

Vosgerau, Hans-Jürgen

**Working Paper**

## Zur ökonomischen Analyse internationaler Institutionen

Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 15

**Provided in Cooperation with:**

Department of Economics, University of Konstanz

*Suggested Citation:* Vosgerau, Hans-Jürgen (1987) : Zur ökonomischen Analyse internationaler Institutionen, Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 15, Universität Konstanz, Sonderforschungsbereich 178 - Internationalisierung der Wirtschaft, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/101686>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

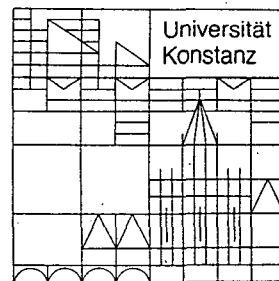
*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**Sonderforschungsbereich 178**  
**„Internationalisierung der Wirtschaft“**

Diskussionsbeiträge



Juristische  
Fakultät

Fakultät für Wirtschafts-  
wissenschaften und Statistik

---

Hans-Jürgen Vosgerau

**Zur ökonomischen Analyse  
internationaler Institutionen**

323 516 572

ZUR ÖKONOMISCHEN ANALYSE  
INTERNATIONALER INSTITUTIONEN

Hans-Jürgen Vosgerau ✓

Serie II - Nr. 15

Januar 1987

A 455/87  
Wirtschaft  
Kiel

ZUR ÖKONOMISCHEN ANALYSE  

---

INTERNATIONALER INSTITUTIONEN  

---

- Zusammenfassung -

Die weltwirtschaftliche Entwicklung ist durch vielfältige Prozesse der Internationalisierung in den Bereichen der Güter- und Finanzmärkte, der Produktion und der wirtschaftspolitischen Interdependenzen gekennzeichnet. Sie werden aufgefaßt als Interaktionen zwischen den sich intensivierenden internationalen wirtschaftlichen Transaktionen selbst und den internationalen Institutionen, welche für diese den Ordnungsrahmen bilden. Vorbedingung für die Erfassung der Veränderungen dieser Transaktionen und Institutionen ist eine zweckentsprechende Strukturierung. Hierzu werden Vorschläge unterbreitet als Ausgangspunkt für ökonomische und juristische Analyse der Internationalisierungsprozesse, deren schließliches Ziel ein Beitrag zur Verbesserung ihrer Gestaltung ist.

ZUR ÖKONOMISCHEN ANALYSE  
INTERNATIONALER INSTITUTIONEN

1. Internationalisierung der Wirtschaft

Die weltwirtschaftliche Entwicklung in den letzten Jahrzehnten ist gekennzeichnet durch Prozesse der Internationalisierung auf vielen Gebieten. Diese führen auf der einen Seite zu einer Intensivierung internationaler Wirtschaftsbeziehungen, doch verursachen sie auf der anderen Seite Anpassungsprobleme, welche gegenläufige und auch widersprüchliche Entwicklungen hervorrufen. Zunehmende Export- und Importquoten, steigender Handel in Zwischenprodukten und Dienstleistungen sowie ein sich vergrößernder Anteil des intrasektoralen Handels werden begleitet von einem außerordentlichen Wachstum internationaler Finanztransaktionen. Gleichzeitig sind massive internationale Faktorbewegungen, Ressourcentransfers und -wanderungen zu beobachten. Die gestiegene Mobilität qualifizierten Personals ist eng verknüpft mit internationalen Informations- und Technologie-Transfers. Die sich rasch ändernde Struktur der internationalen Arbeitsteilung in der Produktion erfordert kostspielige Anpassungsprozesse, zu deren Vermeidung oder doch erhofften Milderung häufig protektionistische Maßnahmen aller Art ergriffen werden. Im Finanzbereich führte das Recycling der Petrodollars zu einer extrem ungleichgewichtigen Entwicklung der internationalen Verschuldung. Die Schwankungen der Wechselkurse überstiegen das Ausmaß, welches bei der Abkehr vom Bretton Woods-System erwartet worden war. Ob verstärkte Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken wünschbar und realisierbar ist, bleibt vorderhand eine offene Frage.

