statt¹⁴³, bei dem US-Präsident Bush vor allen amerikanischen Präsidenten das Vorhaben wiederholte, bis 2005 eine gesamtamerikanische Freihandelszone (FTAA) einzurichten (trotz der im Kap. 4.3 erwähnten Widerstände im eigenen Land). Bush ging sogar so weit, einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen mit Chile für Ende desselben Jahres in Aussicht zu stellen¹⁴⁴. Insofern legten die Verhandlungsdelegationen die Termine für die nächsten Runden zügig fest. Diese sollten praktisch einmal im Monat abwechselnd in Chile und den USA für eine Dauer von jeweils 4 bis 8 Tage stattfinden¹⁴⁵. Problematisch war, dass die US-Unterhändler noch keine TPA besaßen [vgl. Kap. 4.3], was den chilenischen Verhandlungspartnern keine Sicherheit über die Verlässlichkeit der getroffenen Vereinbarungen bieten konnte (wir werden im nächsten Kapitel sehen, wie wichtig dieses handicap gegenüber den Verhandlungen Chile-EU war). Allerdings bemühten sich US-Parlamentarier, der chilenischen Seite ihre gute Absicht zu unterstreichen. Senatoren und Abgeordneten von beiden Parteien führten Gespräche mit den im Kap. 3.1 erwähnten chilenischen Interessensgruppen und mit zahlreichen chilenischen Parlamentariern. Schließlich musste in dieser Phase eine ausreichende legalistische Beratung auf beiden Seiten vorbereitet werden. Während Chile vier Rechtskanzleien in Washington und die Chilenische-Amerikanische Außenhandelskammer AMCHAM engagierte, konnte das USTR auf eigene Ressourcen zurückgreifen [DIRECON 2003b und USTR].

¹⁴³ Das Gremium tagt im Rahmen der *Organisation Amerikanischer Staaten* seit 1994 (Miami) alle 4 Jahre. In Santiago (1998) wurde die Aufnahme förmlicher Verhandlungen zur FTAA beschlossen; mangels politischen *Commitments* seitens der USA, aber auch Brasiliens als wichtigsten MERCOSUR-Staat, ging jedoch kein großer Impuls aus.

¹⁴⁴ Vgl. El Mercurio vom 15.04.2001. Internet: www.emol.com.

¹⁴⁵ In diesem Zusammenhang muss man die finanziellen Beschränkungen berücksichtigen, denen die Verhandlungen unterstanden. Es wäre schlicht unmöglich, längere und häufigere Treffen zu finanzieren (Gespräch mit Lorena Palomo, DIRECON, 15.12.2002).

Die Strategie der chilenischen Unterhändler stand fest. Sie wollten die USA auf die parallel laufenden Verhandlungen mit der EU und anderen Ländern sowie auf die bereits im Rahmen der GSP gewährten Vorteile für chilenische Produkte hinweisen. Chiles Strategie zielte so auf die Errichtung einer glaubwürdigen Drohkulisse oder BATNA (*best alternative to negotiated agreement*) gegenüber den USA, die ein absichtliches Scheitern der Verhandlungen (*voluntary deflection*, vgl. Kap.1.2.2) möglich gemacht hätte. Die USA ihrerseits setzten auf die altbewährte Strategie der strukturellen Machtüberlegenheit [Druckman 1996, Clarck et al. 2000]. In diesem Zusammenhang setzten sie auf einen entschlossenen, unterdrückenden Verhandlungsstil¹⁴⁶.

Die Taktik in beiden Ländern war zweidimensional. Einerseits befolgten die jeweiligen Unterhändler beider Länder eine *tit-for-tat* Strategie mit den üblichen Koppelgeschäften und Kompensationszahlungen [siehe nächster Abschnitt]. Andererseits unternahmen Parlamentarier beider Länder gegenseitige Besuche, um auf die jeweiligen innenpolitischen Schwierigkeiten hinzuweisen, ganz im Sinne der im Kapitel 1.2.2 beschriebenen *Tied-Hands* Strategie.

b) Durchführungsphase

Im Juli 2001 (6. Runde) wurden die ersten vorläufigen Vorschläge zur gegenseitigen Liberalisierung (sog. Listen) ausgetauscht, die den Kern des gesamten Verhandlungsprozesses bilden¹⁴⁷. Die ersten Konfliktlinien nahmen Gestalt an. In Fragen des *Urheberrechts* strebte die US-Mannschaft an, das TRIPS-Abkommen der WTO als Verhandlungsbasis für die Erlangung von Industriepatenten in Chile sofort zu nehmen [vgl. Kap. 3.2.1]. Im Klartext bedeutete das für Chile einen deutlichen Zuwachs der Kosten für die Entwicklung der eigenen Industrie, insbesondere im Pharmabereich. Auch im Sinne des *Urheberrechts* wollten die USA größere Strafen gegen die vor allem aus China stammenden elektronischen Raubkopien von Softwares bzw. gegen deren Vertriebskanäle in Chile vertraglich festlegen. Eine weitere Konfliktlinie lag im Bereich der chilenischen *Finanzpolitik*. Die von der chilenischen Zentralbank Anfang der 90er Jahre zur Eindämmung der Volatilität der internationalen Finanzmärkte eingeführte Bardepotpflicht (*Encaje*) für kurzfristige Kapitalinvestitionen sollte nach Willen der USA aufgehoben werden¹⁴⁸. Sie sahen diese Kapitalverkehrskontrolle als eine Beschränkung der Investitionsfreiheit vor allem für ihre Rentenfonds. Die chilenische Zentralbank ihrerseits beharrte auf diesem in der *Tequila-Krise* und *Asienkrise* bewährten und international gelobten Instrument [Krugmann 1999, Soros 1999; Edwards

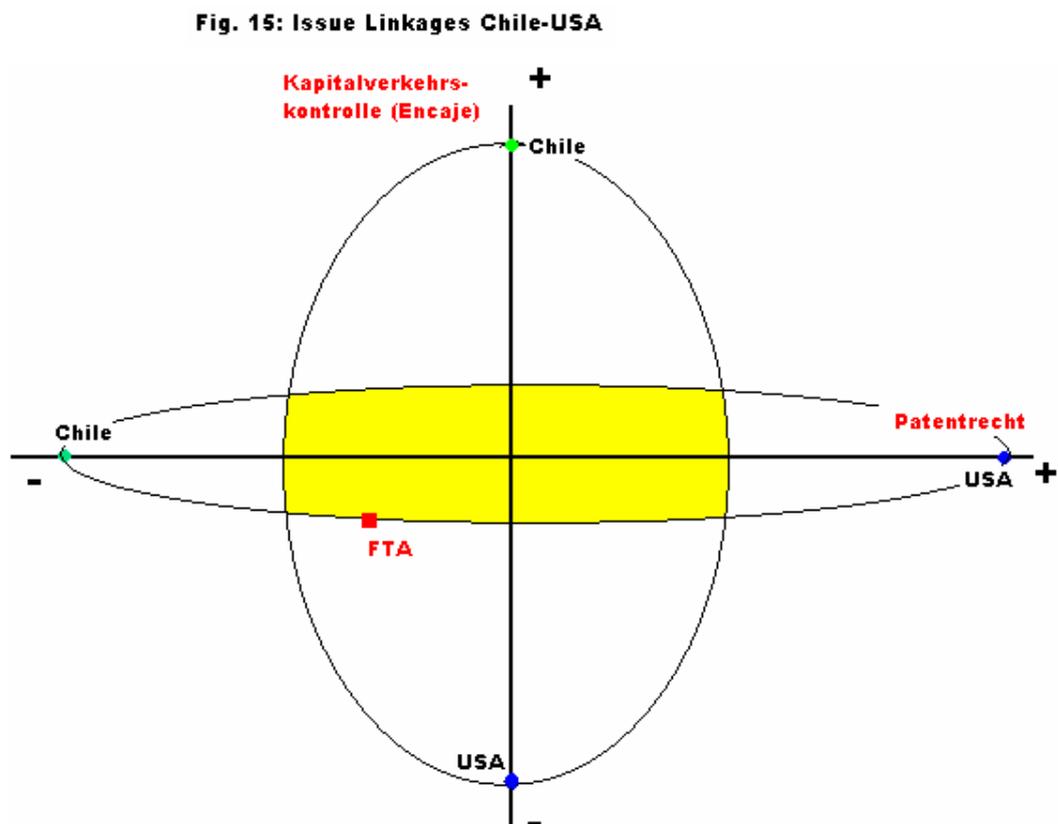
¹⁴⁶ Dies geht aus Gesprächen mit den chilenischen Unterhändler von DIRECON, ODEPA und Interessensgruppen hervor [vgl. Fußnote 138]. Der US-amerikanische Verhandlungsstil stößt immer wieder auf harte Kritik bei den Verhandlungspartnern. Hierzu siehe Pinto-Mazal [Mexiko, 1996], Koh [Singapur 1996], Williamson [Kanada 1996].

¹⁴⁷ Gespräch mit Verhandlungsteilnehmerin Lorena Palomo von DIRECON am 15.12.2002.

¹⁴⁸ Zu Beginn der Verhandlungen war diese Maßnahme nicht mehr im Einsatz, die Zentralbank hielt sich allerdings die Option offen, jederzeit sie wieder einzuführen [Edwards: 2001].

2001; Eichengreen 2003], das kurzfristiges Kapitalabziehen von den chilenischen Rentenfonds (AFP) unrentabel machte. Kurzum, den Chilenen ging es um die Stabilität ihrer Rente, den Amerikanern um ein Signal für die Investitionsfreiheit auch im Hinblick auf die FTAA Verhandlungen. Die bereits im Kapitel 3.1 und 3.2 erläuterten z.T. gegensätzlichen Interessen der chilenischen und US-amerikanischen *Landwirtschaft* spiegeln sich in den Verhandlungspositionen wieder. In der AG 2 wurde bis zum Schluss über die Milchquoten für chilenische Produkte und den Wegfall der Zollsätze für agroindustrielle Produkte (Gemüsedosen, Obstsäfte) gestritten¹⁴⁹. Ein weiterer Konflikt lag im angestrebten *Streitschlichtungsmechanismus*. Hier beharrte die DIRECON auf der Aussetzung der unilateralen Antidopingmaßnahmen zum Schutz der US-amerikanischen Industrie, die mit dem Hinweis auf mangelhaften Umwelt- und Arbeitstandards häufig von den USA angewendet worden war [Vgl. Kap. 3.1]. Das USTR wollte auf ihre Schutzmaßnahmen erwartungsgemäß nicht verzichten.