Parallel zu diesen skizzierten Veränderungen in den internationalen wirtschaftlichen Transaktionen erfolgen Veränderungen in ihren Organisationsformen und in den rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen. Zu beobachten sind Entwicklungen von traditionellem nationalem Recht hin zu internationalen und supranationalen Gesetzgebungen - nicht nur im Rahmen der europäischen Ge-

meinschaften, sondern auch in Weltmaßstab, wenn auch in schwächerem Umfang. Nach wie vor gilt, daß internationales und Völkerrecht wegen der größeren Durchsetzungsprobleme wesentlich schwächer sind als nationales Recht.

Private und halbprivate Organisationen machen Gebrauch von den verfügbaren nationalen und internationalen Rechtselementen für ihre eigenen Zwecke: multinationale Unternehmungen, internationale Kooperationen entwickeln sich rasch und stellen die nationalen Regierungen und Verwaltungen vor zunehmende Probleme. Internationale Organisationen wie etwa die UNO mit ihren Unterorganisationen, das GATT, die UNCTAD, die OECD, der Internationale Währungsfonds, die Weltbank, die Europäischen Gemeinschaften entwickeln sich und verändern teilweise ihre Funktionen. Neue internationale Institutionen bilden sich mit dem Ziel, Bedürfnisse nach grenzüberschreitender Kommunikation und Kooperation zu befriedigen.

Die vorstehend geschilderten Prozesse der Internationalisierung im wirtschaftlichen Bereich lassen sich auffassen als Interaktion zwischen Veränderungen der internationalen wirtschaftlichen Transaktionen selbst und Veränderungen der Organisationsformen, innerhalb derer sie sich abspielen. Ihre Beschreibung, Strukturierung und Analyse hat sich der Anfang 1986 an der Universität Konstanz eingerichtete Sonderforschungsbereich 178 "Internationalisierung der Wirtschaft" zur Aufgabe gemacht, wobei das letzte Ziel darin besteht, schließlich einen Beitrag zur Verbesserung der Internationalisierungsprozesse zu leisten. In Verfolgung dieses Ziels kooperieren Ökonomen und Juristen, wobei Entwicklungen aus neueren Bereichen der jüngeren wissenschaftlichen Diskussion zusammengeführt werden mit der sich rasch wandelnden weltwirtschaftlichen Realität selbst. Die Problemstellungen liegen in der Schnittmenge von herkömmlicher Außenwirtschaftslehre, der sich entwickelnden internationalen Betriebswirtschaftslehre und dem internationalen Wirtschaftsrecht. Dabei

kommt es entscheidend auf die Art der bislang völlig unterentwickelten Verknüpfungen zwischen diesen Disziplinen an. Ansatzpunkte gibt es in der Theorie der Eigentums- und Verfügungsrechte ("Property Rights Approach"), in der Organisationstheorie, dem Komplex der Public-Choice-Ansätze und der sich entwickelnden Neuen Institutionenökonomik, die ihrerseits Elemente der amerikanischen "Law and Economics"-Diskussion aufgreift, an die gute deutsche Tradition der Gesamten Staatswissenschaften anknüpft und die ordnungstheoretische und ordnungspolitische Orientierung wiederbelebt.

Die folgenden Bemerkungen sind ein Vorschlag zur Gliederung des Aufgabengebiets, der das Ziel verfolgt, die Forschungsarbeiten zur Analyse der Internationalisierungsprozesse organisierbar zu machen, welche notwendig sind, um die vielen drängenden weltwirtschaftlichen Probleme einer Lösung näherzubringen.