Wir haben bereits im einleitenden Kapitel die Rolle der Verhandlungsführer beschrieben: diese besteht nach Putnam [1988:446] darin, Kompensationszahlungen und Koppelgeschäfte als unabwendbar gegenüber dem eigenen Lager zu präsentieren und einer *tit-for-tat* Strategie zu folgen. Die Koordinierung und Vernetzung der verschiedenen Themen ergibt z.B. folgende Fig.:



¹⁴⁹ Gespräch mit Verhandlungsteilnehmer Camilo Navarro von der chilenischen Agrarbehörde ODEPA am 15.7.2003.

Fig. 15 verdeutlicht die Koppelgeschäfte in den Verhandlungen Chile-USA anhand der Verquickung zwischen Kapitalverkehrskontrollen und Patentrecht. Nach Angaben der Verhandlungsmannschaften konnten beide *Issues* erst in der letzten Runde gelöst werden¹⁵⁰. Die unterschiedlichen Ellipsen weisen auf die subjektive Verhandlungsmacht der Delegationen in jedem Thema hin. In Anlehnung an unseren theoretischen *Approach* werden wir weiter hinten sehen, dass diese Verhandlungsmacht durch die innenpolitische Interessenslage bzw. durch den im Kap. 3 beschriebenen realen Machteinfluss bedingt war.

Vergleicht man die Positionen von beiden Ländern gegenüber der FTA, so wird deutlich, dass Chile im Bereich der Bardepotpflicht nachgeben musste. In Kap. 12 des Abkommens wurde diese Regelung abgeschafft bzw. nur in Ausnahmefällen zugelassen¹⁵¹. Allerdings konnte Chile einen Sieg im Bereich des Patentrechts verzeichnen. Die chilenische Gesetzgebung bzw. die von Chile bereits angestrebte Angleichung an WTO-Standards (TRIP) wurde im Kap. 17 über Urheberrechte weiterhin als ausreichend angesehen [DIRECON 2003a]. Im Bereich der arbeits- und umweltrechtlichen Standards konnten die USA gemäß den Forderungen der AFL-CIO [Vgl. Kap. 3.2] durchsetzen, beide Themen in das Hauptabkommen zu integrieren (*Agenda Setting*). Die chilenischen Unterhändler wollten keine US-amerikanischen Standards im Bereich der Tarifverhandlungen und der Versammlungsfreiheit übernehmen. Allerdings standen die US-Unterhändler vor einem Dilemma: einerseits machte die eigene Industrie Druck, um zu vermeiden, dass das *Labor* Thema die Verhandlungen gefährdet, andererseits aber hätte eine zu nachgiebige Haltung die Ratifizierung im Kongress aufgrund des großen Einflusses der AFL-CIO ernsthaft gefährden können. *Tit-for-tat* war nötig: Zum ersten Mal gingen USTR und DIRECON eine Koalition ein, um aus diesem Gefangenendilemma herauszukommen. Der chilenische Chefunterhändler Ricardo Lagos W. wies immer wieder auf seine innenpolitischen Schwierigkeiten hin, die US-Gesetzgebung im Bereich Umwelt und Arbeit auf Chile zu übertragen. US-Chefunterhändlerin Regina Vargo ihrerseits konnte somit ihre eigene Position gegenüber den Gewerkschaften verstärken. So kam es zu einer für Chile komfortablen Lösung, die allerdings von der *AG-Labour* der USTR scharf kritisiert wurde¹⁵². Beide Seiten einigten auf die

¹⁵⁰ Gespräch mit Eliel Hason (DIRECON) am 14.12.2002 und Protokolle der Verhandlungen DIRECON.

¹⁵¹ Im Kap. 12 wurde vereinbart: „*Investment by a U.S. investor in Administradoras de Fondos de Pensiones is not subject to an economic needs test*“. Nur in Ausnahmefällen kann die Zentralbank den „*Encaje*“ wieder einführen, allerdings für max. ein Jahr. Nach dieser Frist dürfen US-Unternehmen den chilenischen Staat verklagen, wie es in Mexiko bereits geschehen ist [Vgl. Cameron/Tomlin 2000].

¹⁵² Im abschließenden Bericht heißt: “*It is the opinion of the LAC that the Chile FTA neither fully meet the negotiating objectives laid out by Congress in TPA, nor promote the economic interest of the United States. The agreements clearly fail to meet some congressional negotiating objectives, barely comply with others, and include certain provisions that are not based on any congressional negotiating objectives at all*”. [LAC 2003]

Unterzeichnung eines separaten Kapitels über Arbeitsrechte, in dem aber die Umsetzung nur schwer zu kontrollieren und eine mögliche Sanktionierung sehr schwierig ist [LAC 2003].

Fig. 14 weist auf den Einfluss der direkten Lobbyarbeit während der Verhandlungen auf das Ergebnis hin. In der Tat spielte das *Lobbying* in den Verhandlungen zwischen Chile-USA, insbesondere im Falle Chiles eine erhebliche Rolle. Seit der 9. Runde (Dez. 2001) begleiteten mehrere Vertreter aus den im Kap. 3.1 bereits analysierten Interessensgruppen die Verhandlungen persönlich. Aufbauend auf der erfolgreichen Erfahrung mexikanischer Lobbyisten während der NAFTA-Verhandlungen [Lara de Sterlini 1996] versammelten sich Vertreter aus Industrie, Landwirtschaft und Gewerkschaften in einem Nebenraum (sog. *Cuarto Adjunto*) des UTSR *Ronald Reagan* Gebäude und konnten somit einen direkten Draht zu den Verhandlungsmannschaften etablieren.

Die Verhandlungen konnten schließlich in der 14. Runde am 11.12.2002, genau zwei Jahre nach ihrem Beginn, abgeschlossen werden. Die letzte Verhandlungsrunde brachte den Durchbruch in den oben aufgeführten Konflikten. Jedoch spielte auch hier der politische Wille eine entscheidende Rolle. Im Sinne von Putnam [1988:453] und Moravcic [1993:402] konnten die Verhandlungsmannschaften nur bis zu einer bestimmten Linie durch *tit-for-tat*, *value creating* (*cutting slack*) und *value claiming* (*tied hands*) gegenseitig Zugeständnisse machen [Vgl. Kap. 1.3.3]. Nur durch die persönliche Anwesenheit von Chiles Finanzminister Eyzaguirre (ehemals IMF-Berater) und Außenministerin Alvear sowie von USTR Robert Zoellick und US-Staatsekretär John Taylor in der letzten Verhandlungsrunde wurden weitere Kompromisse ermöglicht. Ausgestattet mit dem ausdrücklichen Auftrag des chilenischen Präsidenten, die Verhandlungen zu einem Ende zu bringen¹⁵³, gab Eyzaguirre im Bereich der Kapitalverkehrskontrolle das entscheidende grüne Licht für ihre Aussetzung.

c) Die Implementierungsphase

Nach dem erfolgreichen Ende der Verhandlungen betonte USTR Zoellick, die endgültige Fassung des Vertrages so rasch wie möglich dem US-Kongress zur Ratifizierung vorzulegen. Die juristische Überprüfung von vergleichbaren Abkommen (NAFTA) dauerte etwa 3 Monate. Im Falle Chile-USA gab es, im Unterschied zu den Chile-EU Verhandlungen [vgl. Kap. 5.2], keine nennenswerten juristische Unklarheiten im Vertragstext, die hätten überarbeitet werden müssen.

Nun stand die von Putnam als Ebene II beschriebene Ratifizierung bevor. Neben den erwarteten Schwierigkeiten wegen der Zugeständnisse in beiden Lagern tat sich eine weitere Hürde für die Ratifizierungsdynamik auf. Im internationalen Kontext bereiteten sich US-amerikanische Truppen

¹⁵³ Der chilenische Präsident Lagos schaltete sich in einem telefonischen Gespräch mit US-Präsident Bush für den Abschluss der Verhandlungen ein. Gespräch mit Eliel Hasón (DIRECON) am 14.12.2002.

auf einen Krieg gegen den Irak vor. Chile würde zum 1. Februar 2003 einen zweijährigen Sitz im UN-Sicherheitsrat erhalten und sollte bei einer möglichen Resolution zur Legitimierung des Krieges eine wichtige Rolle spielen. Allerdings sprach sich die Lagos-Administration von vornherein für eine Fortsetzung der von den USA in Frage gestellten Inspektionen in Irak aus. Die US-Regierung drohte prompt damit, die Ratifizierung des mühsam ausgehandelten Vertrags zu verzögern, indem sie diesen dem Parlament zu einem späteren Zeitpunkt zur Ratifizierung vorlegen würde [vgl. Kap. 4.3]. Die USA setzten Chile unter einem enormen Druck¹⁵⁴. Nachdem Chile vor der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf Sonderermittlungen zur Rolle der USA im Irak zugestimmt hatte, nahm die US-Administration die Ratifizierung des Abkommens endgültig aus der Agenda¹⁵⁵. Die EU ihrerseits unterstützte den Kurs der chilenischen Regierung und setzte sich stark für eine Ratifizierung der FTA mit Chile ein¹⁵⁶. Die US-amerikanische Regierung geriet im eigenen Land unter Druck. Neben der Industrie [Kap. 3.2] forderten wichtige Medien eine baldige Ratifizierung¹⁵⁷. Auch im US-Parlament setzten sich einflussreiche Senatoren und Abgeordnete gegen eine Verquickung von beiden Themen ein und forderten eine schnelle parlamentarische Diskussion des Abkommens¹⁵⁸. Die Wahl Lulas zum brasilianischen Präsidenten als Wegbereiter eines stärkeren MERCOSUR in Lateinamerika zulasten einer von den USA angestrebten FTAA spielte ebenfalls eine wichtige Rolle.

Im Juni 2003 legte schließlich Präsident Bush das Vertragswerk dem Abgeordnetenhaus zur Ratifizierung vor. Dort waren erhebliche Widerstände im Lager der Demokraten [vgl. Kap. 4.3] zu erwarten. Die chilenische Botschaft setzte eine Lobbyarbeit in Gange, die Einzelgespräche mit jedem einzelnen Senator und jedem zweiten Abgeordneten vorsah¹⁵⁹. Nach einer umfassenden Lobbyarbeit der USTR und der US-Industrie wurde das Abkommen am 27.7.2003 vom Repräsentantenhaus (270:156) und am 01.08.2003 vom Senat (66:31) ratifiziert¹⁶⁰.

In Chile selbst drohte die Agrarlobby, die Ratifizierung zu kippen, weil sie ihre Interessen gefährdet sah: *„Es kann doch nicht sein, dass die Kosten einer FTA mit den protektionistischen USA die Tausenden chilenischen Bauern tragen, die sowieso durch Protektionismus fast pleite*

¹⁵⁴ Der US-amerikanische Sondergesandte Otto Reich, der dem politisch konservativen Flügel der Regierung (*Falken*) zugeordnet werden kann, führte Gespräche mit Lagos und anderen chilenischen Politikern. La Tercera, 27.2.2003.

¹⁵⁵ Diese nicht abgesprochene Handlung des chilenischen Botschafters kostete ihm den Posten. La Tercera 30.3.2003.

¹⁵⁶ Der spanische Prämierminister José María Aznar, Mitglied der sog. Koalition der Willigen gegen den Irak, setzte sich in Washington persönlich für die Ratifizierung ein. Vgl. La Nación, 9.5.2003.

¹⁵⁷ The Washington Post schrieb *„Chile, a Latin American democracy and a rare success story in a troubled region, will have to suffer the delay of its free-trade agreement with the United States. This mean-spirited payback will only compound the damage to America's standing in the world“*. Vgl. The Washington Post vom 1.5.2003.

¹⁵⁸ So z.B. der Vorsitzende des Finanzausschusses, Senator Max Bachus: *“Washington is punishing countries that opposed it during the runup to war. In effect, it is politicizing its free-trade policy.(...) Mexico and Canada didn't support the U.S either. Will they, too, be punished economically by Washington? Business Week, 19.5.2003.*

¹⁵⁹ Interview mit Botschafter Chiles in den USA. El Mercurio 27.7.2003.

¹⁶⁰ Bei dem Abschluss dieser Arbeit war die Ratifizierung der FTA in Chile noch nicht erfolgt (7.8.2003). Diese dürfte jedoch aufgrund der Interessen und Handlungsressourcen unproblematischer als in den USA sein [Kap. 3.1 und 4.1].

gegangen sind¹⁶¹. Insbesondere der sukzessive Wegfall der Preiskorridore (*bandas de precios*) für chilenische Agrarerzeugnisse, der in der vergleichbaren FTAs mit der EU nicht angetastet wurden, würde für die chilenischen Zuckerrübenproduzenten den finanziellen Kollaps bedeuten. Darüber hinaus drohten Parlamentarier der Opposition, die von der Regierung zum Ausgleich der erwarteten Zollaussfälle (US\$ 430 Mio.) vorgeschlagene Anhebung der Mehrwertsteuer um 1% abzulehnen (diese sollte in einem Paket zusammen mit der FTA gestimmt werden). Schließlich verständigten sich Regierung und Parlament darauf, erst nach der Abstimmung in den USA die eigene Abstimmung zur Ratifizierung über die FTA zu vollziehen.

5.2. Die Verhandlungsrunden mit der EU: *let's go fishing* !

“Our negotiation has delivered the most ambitious and innovative results ever for a bilateral agreement by the EU”. Pascal Lamy, EU-Handelskommissar zu den EU-Chile Verhandlungen.

a) Vorbereitungsphase

Die Verhandlungen über eine FTA zwischen Chile und der EU begannen am 11. April 2000 (6 Monate vor den Verhandlungen mit den USA) in der chilenischen Hauptstadt. In dieser ersten Runde ging es vor allem um die Festlegung der Verhandlungsmodalität (*Agenda Setting*) so wie um die Reichweite der FTA¹⁶². Als Verhandlungsmodus wurde, ähnlich wie in den Verhandlungen Chile-USA, *Single Undertaking* festgelegt: „(..) *to liberalise trade and open up markets whilst allowing positive trade-offs between all sectors*“¹⁶³. Beide Seiten betonten, die Konformität der FTA mit den Grundprinzipien der WTO [Vgl. Kap. 2.1] zu gewährleisten. Im Unterschied zu den Verhandlungen Chile-USA konnten sich in diesem Fall beide Partner noch auf keinen Zeithorizont für die Verhandlungen einigen. Allerdings wurden drei Arbeitsgruppen (AGs) eingerichtet, die von Verhandlungsführer (*Heads of Trade Negotiation*) von DIRECON und der DG-TRADE geleitet und koordiniert werden sollten. Die AGs sollten sofort mit dem Austausch von Vorschlägen zur Liberalisierung beginnen. Wie im Falle Chile-USA, sollten die AGs abwechselnd in den Hauptstädten Santiago und Brüssel tagen:

¹⁶¹ Übersetzung des Autors aus Kommentar vom Senator Alberto Espina (RN) in *El Mercurio* vom 12.12.2002.

¹⁶² Wir haben im Kapitel 2.4 gesehen, dass das Abkommen mit EU-Chile über den Freihandel hinausging: politische und entwicklungspolitische Zusammenarbeit wurde ebenfalls verhandelt. Allerdings konzentriere ich mich in dieser Analyse auf die rein handelspolitischen Elemente (aufgrund der Vergleichbarkeit mit Kap.5.1).

¹⁶³ Rede vom EU-Handelskommissar Pascal Lamy am 25.9.2000 in Santiago. Internet:
http://europa.eu.int/comm/trade/centre/index_en.htm.

Tabelle 5: Arbeitsgruppen Verhandlungen Chile-EU

AG 1: Güterhandel	AG 2: Dienstleistungen	AG 3: Andere Issues
Tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse (inkl. SPS, Antidumping und andere Schutzmaßnahmen), Ursprungsregel und Zollbestimmungen	Dienstleistungen, Kapitalverkehr, Investitionen und Urheberrecht	Öffentliches Auftragswesen, Wettbewerb und Streitschlichtungsmechanismus

Im Unterschied zu den Verhandlungen mit den USA konnte Chile durchsetzen, dass die umwelt- und arbeitsrechtlichen Aspekte nicht im Rahmen des Abkommens ausgehandelt werden sollten. Dieses heikle Thema sollte im Rahmen der AG1 über Antidumpingmaßnahmen angesprochen werden, allerdings genügte der EU die Übernahme der in Rahmen der WTO ausgehandelten Standards und Sanktionsmöglichkeiten¹⁶⁴. In der Vorbereitungsphase ging es auch um die Überprüfung bereits existierender FTAs mit anderen Ländern, um ihre Kompatibilität mit der angestrebten FTA sicherzustellen.

Da die Handelverhandlungen zwischen Chile und der EU sechs Monate vor Aufnahme der Verhandlungen Chile-USA begannen, fanden beide Verhandlungsprozesse in dem selben internationalen Kontext statt. Allerdings stand die EU unter dem Druck der WTO, der USA und der CAIRNS-Gruppe¹⁶⁵, ihre Exportsubventionen zügig umzustellen [WTO 2001]. Beim EU-Gipfel vom Berlin 1999 wurde im Rahmen der Verhandlungen über die Agenda 2000 unter maßgeblichem deutschen Druck eine Höchstgrenze für die EU-Agrarausgaben festgelegt. Damit wurden die Voraussetzungen für die Verhandlungen mit Chile indirekt verbessert. Gleichzeitig aber wurde im regionalen Kontext Argentinien von einer schweren politischen und wirtschaftlichen Krise erfasst, die trotz der internationalen Unterstützung¹⁶⁶ einen schweren Vertrauensverlust für die gesamte Region brachte.

In dieser Phase ging es darüber hinaus, wie auch im Falle der USA, um den Aufbau einer glaubwürdigen Drohkulisse, d.h. um eine gute *BATNA*. Dafür wies die chilenische Regierung einerseits auf die bereits abgeschlossenen FTAs mit Mexiko, Kanada und MERCOSUR [vgl. Kap. 2.2 und 3.3], andererseits auf die laufenden Verhandlungen mit den USA, Südkorea, der ETFA¹⁶⁷ und schließlich auf die ausstehenden FTA-Verhandlungen mit Indien und Neuseeland [DIRECON 2002b] hin, Länder die eine FTA nicht nur mit Chile, sondern mit weiteren lateinamerikanischen Staaten anstrebten. Die EU baute ebenfalls eine Drohkulisse auf. Ihre *BATNA* lag in erster Linie in

¹⁶⁴ Bericht der Kommission über die Verhandlungsrunden mit Chile. Internet: <http://europa.eu.int/comm/trade.htm>.

¹⁶⁵ Gruppe aus 17 Entwicklungs- und Industrieländern, die alle Agrarerzeugnisse vollständig liberalisieren wollen. Hierzu zählen u.a. Brasilien, Argentinien, Chile, Australien, Kanada und Südafrika. Vgl. www.cairnsgroup.org.

¹⁶⁶ Z.B. der DAVOS-MERCOSUR Wirtschaftsgipfel (sog. *Davosito*) in Buenos Aires im Mai 2001.

¹⁶⁷ Zur European Free Trade Area gehören Norwegen, Schweiz, Lichtenstein und Island. Das Abkommen wurde Ende 2002 abgeschlossen. Die FTA mit Südkorea ging in Februar 2003 zu einem erfolgreichen Ende.

der Bevorzugung anderer bilateraler Verhandlungen. Aber auch die EU bracht ihre strukturelle Macht ins Spiel. Nach Angaben von Verhandlungsteilnehmern wies sie, um weitere Konzessionen zu erzielen, immer wieder in den Verhandlungen auf die geringe Größe Chiles hin¹⁶⁸.