## 2. Ebenen der Analyse

Einem Vorschlag von Furubotn und Richter [1] folgend lassen sich drei analytische Ebenen unterscheiden:

- die ökonomische Analyse gegebener Institutionen ist ihrem Wesen nach statisch und weitgehend mit der Eigentums- und Verfügungsrechtsanalyse deckungsgleich. Es geht darum, die Neoklassik durch Präzisierung des institutionellen Gehalts anzureichern und damit die abzuleitenden Verhaltensweisen realitätsnäher zu machen. Dies setzt eine möglichst präzise Erfassung der Inhalte der Anspruchs-, Verfügungs- bzw. Eigentumsrechte voraus. Beispiele für derartiges Vorgehen finden sich in der Diskussion über Mitbestimmung und Arbeiterselbstverwaltung - doch nicht nur hier. Eine solche Art der Analyse gegebener Institutionen sollte wohl der erste Schritt sein.

- Ein wesentlich ehrgeizigeres Unterfangen ist die Erklärung institutionellen Wandels. Ihr Gegenstand ist der Versuch, die Entwicklung von Institutionen aufgrund sich ändernder ökonomischer Bedingungen zu deuten. Institutioneller Wandel wird begriffen als Ergebnis ökonomischer und insbesondere durch Märkte vermittelter Kräfte. Dabei spielt das Konzept der Transaktionskosten eine wichtige Rolle. Nur effiziente Institutionen, das heißt solche mit geringeren Transaktionskosten, überleben im Wettbewerb - so lautet die Hypothese. Ob die sich herausbildenden Institutionen freilich unter normativen Gesichtspunkten akzeptabel sind, ist eine weitere Frage, deren Beantwortung allerdings Klarheit über die Inhalte solcher Normen voraussetzt. Die in jüngster Zeit viel diskutierten internationalen Finanzinnovationen sind gewiß als Antworten der Märkte auf veränderte Bedingungen interpretierbar. Die differierenden Beurteilungen von Notenbanken und Aufsichtsbehörden spiegeln unterschiedliche normative Beurteilungen wieder.
  
- Auf der dritten Stufe geht es um die "optimale" Wahl bestimmter Institutionen. Das Interesse liegt hier auf der Art und Weise, wie eine Gesellschaft Institutionen gestaltet, innerhalb derer sich sodann die laufenden Transaktionen vollziehen können. Die Frage nach den Kriterien solcher Gestaltung ist selbstverständlich offen. Die Public-Choice-Theorie legt die Vermutung nahe, daß nicht immer solche Institutionen gewählt werden, welche zu einem gesellschaftlichen Optimum führen, wobei wiederum die Frage nach dessen Definition vorgängig zu klären ist. Das Pareto-Kriterium spielt hierbei naturgemäß eine besondere Rolle, doch reicht es in der Regel allein nicht aus, um die schwierigen Verteilungsfragen zu lösen.

Die frühere Diskussion um das Europäische Währungssystem und die gegenwärtige Auseinandersetzung um eine Veränderung des



Weltwährungssystem weg vom reinen Floating und hin zu mehr Wechselkursstabilität lassen sich als Beispiele für Prozesse des "Institutional Choice" anführen.

- Gewiß werden konkrete Projekte alle drei Ebenen berühren: die Analyse gegebener Institutionen hat oft historische Dimension und gehört damit in die zweite Ebene; letztes Ziel der meisten wissenschaftlichen Untersuchungen ist es, über die reine Erkenntnis hinaus einen Beitrag zur wirtschafts- und rechtspolitischen Gestaltung zu leisten, womit die dritte Ebene betreten wird. Gleichwohl ist eine bewußte und klare Unterscheidung der genannten drei Sphären unabdingbar zur Verständigung in einer interdisziplinär angelegten Unternehmung.