Ähnlich wie im Falle der Verhandlungen zwischen Chile und den USA setzten schließlich beide Verhandlungspartner auf eine zweidimensionale Taktik: neben gegenseitigen Besuchen von Politikern und Parlamentariern im Zuge einer *value creating* Taktik¹⁶⁹ gehörten Konzessionen und Kompensationszahlungen, also eine *value claiming* Taktik, ebenso zum Verhandlungsspiel.

b) Durchführungsphase

Im Juli 2001 (5. Runde) fand der erste Austausch von Produktlisten zum gegenseitigen Abbau der tarifären Handelshemmnissen (zwei Wochen bevor dies in den Verhandlungen Chile-USA passierte) statt. Chile schlug Übergangsfristen von 5 und 10 Jahren für die Importe in die sensiblen Bereiche vor [Kap. 3.1], während die EU eine differenziertere Modalität für ihre Importe in die seine sensiblen Sektoren bevorzug (2,4,7 und 10 Jahre). Hier konnten die ersten gravierenden Differenzen konstatiert werden. Im Bereich der *Fischereipolitik* forderte die Kommission, EU-Schiffe innerhalb der von Chile beanspruchten 200 Seemeilen agieren zu lassen [Kap. 3.1]. Im Juli 2001, mitten in den Verhandlungen, verhängte die EU eine 6-monatige Importsperr für Fischmehl aus Chile, um eine mögliche Ansteckung von europäischem Vieh mit BSE zu unterbinden¹⁷⁰. Chile bezichtigte die EU der willkürlichen Anwendung von phytohygienischen Standards - SPS [vgl. Kap. 3.2]. Die chilenische Regierung setzte eine diplomatische Offensive mit *value-creating* und *value-claiming* Maßnahmen in Gange. Einerseits unternahm wichtige Regierungsvertreter Gespräche in Brüssel und in wichtigen europäischen Hauptstädten, um auf die bereits erzielten Kompromisse in politischen und ökonomischen Themen hinzuweisen (siehe unten). Andererseits drohte Chile der EU, vor der WTO eine Klage einzureichen¹⁷¹. Schließlich nahm die EU die Maßnahme zurück [DIRECON 2002].

Im Bereich der *Landwirtschaft* forderte Chile, die zum Schutz der eigenen Landwirte eingeführten Preiskorridore (*Bandas de precios*, Kap.3.1) für Weizen, Zucker, Öl und Milchprodukte aufrechtzuerhalten. Darüber hinaus forderten die chilenischen Unterhändler, die Exporte von Fruchtsäften und Tomaten in die EU von vornherein zu liberalisieren. Im Bereich des *Urheberrechts* gab es ebenfalls eine deutliche Konfrontation. Hier forderte die EU die chilenischen Produzenten auf, auf Bezeichnungen wie Champagner, Cognac, Parma und Roquefort zu verzichten [Kap. 3.1]. Um dieser Forderung nachzukommen musste die DIRECON auf Ebene II

¹⁶⁸ Gespräche mit Lorena Palomo (DIRECON) und Claudio Navarro (ODEPA) am 15.12.2002 und am 15.7.2003.

¹⁶⁹ Z.B. der Besuch der chilenischen Außenministerin Alvear beim EU-Beauftragten für GASP Solana am 24.5.2001

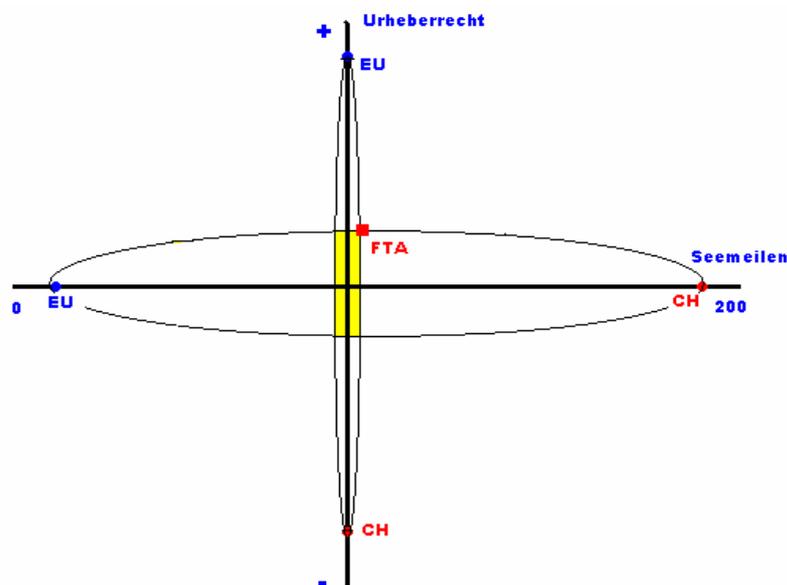
¹⁷⁰ Diese Maßnahme war bereits von Frankreich und Deutschland in Dezember 2000 getroffen, allerdings von Frankreich in Februar 2001 wieder zurückgenommen. Die Maßnahme stieß wegen der umstrittenen wissenschaftlichen Fundierung auf harsche Kritik nicht nur in Chile (die peruanische Exporte waren ebenfalls betroffen).

¹⁷¹ In der Tat verklagten Chile und Peru die EU vor der WTO am 10. Juli 2001. Diese Maßnahme hatte in erster Linie eine politische Bedeutung, da ein Urteil der WTO erfahrungsgemäß Jahre dauern kann.

mit den betroffenen Unternehmen verhandeln. Diese waren jedoch nicht bereit, in diesem Punkt nachzugeben¹⁷². Außerdem gab es deutliche Unterschiede innerhalb der *Ursprungsregeln* für Weine, weshalb die EU exaktere Herkunftsbezeichnungen forderte. Chile knüpfte diese an einen sofortigen Wegfall der Zölle für Weine.

Wie wir im einleitenden Kapitel gesehen haben, ist es die Rolle des Verhandlungsführers, unterschiedliche *win-sets* in einer relativen Bedeutung zueinander zu stellen, die durch die Mobilisierungskraft der betroffenen Interessensgruppen auf Ebene I bestimmt wird. Aus dieser Reihenfolge bestimmt der Verhandlungsführer, wo Koppelgeschäfte möglich sind. Fig. 17 zeigt das Koppelgeschäft zwischen den Konflikten um Ursprungsregel und Seemeilen.

Fig.17: Issue Linkages Chile-EU



Die FTA brachte eine gewisse Verbesserung für Chile, allerdings entsprach das Ergebnis in beiden Fragen nicht der optimalen Lösung für jeden Verhandlungspartner. Im Bereich der *Fischereipolitik* wurde ein Kompromiss gefunden. In dem Abkommen wird nur in einer Fußnote erwähnt, dass Chile Anspruch auf eine exklusive Wirtschaftszone 200 Seemeilen erhebt¹⁷³. Der Kompromiss bedeutete allerdings eine Art Pyrrhussieg für die chilenischen Unterhändler, da sie im Bereich der Beteiligung ausländischer Investoren an chilenischen Fischereien nachgeben mussten¹⁷⁴. Im Bereich des *Urheberrechts* hingegen konnte die EU ein Großteil ihrer Maximalpositionen

¹⁷² Sie exportierten bereits nach MERCOSUR und Lateinamerika mit diesen Bezeichnungen. Eine Umbenennung war mit erheblichen Kosten verbunden. Gespräch mit Francisco Vicuna vom Sektexporteur *San Pedro* am 23.3.2003.

¹⁷³ Diese Einigung konnte nur in den letzten Stunden der letzten Verhandlungsrunde nach erheblichem Druck der chilenischen Außenministerin Alvar und von EU-Kommissar Lamy erzielt werden. Vgl. *El Mercurio* 5.5.2002.

¹⁷⁴ Theoretisch bestand für chilenische Investoren die Möglichkeit, ebenfalls Mehrheitsanteile an europäischen Fischereien zu erwerben. Allerdings gab es in den EU-Gewässern „*sowieso nichts zu fangen, denn sie haben alles bereits ausgerottet*“. Vortrag vom Fischverbandspräsident (SONAPESCA) Izquierdo am 26.6.2002 in Santiago.

durchsetzen. Insbesondere die französische Position wurde stark berücksichtigt¹⁷⁵. Allerdings war dieser französische Erfolg nicht nur auf den Einfluss der Champagnerlobby zurückzuführen. Hier spielte ebenso der politische Kontext eine erhebliche Rolle. Bundeskanzler Gerhard Schröder hatte sich auf Wunsch bestimmter politischen Kräfte im eigenen Lager für eine Verquickung der EU-Chile Verhandlungen mit den EU-MERCOSUR Verhandlungen ausgesprochen, um diesen vergleichsweise lahmten Verhandlungen eine neue Dynamik zu verleihen¹⁷⁶. Präsident Lagos reiste daraufhin nach Frankreich, um die Unterstützung der französischen Regierung gegen diese Haltung zu erhalten. Zwei Monate später änderte die deutsche Regierung ihre Position: *Champagner pour la liberté du commerce!*¹⁷⁷

Im Bereich der agroindustriellen Erzeugnisse konnte Chile einen komfortablen Kompromiss erreichen: Fruchtsäfte und Tomatendosen, wie auch Weine, erhielten Übergangsfristen von nur 4 Jahren und wurden an keine Quoten gebunden, wie dies unter dem GSP der Fall war. Auch hier bestimmte die institutionelle Struktur der EU die Koalitionsmöglichkeiten von Chile mit bestimmten EU-Mitgliedern gegen die griechischen Interesse [vgl. Kap. 3.1 und 4.2].

Im Kapitel über die institutionellen Determinanten der EU [Kap. 4.2] sprach ich über die Rolle der EU-Ratspräsidentschaft bei internationalen Verhandlungen. Auch im Fall der Verhandlungen mit Chile spielte die sechsmonatige spanische Ratspräsidentschaft ab 1.1.2002 eine bedeutende Rolle. Sie setzte das Thema FTA mit Chile und dem MERCOSUR an der ersten Stelle ihrer Prioritäten und kündigte an, den Abschluss der Verhandlungen mit Chile noch vor dem Gipfel EU-MERCOSUR zu erzielen, der für Mai 2002 in Madrid geplant war¹⁷⁸. Wie ich bereits im Kap. 4.1 erläutert habe, tätigten spanische Firmen seit den frühen 90er Jahren die bedeutendsten ausländischen Investitionen in Chile, vor allem in den Bereichen Stromerzeugung und Finanzdienstleistungen. Eine FTA mit Chile würde den spanischen Investoren erleichtern, auch im chilenischen Fischsektor zu investieren [Kap. 3.1], womit sie auch vom Export in die EU profitieren würden. Nach Angaben von Verhandlungsteilnehmern setzte die spanische EU-Ratspräsidentschaft sowohl die Kommission als auch die chilenische Seite unter einen enormen Druck für einen schnellen Abschluss der Verhandlungen¹⁷⁹.