### 3. Analytische Werkzeuge

Die ökonomische Analyse von Institutionen - und dies gilt ebenso für jene internationaler Institutionen mit ökonomischen Aufgaben - basiert auf der neoklassischen Mikroökonomik mit Produktions-, Konsum- und Preistheorie, die in ihren partialanalytischen und allgemein-gleichgewichtstheoretischen Varianten im Zentrum der modernen Wirtschaftstheorie steht. Die Grundlage ist methodologischer Individualismus, das heißt sie geht von der Basishypothese aus, daß Individuen oder Gruppen von ökonomischen Akteuren ihre Ziele - häufig als Nutzenfunktion formuliert - unter bestimmten Restriktionen zu maximieren trachten. Zu diesen Restriktionen gehören in unserem Zusammenhang insbesondere spezifische rechtliche und institutionelle Bedingungen. Letzteres unterscheidet die neuere Mikroökonomik von den traditionellen, etwa durch Samuelson [2] geprägten Formulierungen, in denen beispielsweise das Konzept der Unternehmung auf jenes einer Produktionsfunktion reduziert wurde. In der neueren Mikroökonomik hingegen werden organisatorische Besonderheiten etwa im Bereich

einer Unternehmung - auch im Rahmen multinationaler Unternehmungen - ernstgenommen, so daß die Theorie unmittelbar zur Erklärung real beobachteter Phänomene herangezogen werden kann.

Ausgehend von dem mikroökonomischen Kernstück der Wirtschaftstheorie lassen sich mehrere Entwicklungsrichtungen verfolgen, die alle auch für die Institutionenanalyse herangezogen werden können:

- Die herkömmliche, komparative Statik wird ergänzt durch Untersuchung der Anpassungspfade, die nach einer Störung, etwa einer institutionellen Änderung, durch Ungleichgewichtssituationen zu einem neuen Gleichgewicht führen. Die statische Analyse muß zu diesem Zweck durch Dynamik ergänzt werden.
- Eine besondere Variante dynamischer Analyse ist die Verknüpfung zwischen Bestands- und Strömungsgrößen, welche zum Beispiel Grundlage für die Wachstumstheorie ist: Investitionen erhöhen den Kapitalbestand. Entsprechendes gilt in der finanziellen Sphäre: Kreditaufnahme erhöht den Verschuldungsstand. Im internationalen Bereich hat die Verschuldungskrise die Aufmerksamkeit auf diese Zusammenhänge gelenkt: Ohne eine Passivierung der Leistungsbilanz der Gläubigerländer läßt sich die Nettoverschuldung der Schuldnerländer nicht reduzieren.
- Aggregation einzelwirtschaftlicher Variabler führt zur makroökonomischen Analyse, welche Voraussetzung für eine Erklärung gesamtwirtschaftlicher, monetärer und finanzwirtschaftlicher Probleme ist. Die nationalen und internationalen Institutionen, welche mit dem Ziel der Globalsteuerung entwickelt wurden, erfordern makroökonomische Analyse, welche im internationalen Bereich in den vergangenen Jahren große Fortschritte gemacht hat. Das gegenwärtige Hauptproblem, nämlich die Lösung der

wirtschaftspolitischen Koordinierungsaufgaben wurde bereits erwähnt.

- Wenn eine begrenzte Anzahl von Akteuren untereinander Transaktionen abwickeln, so entstehen spieltheoretische Probleme, die mit geeigneten Methoden analysiert werden können. Die Anwendung spieltheoretischer Instrumente auf internationale Probleme steckt freilich noch in den Kinderschuhen. Ob der Versuch, mittels dynamischer Spieltheorie internationale Koordinierungsprobleme zu erhellen, erfolgreich ist, läßt sich derzeit noch nicht absehen.
- Erfolgversprechender scheinen demgegenüber die von der Public Choice-Richtung entwickelten Verfahren der Beobachtung tatsächlicher Entscheidungsprozesse, unter Einschluß politischer Prozesse, welche zur Entstehung und Veränderung internationaler Institutionen führen. Dabei werden Interaktionen, die nicht im engeren Sinn als ökonomisch bezeichnet werden können, in Analogie zu Marktprozessen modelliert. Diese Neue Politische Ökonomie oder Ökonomische Theorie der Politik wurde in jüngerer Zeit erfolgreich zur Analyse des zunehmenden Protektionsismus eingesetzt [3]. Elemente der Theorie der Clubs [4] lassen sich zur Beschreibung und zum Verständnis der Entstehung neuer internationaler Institutionen, wie zum Beispiel des Europäischen Patentamts [5] heranziehen.
- Immer dann, wenn der Zukunftsaspekt ökonomischer Entscheidungen eine wichtige Rolle spielt, müssen Risiko und Unsicherheit berücksichtigt werden. Eng verknüpft hiermit sind Phänomene der Information und ihrer Kosten sowie der Erwartungsbildung. Eine in letzter Zeit rasch wachsende Literatur beschäftigt sich mit diesen Problemen, die zu klären sind, wenn solche Institutionen analysiert werden sollen, welche der Risikoverteilung (Versicherungen), der Informationsbeschaffung und -übermittlung (Beratungsfirmen) und der Bereitstellung ähnlicher Dienstleistungen gewidmet sind.

#### 4. Objekte internationaler wirtschaftlicher Transaktionen

Wirtschaftliche Transaktionen - auch grenzüberschreitende - können sich auf sehr verschiedene Objekte beziehen. Es ist zu erwarten, daß die institutionellen Rahmenregelungen je nach den Transaktionsobjekten unterschiedlich sind. Voraussetzung für eine Aufdeckung dieser Zusammenhänge ist eine zweckentsprechende Unterscheidung zunächst nach Arten der Transaktionsobjekte und dann nach den Varianten institutioneller Regelungen.

Eine vordergründige, doch wichtige Unterscheidung der Transaktionsobjekte ist jene zwischen Sachgütern und Dienstleistungen einerseits und Ansprüchen im weitesten Sinne andererseits.

- Bezüglich der Sachgüter läßt sich auf die bekannten Güterordnungen (Rohstoffe, Produktionsmittel, Zwischenprodukte, Konsumgüter) hinweisen. Sie bilden den Gegenstand des traditionellen Außenhandels. Dienstleistungen hingegen haben in jüngerer Zeit eine bedeutende Expansion im internationalen Verkehr erfahren. Symptomatisch hierfür ist der Beschluß von Punta del Este, den internationalen Dienstleistungsverkehr in die kommende GATT-Runde mit aufzunehmen. Die Besonderheit von Dienstleistungen besteht darin, daß eine internationale Transaktion auch eine grenzüberschreitende Bewegung des Dienstleistungsproduzenten oder des Dienstleistungskonsumenten erfordert. Damit wird die Abgrenzung zwischen Güterhandel und Faktorbewegungen angesprochen. Gefördert wird der internationale Austausch von Dienstleistungen durch die technologischen Innovationen in der Informationsverarbeitung und -übermittlung, welche ihren Höhepunkt wohl noch nicht erreicht haben.
- Eine besondere Rolle spielen internationale Transaktionen, an denen Menschen beteiligt sind. Massenhafte grenzüberschreitende Wanderungen von Arbeitskräften, aber auch die erhöhte Mobi-

lität qualifizierten Personals unterscheiden sich deswegen von anderen internationalen Transaktionen, weil das Objekt der Transaktion gleichzeitig handelndes Subjekt ist (für den Sklavenhandel früherer Zeiten traf dies nicht zu). Damit ergeben sich naturgemäß andersartige Notwendigkeiten für die rechtlichen Rahmenbedingungen.