¹⁷⁵ So verzichteten die Chilenen auf Bezeichnungen vor allem aus Frankreich. Vgl. La Segunda, 8.Juni 2001.

¹⁷⁶ Vor allem Vertreter der Grünen Partei setzten sich für eine Verknüpfung der Verhandlungsprozesse ein, nicht zuletzt um weitere Konzessionen im Bereich Umweltstandards zu bekommen. Vertreter des Gewerkschaftsflügels der SPD wollten höhere Arbeitsstandards erzielen, um ein Signal für die Verhandlungen EU-MERCOSUR zu setzen.

¹⁷⁷ Welche Druckmaßnahmen die französische Regierung gegenüber Deutschland dabei anwendete konnte nicht präzisiert werden.

¹⁷⁸ Vgl. Pressemitteilung von DIRECON vom 31.1.2002.

¹⁷⁹ Vortrag vom SONAPESCA-Präsident Izquierdo am 26.6.2002 in Santiago und Interview mit Lorena Palomo, DIRECON, am 15.12.2002.

c) Implementierungsphase

Nach nur 10 Verhandlungsrunden wurden die Verhandlungen am 25.4.2002 in Brüssel abgeschlossen. Selbst EU-Handelskommissar Lamy zeigte sich überrascht über das schnelle Ende der Verhandlungen: „(...)When this negotiation was launched in April 2000, it was a tall order to think that we could complete it within such a short period. But the political will injected by both sides, the target of the II EU-Latin America summit and the gentle encouragement of the Spanish Presidency have all contributed making an announcement of this deal possible in Madrid in a few weeks“¹⁸⁰. Aufgrund der permanenten Begleitung der Verhandlungen durch die nationalen Regierungen konnte eine schnelle Ratifizierung im EU-Rat erwartet werden. Da für diese Ratifizierung weder die Zustimmung des Europäischen Parlaments noch der Nationalparlamente notwendig war¹⁸¹, beschränkte sich die Lobbyarbeit der chilenischen Seite auf den EU-Ministerrat. Für die Ratifizierung musste das Abkommen erst in die restlichen EU-Sprachen übersetzt werden (die Verhandlungen wurden auf Englisch geführt), was angesichts der Größe des Abkommens (1.437 Seiten für über 6.500 Produkte) einige Monate in Anspruch nehmen würde. Hier zeichnete sich ein Konflikt hinsichtlich des ausgehandelten Kompromisses im Bereich der Fischereipolitik ab. Der chilenische Verband SONAPESCA forderte einen Zusatzprotokoll über die Interpretierung der im Abkommen als Fußnote verzeichneten Regelung der 200 Seemeilen¹⁸². Ihrerseits forderte die EU einen Zusatzprotokoll über den Investitionskapitel in chilenischen Fischerein [vgl. Kap. 3.1.2]. Der chilenische Verband drohte die chilenische Regierung mit einer starken Opposition für die Ratifizierung¹⁸³. *Tit-for-tat* zwischen DIRECON und der EU war wieder gefragt. Chile tat den ersten Schritt und unterschrieb im Mai 2002 den Zusatzprotokoll über Investitionen. Die EU unterschrieb im Juni 2002 den Zusatzprotokoll über die Seemeilen. Als die juristische Endfassung des Abkommens von beiden Seiten freigegeben wurde, unterzeichneten beide Partner in Brüssel im November 2002 den Vertrag. In der EU war für die FTA keine Ratifizierung des Europäischen Parlamentes oder der Nationalparlamente notwendig. In Chile erfolgte die Ratifizierung, trotz der Opposition einiger Senatoren wegen des Fischereikompromisses, am 15. Januar 2003. Seit dem 1. Februar 2003 ist das Freihandelsabkommen zwischen Chile und der EU in Kraft.

¹⁸⁰ Presseerklärung von Pascal Lamy vom 26.4.2002. Internet, http://europa.eu.int/comm/trade/icentre/index_en.htm.

¹⁸¹ Das bezieht sich auf den Handelspolitischen Teil des Abkommens (FTA). Der politischer Teil bedurfte eine Ratifizierung durch die Parlamente [Vgl. Kap. 2.4 und 4.2].

¹⁸² Die Fußnote von Seite 936 des Abkommens lautet: „As long as any transfer of sovereign rights between the Parties, as defined by international rules, is subject to negotiations, this provision will not apply to products of sea fishing and other products taken from the sea by Community vessels in the Exclusive Economic Zone of Chile or to products of sea fishing and other products taken from the sea by Chilean vessels in the Exclusive Economic Zone of the Member States of the Community“. SONAPESCA fürchtete, die Regelung könne als Fußnote nicht beachtet werden. [vgl. Assoziierungsabkommen EU-Chile, Annex 3, Titel 3, Artikel 4, Buchstabe f].

¹⁸³ Diese Drohung schien nicht zuletzt deswegen glaubwürdig, weil im Senat ehemalige Befehlshaber der Streitkräfte saßen [vgl. Kap. 4.1], die ein besonders starkes Interesse an die Gewährleistung der 200 Seemeilen hatten [Kap.3.1]

6. Auswertung der Hypothesen und Plädoyer: *Reducing Uncertainty*

Ziel dieser Arbeit war es, die Faktoren herauszuarbeiten, die für die unterschiedlichen Dynamiken in den Verhandlungsprozessen zwischen Chile und der EU einerseits und Chile und den USA andererseits in erster Linie verantwortlich sein konnten. Das Zusammenspiel von innenpolitischen Interessen, Präferenzen und Handlungsressourcen einerseits und den strategischen Möglichkeiten bei den Verhandlungen selbst andererseits wurden stets vom institutionellen Rahmen in einem sich wandelnden internationalen Kontext bestimmt. Für die Operationalisierung dieses Gedankens habe ich das vielschichtige Modell von *Two-Level-Games* präsentiert und mit Elementen des ökonomischen Kontexts ergänzt. Ausgehend von diesem theoretischen Hintergrund habe ich darauf hin zehn Hypothesen über Handelsverhandlungen erarbeitet [vgl. Kap. 1.4], die uns zum einen die Vergangenheit und die Gegenwart zu verstehen und zum anderen die Ungewissheit über die Zukunft internationaler Handelsverhandlungen zu reduzieren helfen sollten.

Auswertung der Hypothesen

Hypothese 1 über die Auswirkungen der parteipolitischen Verhältnisse zwischen Exekutive und Legislative auf die Dynamiken von internationalen Handelsverhandlungen hat sich bei der Analyse als nützlich, allerdings als wenig aussagekräftig für den Verlauf der Verhandlungen erwiesen. Internationale Handelsverhandlungen unterstehen in erster Linie ökonomischen Interessen, die keine parteipolitischen Loyalitäten kennen. So setzten sich in Chile Parlamentarier von Regierung und Opposition gegen Freihandelsabkommen mit der EU und den USA ein, die keinen ausreichenden Schutz für einheimische Land- und Fischwirtschaft vorsahen. Im Falle der EU erwies sich diese These aufgrund der einzigartigen institutionellen Architektur der Union für die Handelspolitik als besonders wenig aussagekräftig. Fern von einer europäischen Öffentlichkeit und von demokratischen Wahlen agiert die Kommission wie ein Raumschiff Millionen Lichtjahre entfernt von einer durch parteipolitische Zugehörigkeiten geprägten Welt: *the voters are at home, and lets keep them there!*. In den USA schafft die starke Beteiligung des Kongresses an Handelsverhandlungen durch die TPA durchaus Raum für politischen Loyalitäten. Allerdings konnte auch hier nicht konstatiert werden, dass eine ähnliche parteipolitische Tendenz zwischen Regierung und Kongress internationale Handelsvereinbarungen wahrscheinlicher gemacht hätte. Im Gegenteil, die erste Präsidentschaft Bill Clintons konnte, trotz einer eigenen Mehrheit im Kongress zwischen 1993-1997, keine TPA erhalten. Aber auch unter eine *geteilten Regierung* von Bush Sr. zwischen 1989 und 1993 wurde keine TPA für die Verhandlungen mit Chile erteilt. Paradoxerweise kam die TPA letztendlich im August 2002 unter einem mehrheitlich demokratisch geprägten US-Kongress unter der Präsidentschaft George W. Bush zustande.

Hypothese 2 über die Vernetzung zwischen unterschiedlichen Handelsverhandlungen und ihre Effekte auf die Einigungsmöglichkeiten hat sich sowohl beim Verstehen der Verhandlungen Chile-EU und Chile-USA als auch bei der Reduzierung der Ungewissheit über laufenden und künftigen Handelsverhandlungen als besonders hilfreich erwiesen. Parallel zu den Verhandlungen mit der EU und den USA verhandelte Chile mit anderen Ländern. Insbesondere die Verhandlungen mit Südkorea als ersten Dominostein einer potentiellen asiatischen Partie in Lateinamerika brachten Washington und Brüssel unter Zugzwang. Darüber hinaus ergab sich eine Konkurrenz zwischen beiden Handelsmächten, indem sie parallele Handelsverhandlungen mit mehreren Ländern führten. Sowohl die EU als auch die USA betrachteten die Verhandlungen mit Chile als bedeutendes Signal für den Verlauf der Handelsverhandlungen mit den restlichen lateinamerikanischen Partnern (USA im Rahmen der FTAA) und dem MERCOSUR (EU im Rahmen schleppender Verhandlungen).