- Zu den Ansprüchen, Eigentums- und Verfügungsrechten im weiteren Sinne gehören insbesondere Geld und Währungen, Kreditbeziehungen, Finanztitel wie Obligationen, Beteiligungstitel, Aktien usw. Die zunehmende Liberalisierung der Geld- und Kapitalmärkte und die schon erwähnten Finanzinnovationen haben zu einem außerordentlichen Anwachsen finanzieller Transaktionen geführt. Sie haben sich in erheblichem Umfang von den güterwirtschaftlichen Transaktionen gelöst. Trotzdem dürfen die direkten und indirekten Zusammenhänge zwischen der güterwirtschaftlichen und der monetären Sphäre im internationalen Wirtschaftsverkehr nicht übersehen werden.

Eine zweite Klassifizierung der Objekte internationaler Transaktionen ist von besonderer Bedeutung für die ökonomische Institutionenanalyse. Es ist die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gütern. Gegenstand des traditionellen Handels sind in der Regel private Güter. Für sie gilt, daß jedermann vom Genuß ausgeschlossen werden kann, der nichts zur Bereitstellung beiträgt. Private Güter eignen sich daher zur individuellen Produktion und zum individuellen Konsum durch einzelne Wirtschaftssubjekte, welche über freie Wettbewerbsmärkte untereinander kommunizieren und ihre dezentral getroffenen Entscheidungen koordinieren. Dies gilt ebenso im nationalen wie im internationalen Rahmen. Bei öffentlichen Gütern hingegen tritt häufig infolge der Nichtausschließbarkeit das Trittbrettfahrer-("free rider")-Problem und damit das Phänomen der Unterversorgung auf, sofern nicht marktübergreifende Institutionen entstehen. Historisch sind dies Vereinigungen, Verbände privater und öffentlich-rechtlicher Art,

vor allem aber der Staat, der seit Jahrhunderten, ja seit Jahrtausenden die klassischen öffentlichen Güter wie Rechtsordnung, innere Sicherheit, Verteidigung und in jüngerer Zeit auch gewisse (Sozial-)Versicherungen und andere, häufig als Infrastruktur bezeichnete Güter und Dienste produziert und bereitstellt. All dies ist bekannt und in der neueren Finanztheorie ausgiebig diskutiert worden. Die Verknüpfungen dieser Probleme mit den institutionellen Regelungen zu ihrer Lösung sind freilich vor allem im internationalen Kontext noch kaum erkannt und bewußt gemacht worden.

Die internationale Dimension des Komplexes wird plastisch beschrieben durch die Formulierung "international public goods without international government", welche jüngst Kindleberger [6] geprägt hat.

## 5. Internationale Öffentliche Güter

Friede ist wohl das wichtigste internationale öffentliche Gut. Obwohl seine Herstellung und Bewahrung wichtige ökonomische Dimensionen hat, wird Friede überwiegend nicht als ein in erster Linie ökonomisches Phänomen angesehen. Zu den im engeren Sinn ökonomischen internationalen öffentlichen Gütern zählt Kindleberger (1) ein offenes Handelssystem unter Einschluß der Freiheit der Meere, (2) wohldefinierte Anspruchs-, Eigentums- und Verfügungsrechte, (3) Standards betreffend Maße und Gewichte, (4) internationales Geld, gegebenenfalls auch ein System fester Wechselkurse oder eine andere Art der Koordination von nationalen Wirtschaftspolitiken.

Nationale öffentliche Güter werden im Normalfall von der Regierung bereitgestellt. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die in der Regel auch innerhalb von Nationalstaaten divergierenden Interessen mittels einer funktionierenden Verfassung zum Ausgleich gebracht werden, so daß die Regierung ein wirksames Mandat zur

Durchführung konkretisierter Aufgaben und der hierzu erforderlichen Steuererhebung erhält. Im internationalen Bereich gibt es nichts Analoges, sieht man von den historischen Beispielen für Hegemonien ab - "Pax Romana", "Pax Britannica" - die freilich zeitlich und räumlich immer ihre Grenzen hatten. Die UNO ist keine Weltregierung, welche die nötigen internationalen, öffentlichen Güter bereitstellen könnte. Daher bleiben nur Vereinbarungen, welche teils aus Einsicht in zumindest langfristig gemeinsame Vorteile, teils aufgrund mehr oder weniger starken Drucks der mächtigeren Mitglieder der Völkerfamilie zustande kommen - aber häufig eben auch nicht zustandekommen. Im letzteren Fall ist die Analyse der Ursachen besonders vor- dringlich.