Hypothese 3 über die unterschiedlichen Effekte der Ergebnisse von Handelsverhandlungen auf die Volkswirtschaften (*BATNA*) und somit auf den Handlungsspielraum des Verhandlungsführers beim Verlauf der Verhandlungsrunden bietet ebenfalls eine gute theoretische Aussagekraft für den Verlauf von Handelsverhandlungen zwischen großen und kleinen Volkswirtschaften. Die geringen Effekte einer FTA mit Chile für die EU können die schnellere Dynamik dieser Verhandlungen als die mit dem MERCOSUR mit gewisser Bedeutung erklären. Im Falle USA allerdings liefert die These keinen Aufschluss auf den langwierigen Verhandlungsprozess. Der zweite Teil der These über die Möglichkeiten des „kleineren“ Verhandlungsführers, diese geringen Effekte für sich zu nutzen erwies sich als gänzlich falsch. Sowohl die EU als auch die USA zeigten wenig Kompromissbereitschaft bei sensiblen Bereichen. Sie betrachteten vielmehr jedwede Konzessionen gewissermaßen als Vorlage für Forderungen von anderen „kleinen“ Verhandlungsführern.

Hypothese 4 über die Auswirkungen des wirtschaftspolitischen Kontexts auf den Spielraum der Verhandlungsführer und damit auf die Dynamik von Handelsverhandlungen liefert einen entscheidenden Beitrag zum Verständnis der Chile-USA Verhandlungen und möglicherweise ein bedeutendes Werkzeug zur Reduzierung der Ungewissheit über künftige Handelsverhandlungen. Die Ereignisse vom 11. September 2001 veränderten grundsätzlich den *win-set* der US-Regierung. Ihr gelang es, politische Sicherheit und Freihandel in einem unmittelbaren Zusammenhang innenpolitisch zu vermitteln. Die Widerstände von protektionistischen Kräften im US-Kongress wichen Interessen der nationalen Sicherheit. Umgekehrt, im Falle der Europäischen Union konnten die Forderungen der WTO und zahlreicher Länder einen Druck auf protektionistische Positionen der einheimischen Landwirtschaft erzeugen, die Konditionen für eine weitreichende Agrarreform verbessern und somit die Handelsverhandlungen mit Chile deutlich begünstigen.

Hypothese 5 und 6 über die Effekte politischer Eingriffe auf die Verhandlungsdynamik und über die dafür erforderlichen Strategien konnten empirisch belegt werden. Einerseits konnte in beiden Verhandlungsprozessen eine Strategie beobachtet werden, die zur Steigerung der Ungewissheit über die Möglichkeiten, angestrebte Kompromisse innenpolitisch durchsetzen zu können abzielte. Im Falle der USA beharrte die US-Regierung durch eine *value claiming* Strategie darauf, arbeits- und umweltrechtliche Standards in das Hauptabkommen zu integrieren. Andererseits suchte sie durch eine *value-creating* Strategie, möglichst viele Kompromisse in vergleichsweise einfacheren Themen zu schließen. Darüber hinaus versuchte das USTR, eine Koalition mit der DIRECON über die arbeitsrechtlichen Standards einzugehen, um seinen eigenen *win-set* gegenüber den Gewerkschaften zu vergrößern. Im Falle der Verhandlungen Chile-EU beharrte die Kommission auf die Forderung gegenüber der DIRECON, auf bestimmte Produktbezeichnungen zu verzichten. Durch *value creating* versuchte sie allerdings, im Bereich der wichtigen Preiskorridore für die chilenische Agrarerzeugnisse nachzugeben. Allerdings kam es in beiden Verhandlungsprozessen, wie *These 5* erläutert, zu einem Punkt, ab dem beide Verhandlungsführer keine weitere Zugeständnisse machen konnten. Hier konnte nur der politische Wille eine Einigung herbeiführen. Jedoch ging es auch hier darum, den politischen Eingriff so spät wie möglich zu vollziehen. Im Falle Chile-USA schalteten sich in der letzten Verhandlungsrunde der chilenische Finanzminister und die chilenische Außenministerin persönlich ein. Nur sie konnten, auf drängen des Präsidenten Lagos, in den finanzpolitischen Konflikten Zugeständnisse autorisieren. Im Falle Chile-EU brachte der Einsatz vom EU-Kommissar Lamy, die strittige Frage der exklusiven Wirtschaftszone als Fußnote vertraglich festzulegen, den entscheidenden Durchbruch. Insgesamt durften die Kosten eines Abbruchs für alle drei Verhandlungspartner in der letzten Runde größer als die Nutzen gewesen sein [vgl. Kap.1.3.3]. Die *Thesen 5 und 6* konnten allerdings hinsichtlich der unterschiedlichen Dynamiken zwischen beiden Verhandlungsprozessen wenig Aufschluss geben und können in so fern nur bedingt für vergleichende Studien angewendet werden.

Hypothese 7 über die eingeschränkte Rationalität der Verhandlungspartner und die Rolle von Vertrauen in den Verhandlungen hat uns ebenfalls bei der Analyse der Rundendynamik geholfen. Um Informationsdefizite über die *win-sets* des Verhandlungspartners auszugleichen, wendeten alle drei Seiten *value creating* Strategien u.a. durch *tit-for-tat* Taktiken an. Beispielsweise erhielt die DIRECON die Zusicherung vom USTR, zwar ein Kapitel über arbeitsrechtlichen Standards in das Hauptabkommen zu integrieren, allerdings dafür vage Überwachungsmöglichkeiten festzulegen. Die *These 7* hilft uns aber auch dabei, die Ungewissheit über den Ausgang künftiger Handelsverhandlungen zu reduzieren. Denn im handelspolitischen Bereich gibt es internationale und nationale Netzwerke, die Informationsdefizite über die Auswirkungen der Abkommen auf die

Volkswirtschaften deutlich verringern. Insofern können hiermit die Handlungsspielräume des Verhandlungspartners in gewisser Hinsicht eingeschränkt und somit die Rolle von Vertrauen durch die Rolle von Kontrolle ersetzt werden.

Hypothese 8 über das Mobilisierungspotential der Interessensgruppen und seine Abhängigkeit von der nationalen Öffentlichkeit, die durch die nationalen Institutionen bedingt wird, konnte bestätigt werden. Diese These hat hinsichtlich meiner Fragestellung über die verschiedenen Dynamiken zwischen den Verhandlungsprozessen Chile-EU und Chile-USA die größte Aussagekraft. In Chile gelang es den Interessensgruppen, ihre Belange durch eine breite Presseberichterstattung an die Öffentlichkeit zu vermitteln. Aufgrund der institutionellen politischen Struktur Chiles konnten die Interessensgruppen genügend Parlamentarier für ihre Forderungen mobilisieren. Im Falle der USA war es ähnlich. Hier gilt das Prinzip, das Außenpolitik gleichzeitig Innenpolitik ist. Gerade in Fragen des Außenhandels gelingt es den Interessensgruppen, die Öffentlichkeit durch die Presse, aber auch durch Protestaktionen für ihre Belange zu sensibilisieren. Ihre Einflussmöglichkeiten auf die Parlamentarier sind darüber hinaus durch den Einsatz von erheblichen Mitteln für Wahlkampffinanzierung untermauert. Diese Möglichkeiten hängen mit dem institutionellen Rahmen zusammen, denn der Präsident ist auf eine Beteiligung des Kongresses in Fragen des internationalen Handels angewiesen. Im Falle der Europäischen Union stehen wir vor einer vergleichsweise schwachen Mobilisierungskraft der Interessensgruppen in Fragen des Außenhandels. Hier können sie vor der Delegation des Mandats an die Kommission eine mittlerweile institutionalisierte Lobbyarbeit betreiben. Allerdings ist eine begleitende Lobbyarbeit zu den Verhandlungen, anders als im Falle Chiles und USA, nicht vorgesehen. Insofern hilft uns *These 8*, nicht nur bei der Beantwortung der Frage nach den verschiedenen Geschwindigkeiten bei den Verhandlungen Chile-EU und Chile-USA, sondern auch dabei, künftige Dynamiken in anderen Handelsverhandlungen mit einer gewissen theoretischen Kraft voraussagen zu können. Die EU dürfte, aufgrund ihrer *sui generis* Konstruktion, schneller Handelsverhandlungen abschließen als die USA.

Hypothese 9 über die prozedurale Struktur der Handelsverhandlungen und ihren Einfluss auf die Ergebnisse brachte mäßige Ergebnisse. Zwar kann der „kleinere“ Verhandlungspartner durch *Agenda Setting* (welche Themen zu welchem Zeitpunkt verhandelt werden) in der Vorbereitungsphase einen Einfluss auf den weiteren Verlauf der Verhandlungen nehmen. Insofern sind Verhandlungen kein formeller Akt in dem der kleine Verhandlungspartner jedwede Konzessionen hinnehmen muss. Allerdings half uns *These 9* wenig dabei, die unterschiedlichen Dynamiken zwischen den Verhandlungen Chile-EU und Chile-USA zu erklären, denn beide Verhandlungsprozesse unterstanden den Prinzipien *stock taking* und *single undertaking*.

Hypothese 10 über die Möglichkeiten des Verhandlungsführers, durch parallele Konflikte außerhalb des Verhandlungsprozesses weitere Zugeständnisse vom Verhandlungspartner im eigentlichen Verhandlungsprozess abzuverlangen, konnte in unserer empirischen Überprüfung bestätigt werden. Die EU nutzte geschickt den Konflikt um das Fischmehl, um weitere Konzessionen im Bereich der exklusiven Wirtschaftszone bzw. in Fragen der Beteiligung ausländischer Firmen an chilenischen Fischereibetriebe ausnutzen. Im Falle der USA ereignete sich der diplomatische Eklat um die Irak-Frage erst nach dem Abschluss der Verhandlungen, weshalb das keinen Einfluss auf die Ergebnisse der Verhandlungen hatte. Allerdings beeinträchtigte die ablehnende Haltung Chiles zum Irak-Krieg die Gesamtdynamik der Verhandlungen, indem die US-Regierung in der Ratifizierungsphase das Verfahren verzögerte. Vielleicht könnte aus diesen beiden Beispielen die *These 10* dahingehend präzisiert werden, in welcher Phase der Verhandlungen (*Vorbereitungs-, Durchführungs- oder Implementierungsphase*) das Ausbrechen eines parallelen Konfliktes zu welchen Ergebnissen führt, ob die parallelen in der aufgebaut werden. Darüber hinaus könnte man die Rolle internationaler Organisationen einbauen (z.B. WTO). Allerdings bedürfte dies eine weitere Überprüfung, die in dieser Analyse nicht geleistet werden kann. Bezüglich unserer Fragestellung über die verschiedenen Geschwindigkeiten der Verhandlungen Chile-EU und Chile-USA besaß *These 10* jedenfalls wenig Erklärungskraft.

Plädoyer für den Freihandel

Das Abkommen mit der Europäischen Union brachte für Chile bereits in den ersten drei Monaten der Implementierung (1. Februar 2003) eine Zunahme der Exporte (ohne Kupfer) in die EU um 27% [DIRECON 2003d]. Neben einer Zunahme des Exportvolumens zeichnete sich eine weitere Diversifizierung der Exportprodukte ab. Die Wachstumsimpulse durch das Abkommen mit den USA beziffern chilenische Ökonomen [Edwards 2003, Corbo 2003] auf 0,5%. Nach einem internen Bericht der USITC wird sich der bilaterale Handel zwischen den USA und Chile bis 2016 verdoppeln. Nach Unterzeichnung der FTA mit den USA erreichte das Länderrisikoindex eine historische Tiefe von 116 Basispunkte [JP-Morgan], erleichterte dabei den Zugang zum Kapitalmarkt und schuf somit bessere Voraussetzungen für die ökonomische Entwicklung des Landes. Die FTAs sind jedoch kein Patentrezept gegen Protektionismus: Im Juli 2002, zwei Monate nach Unterzeichnung der FTA, leitete die EU eine Untersuchung im Bereich der Lachsexporte gegen Chile (und die Färöer Inseln) wegen Preisdumping ein [EU 2002b:68]. Zahlreiche Entwicklungs- und Schwellenländern sind z.Z. in Handelsverhandlungen involviert. Nur die Abschaffung des Protektionismus kann bessere Grundlagen für die Einbindung dieser Länder in den Welthandel und die Anknüpfung an ökonomischer Entwicklung: *Let's trade !*

7. Verwendete Literatur (thematisch geordnet) und Quellenverzeichnis

7.1. Allgemeine Literatur

- **Bolle** (2003). Mitschriften aus Vorlesungen am *Otto-Suhr-Institut*. Berlin
- **Popper**, Karl (1963). *Vermutungen und Widerlegungen*. Tübingen
- **Sun-Tsu** (1992). *El arte de la guerra*. Bogotá
- **Tsu Peng, Li** (1966). *Enfrentar uno a diez en lo estratégico, enfrentar diez a uno en lo táctico. Una exposición del pensamiento del camarada Mao Tse-Tung sobre la estrategia*. Peking
- **Ricardo**, David (1827). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London.
- **Schmidt**, Manfred (2000). *Demokratiethorien*. Opladen.

7.2. Über Verhandlungen 1: *on theory*

- **Axelrod**, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York.
- **Axelrod**, Robert (1986). *Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Insitutions*. In: Kenneth, Oye (Ed.). *Cooperation Under Anarchy*, 226-224. Princeton.
- **Benz**, Arthur (1992). *Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozessen in verbundenen Entscheidungsarenen*, in: **Benz**, Arthur/**Scharpf**, Fritz/**Zintl**, Rheinhard. *Horizontale Politikverflechtung* (147-196). Frankfurt a.M.
- **Busch**, Lutz-Alexander/**Horstmann**, Ignatius J. (1999). *The Game of Negotiations: Ordering Issues and Implementing Agreements*. *Department of Economics*. University of Western Ontario, London.
- **Bueno de Mesquita**, Bruce (2002). *Domestic Politics and International Relations*. *International Studies Quarterly* (46), 1-9.
- **Brams**, Steven (1975). *Game Theory and Politics*. New York.
- **Brams**, Steven (1990). *Negotiation Games*. New York.
- **Brams**, Steven (1994). *Theory of Moves*. Cambridge.
- **Dixit**, Avinash/Skeath, (1999). *Games of Strategy*. New York.
- **Dixit**, Avinash/Nalebuff, Barry (1997). *Spieltheorie für Einsteiger*. Ulm.
- **Dixit**, Avinash/**Londregan**, John (1998). *Ideology, Tactics and Efficiency in Redistributive Politics*. *The Quarterly Journal of Economics* (5) 497-529.
- **Dutta**, Prajit K (1999). *Strategies and Games*. Cambridge.

- **Evans**, Peter (1993). Building an Integrative Approach To International and Domestic Politics. In: Evans/Putnam/Jakobson (Ed.). *Double Edge Diplomacy*. Los Angeles
- **Fisher**, Roger/Ury, William (1981). Getting to yes: negotiating agreement without giving in. New York.
- **Keohane**, Robert O. / **Nye**, Joseph S. Jr. (1977). Power and Interdependence. Boston
- **Kiener**, Stefan (1990). Die Principal-Agent-Theorie aus informationsökonomischer Sicht. Heidelberg.
- **Moravcsik**, Andrew (1993). Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: Evans/Putnam/Jakobson (Ed.). *Double Edge Diplomacy*. Los Angeles.
- **Moravcsik**, Andrew (1997). Taking Other Preferences Seriously, in: *International Organization* (51:4) 513-553. Cambridge.
- **Odell**, John S.(2000). Negotiating the World Economy. Ithaca, NY.
- **Putnam**, Robert (1988). Diplomacy and Domestic politics: The logic of Two-Level-Games. *International Organisation* (42:1) 427-460
- **Raiffa**, Howard (1982). The Art and Science of Negotiation. Cambridge
- **Rubin**, Jeffrey Z./**Faure**, Guy Olivier (1993). Culture and Negotiation. Newbury Park.
- **Scharpf**, Fritz (2000). Interaktionsformen. Opladen.
- **Schelling**, Thomas C. (1960). The Strategy of Conflict. Cambridge.
- **Sebenius**, James K. / Lax, David A. (2002): Dealcrafting: The Substance of Three-Dimensional Negotiations. *Negotiation Journal* (34:1).
-
- **Susskind**, Lawrence/**Cruikshank**, Jeffrey (1987). Braking the Impasse. Harvard
- **Susskind**, Lawrence/**Martínez Janet** (2001). Parallel Informal Negotiation: An Alternative to Second Track Diplomacy. *International Negotiation* (5) 569–586
- **Tsebelis**, George (2002). Veto Players: How Political Institutions Work. New York.
- **Tsebelis**, George (1990). Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics. Berkley.
- **Zartman**, I. William/Rubin, Jeffrey Z. (2000). Power and Negotiation. Michigan
- **Zartman**, I. William (2002). What I Want to Know about Negotiations. *International Negotiation* (7) 5–15.

7.3. Über Verhandlungen 2: *Case Studies*

- **Baldwin**, Robert (2002). Entry and Asymmetric Lobbying: Why Governments Pick Losers. *NBER Working Paper* 8756. Cambridge, Massachusetts
- **Baldwin**, Robert/**Magee**, Christopher (2002). Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills. *NBER Working Paper* 6376. Cambridge, Massachusetts.
- **Bergsten**, C. Fred (1998). The Need for New Fast Track Legislation. *Testimony before the Committee on Finance, US-Senate*.
- **Bhagwati**, Jagdish/**Krueger**, Anne (1995). The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements. Washington D.C.
- **Bhagwati**, Jagdish (2002). Free Trade. Princeton
- **Cameron**, Maxwell/**Tomlin**, Brian (2000). Negotiating North American Free Trade. *International Negotiation* (5), 43-68.
- **Casar**, María Amparo (1998). Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. *CIDE Working Paper*. Mexiko.
- **Clarck**, William/**Duchesne**, Erik/**Meunier**, Sophie (2000). Domestic and International Asymmetries in US-EU Trade Negotiations. *International Negotiation* (5), 69-95.
- **Druckman**, Daniel (1996). Is There a U.S. Negotiating Style? *International Negotiation* (1) 327-334
- **Druckman**, Daniel (1998). Social Exchange Theory: Premises and Prospects. *International Negotiation* (3) 253–266.
- **Druckman**, Daniel (2002). Case-Based Research on International Negotiation: Approaches and Data Sets. *International Negotiation* (7) 17–37
- **Larson**, Deborah (1998). Exchange and Reciprocity in International Negotiations. *International Negotiation* (3) 121–138,
- **Edwards**, Sebastian (2001). Capital Mobility and Economic Performance: Are Emerging Economies Different? *NBER Working Paper* Nr. 8076.
- **Eichengreen**, Barry (1988). Dental Hygiene and Nuclear War: How International Relations Looks form Economics. *International Organization* (52:4), 993-1061
- **Eichengreen**, Barry (2003). The Monetary Consequences of a Free Trade Area of the Americas. *NBER Working Paper* w9666. Cambridge, Massachusetts
- **Eichengreen**, Barry/**Odell**, John (1996). The US, the ITO and the WTO: Exit Options, Agent Slack and Presidential Leadership. (*CIDER*) *Working Paper*. Berkeley.
- **Gehring**, Thomas (1996). Arguing und Bargaining in internationalen Verhandlungen, In: von **Prittwitz**, Volker. Verhandeln und Argumentieren. Opladen

- **Gambetta**, Diego (Hrsg.) (1988). *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*. New York / Oxford.
- **Golub**, Stephen S. (1997). Are International Labor Standards Needed to Prevent Social Dumping?. *Finance and Development* – The World Bank. Washington.
- **Hallerberg**, Mark (2002). Veto Players and the Choice of Monetary Institutions. *International Organization* (56: 4) 775–802.
- **Hix**, Simon/**Crombet**, Christophe (2002). *Unaccountable Brussel Bureaucrats*. Stanford und London.
- **Hix**, Simon (2002). Linking National Politics to Europe. *Foreign Policy Centre*. Brüssel.
- **Holland**, Martin (2002). *The European Union and the Third World*. London.
- **Hosli**, Madeleine O. (1996): „Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union“. *Journal of Common Market Studies* (34:2) 255-273.
- **Hufbauer**, Gary C. (2001). Trade Strategy in the Bush Administration. *Speech at the New America Foundation*. Washington DC.
- **Hufbauer**, Gary/**Schott**, Jeffrey [2002]. *North American Labor Under NAFTA*. Institute for International Economics. Washington DC.
- **Karol**, David (2000): Divided Government and US Trade Policy: Much Ado About No-thing? *International Organization* (54:4) 825-844
- **Keohane**, Robert/**Nye**, Joseph (2001). The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization. *Working Paper No. 4*. Harvard.
- **Krasner**, Stepan (1991). Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier. *World Politics* (43), 336-366
- **Krueger**, Anne (1999). *Trade creation and trade diversion under NAFTA*. Cambridge.
- **Kremenjuk**, Viktor A. (2000): *International Economic Negotiation: Models Versus Reality*. *International Institute for Applied Systems Analysis*. Elgar.
- **Krugmann**, Paul (1991). *The Move to Free Trade Zones*. Kansas.
- **Krugmann**, Paul (1997). What should trade negotiators negotiate about? *Journal of Economic Literature*, vol. 35. Stanford.
- **Krugmann**, Paul (1999). *Die große Rezession*. Frankfurt.
- **Koh**, Tommy (1996). American Strengths and Weaknesses. *International Negotiation* (1) 313-317.

-
- **Krumwiede, Heinrich/Nolte, Detlef** (2000). Die Rolle der Parlamente in den Präsidentialdemokratien Lateinamerikas. IIK, Hamburg.
 - **Lara de Sterlini, Martha** (1996). The Participation of the Privat Sector in International Trade Negotiations: The Mexican Expierence with NAFTA. Intracen, UNCTAD.
 - **Lohmann, Susanne** (1994). Divided Government and US-Trade Policy: Theory and Evidence, *International Organization* (48:4) 595-632.
 - **Mansfield, Edward/Milner, Helen** (1999). The New Wave of Regionalism. *International Organization*, 53:3, 589-627
 - **Metcalf, David** (1998). Leadership in European Union Negotiations. *International Negotiation* (3) 413–434
 - **Meunier, Sophie** (2000) What Single Voice? European Institutions and EU–U.S. Trade Negotiations. *International Organization*, 54:1, 103-135. Cambridge.
 - **Meunier, Sophie** (2003). Trade Policy and Political Legitimacy in the European Union. *Comparative European Politics* (1), 67–90.
 - **Meunier, Sophie/Nicolaidis, Kalypso.** (1999) ‘Who speaks for Europe? The delegation of trade authority in the European Union’, *Journal of Common Market Studies* (37:3), 477–510.
 - **Milner, Helen** (1997): Interests, institutions, and information. Domestic politics and international relations, Princeton University Press, New Jersey.
 - **Milner, Helen und Rosendorff B. Peter** (1997). Democratic politics and international trade negotiations - Elections and divided government as constraints on trade liberalization, *Journal of Conflict Resolution* (41:1) 117-146
 - **Odell, John S.**(1998). Market Conditions and Government Economic Negotiations. *Paper prepared for the American Political Science Association.* University of Southern California.
 - **Odell, John S** (2002). Bounded rationality and the World Political Economy: The Nature of Decision Making. In: *Governing the World’s Money.* Ithaca, NY.
 - **Patterson, L.A.** (1997). Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis. *International Organization*, (51:1), 135-165.
 - **Pfetsch, Frank** (1998). Negotiating the European Union: A Negotiation-Network Approach. *International Negotiation* (3), 293-317.
 - **Phare, Robert** (2001). Most-Favored-Nation Clauses and Clustered Negotiations. *International Organization* (55:4) 859– 890.
 - **Pollack, Mark** (1997). Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization* (51:1) 99-134.
 - **Pinto-Mazal, Jorge** (1996). Bilateral Relations between Mexico and the U.S., *International Negotiation* (1) 299–302.

- **Pricen** (2001). A Tale of Traps, Trade and Two Level Games. *Paper prepared for the ECPR Joint Sessions*. Utrecht
- **Risse**, Thomas (2000). Let's Argue!: Communicative Action in World Politics. *International Organization* (54:1) 1–39.
- **Rosas**, María Cristina (1995). La crisis del multilateralismo clásico, UNAM, México.
- **Rodríguez**, Antonio [1994]. El dumping ecológico: el papel de las medidas comerciales. *Documentos de Trabajo*, UCM-Madrid.
- **Reuters Limited** (2000). An Introduction to Commodities, Energy and Transport Markets. London.
- **Sachs**, Jeffrey (1998). International Economics: Unlocking the Mysteries of Globalization, *Foreign Policy* (Spring), 97 – 111
- **Sally**, Razeen (2003). Whither the WTO? A Progress Report on the Doha Round. *Cato Center for Trade Policy Studies*. Washington DC.
- **Shell**, G. Richard (2001). Bargaining Styles and Negotiation: The Thomas-Kilmann Conflict Model Instrument in Negotiation Training. *Negotiation Journal* (4) 155-174
- **Schermann**, Richard (2002). Delegation, Ratification, And U.S. Trade Policy: Why Divided Government Causes Lower Tariffs. *Comparative Political Studies* (35:10), 1171-1197.
- **Schiff**, Maurice/**Winters**, L. Alan (2003). Regional Integration and Development. *Worldbank*, Washington DC.
- **Siebert**, Horst (1998): What does globalization mean for the world trading system? Inst. of World Economics, *working paper Nr. 856*. Kiel.
- **Singh**, J.P. (2001). Weak Powers & Globalism: The Impact of Plurality on Weak-Strong Negotiations in the International Economy, *International Negotiations* (5), 449-484.
- **Soros**, George (1998). Die Krise des globalen Kapitalismus. Berlin.
- **Stern**, Robert/**Brown**, Drusilla/**Deardorff**, Alan (1995). Expanding NAFTA: Economic effects of accession of Chile and other major South American nations. *The North American Journal of Economics and Finance* (6:2), 149-170.
- **Stern**, Robert/**Brown**, Drusilla/**Deardorff**, Alan (1998). Computational Analysis of the Accession of Chile to the NAFTA and Western Hemisphere Integration. *Discussion Paper No. 432*, *School of Public Policy, The University of Michigan*. Michigan.
- **Stern**, Robert/**Brown**, Drusilla/**Deardorff**, Alan (2001). Multilateral, Regional, and Bilateral Trade-Policy Options for the United States and Japan. *Working Paper Department of Economics, Tufts University*. Medford.

- **Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey** (1996). Agenda Setting Power, Power Indices and Decision Making in the European Union. *International Review of Law and Economics* (16) 345-361
- **Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey** (2001). The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization* (55:2) 357–390.
- **Tsebelis, George/Alemán, Eduardo** (2003). Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America. *Paper at UCLA*. Los Angeles
- **Watkins, Michael** (1999). Negotiating in a Complex World. *Negotiation Journal* (7) 245-270
- **Williamson, Kenneth** (1996). U.S.-Canada Negotiating Situations. *International Negotiation* (1) 303–312.
- **Zechner, Carmen** (2002). Expanding NAFTA: Economic Effects on Chile of Free Trade with the United States. Münster

7.2. Quellen

- **BANCO** Central de Chile (2003). Indicadores de comercio exterior. Sanitago.
- **CONGRESO** de Chile (2003). Bericht der Sonderkommission des Senats über das Assoziierungsabkommen zwischen Chile und der Europäischen Union. Valparaíso.
- **DIRECON** (2001a). La inserción económica internacional de la Unión Europea y su relación con Chile. Santiago.
- **DIRECON** (2002). Tratado de Libre Comercio Chile-Unión Europea. Santiago.
- **DIRECON** (2003a). TLC Chile-Estados Unidos: Aspectos destacados. Santiago.
- **DIRECON** (2003b). TLC Chile-Estados Unidos y las negociaciones comerciales. Santiago.
- **DIRECON** (2003c). TLCs de Chile con Estados Unidos y la Unión Europea. Santiago.
- **DIRECON** (2003d). Chile-U.S Free Trade Agreement: lessons and best practices. Washington.
- **DIRECON** (2003e). Protokolle der Verhandlungen Chile-USA und Chile-EU. Santiago
- **ECOMEX** - Mexikanisches Wirtschaftsministerium (2000). Freihandelsabkommen Mexiko-EU: Eine Brücke über den Atlantik. *Sonderpublikation zur FTA*, Brüssel.
- **European Union, EESC (EWSA)** - (2001). Verhandlungen zwischen der EU und dem MERCOSUR und Chile. Wirtschaftliche und Soziale Aspekte. Brüssel.
- **European Union, Europäische Kommission** (1999). Bewertung der Fischereiabkommen der Europäischen Gemeinschaft. IFREMER, Brüssel.

- **European Union** (2002). Association agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Chile, of the other part. Internet: http://europa.eu.int/comm/external_relations/chile/assoc_agr/index.htm.
- **FIC** - Foreign Investment Committee (2001). Invest@Chile. Santiago.
- **ODEPA** (2003a). Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios. Santiago de Chile. Internet, www.odepa.cl.
- **ODEPA** (2003b). Condiciones de ingreso para los productos silvioagropecuarios importados por Chile. Santiago de Chile. Internet, www.odepa.cl.
- **USA, LAC** (2003). Report on the US-Chile Free Trade Agreement. Washington. Internet: http://www.ustr.gov/new/fta/Chile/advisor_reports.htm.
- **USITC** (1998) Investigation No. 731-TA-768. Fresh Atlantic Salmon from Chile. Internet: www.usitc.gov.
- **USITC** (2001) Investigations Nos. 731-TA-926 and 927. Spring Table Grapes from Chile and Mexico. Internet: www.usitc.gov.
- **USITC** (2003). Free Trade Agreement between USA and Chile: Potential Effects on the Economy and on Selected Issues. Internet: www.usitc.org.
- **USTR** (2003). Free Trade Agreement between the United States of America and the Republic of Chile. Internet: <http://www.ustr.gov/new/fta/Chile/final/index.htm>.
- **USTR, ACTPN** (2003). Report on the US-Chile Free Trade Agreement. Washington. Internet: http://www.ustr.gov/new/fta/Chile/advisor_reports.htm.
- **USTR** (2003). US-Government Negotiating Team for the FTAA. Internet: <http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/subftaa.pdf>.
- **WTO** (2001). The WTO mandated negotiations on agriculture. Genf.
- **WTO** (2002). Compendium of issues related to regional trade agreements. Genf.
- **WTO** (2003). Regional Trade Agreements: Facts and Figures. Genf.
- **WTO** (2003). Beyond the Agreements. Regionalism – Friends or rivals? Genf.