Nach dem zweiten Weltkrieg waren es vor allem die Vereinigten Staaten von Amerika, die eine weltwirtschaftliche Führungsrolle übernahmen: Weltbank und Weltwährungsfonds dienen der "Produktion" des öffentlichen Gutes Stabile Währung, das GATT wacht über ein offenes Handelssystem. Ohne den amerikanischen Beitrag wären ihre Erfolge kaum zustandegekommen.

Viele der heutigen weltwirtschaftlichen Probleme lassen sich auffassen als Konsequenz der relativen Verminderung der US-amerikanischen Dominanz. Manche Autoren sprechen von der "Macht der Triade" [7] , womit die drei Zentren USA, Ostasien mit Japan als ökonomischem Mittelpunkt und Europa gemeint sind. Multilaterale Kooperation zwecks gemeinsamer Bereitstellung öffentlicher Güter ist verständlicherweise komplizierter als die Durchsetzung der Vorstellungen einer einzigen Führungsmacht. Dies gilt nicht nur für die Währungsprobleme, sondern auch für GATT-Verhandlungen, Seerechtsregelungen und viele andere Aspekte der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, wo öffentliche Güter eine Rolle spielen. Ohne die eine oder die andere Art internationaler Institutionen werden sie nicht - oder jedenfalls nicht in ausreichendem Umfang - bereitgestellt.

## 6. Internationale Institutionen mit wirtschaftlichen Funktionen

Der Begriff der Institution wurde bisher in einem denkbar weiten Sinn gebraucht. Er umfaßt alle Arten von Regelungen, welche für internationale wirtschaftliche Transaktionen relevant sind. Damit gehören nicht nur die im eigentlichen Sinne internationalen Organisationen wie etwa Welt-Währungs-Fonds und Weltbank zu den internationalen Institutionen, sondern - gewissermaßen am anderen Ende der Skala - auch die nationalen Handelsrechte, die im Zusammenwirken mit dem Internationalen Privatrecht den Rahmen für den Außenhandel abgeben. Dazwischen existiert eine Fülle von teils öffentlich-rechtlichen, teils privatrechtlichen Organisationsformen und Regelungssystemen, welche den Rahmen für die verschiedenen Arten internationaler wirtschaftlicher Transaktionen bilden. Im Folgenden wird eine Gliederung nach drei Kriterien vorgeschlagen, welche eine erste Strukturierung erlaubt, die jedoch noch weiter differenziert werden muß.

### 6.1 Räumliche Geltung und Integrationsgrad

Unter den realisierten internationalen Institutionen lassen sich zwanglos solche mit weltweitem, umfassendem Geltungsbereich von den regionalen, nur wenige Länder umfassenden Institutionen unterscheiden. In die erste Gruppe gehören die Vereinten Nationen mit ihren meist funktional definierten Unterorganisationen, von denen die wirtschaftlich bedeutenden wie Weltbank, Internationaler Währungs-Fonds, GATT bereits mehrfach erwähnt wurden. Zu den regional definierten internationalen Organisationen gehören die Europäischen Gemeinschaften, der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON), die OECD, verschiedene regional definierte UNO-Unterorganisationen, aber auch Freihandelszonen (EFTA), das bereits erwähnte Europäische Patentamt und viele andere mehr. Für die weltweit agierenden Institutionen läßt sich feststellen, daß sie entweder sehr schwache Durchsetzungskraft



haben, wie zum Beispiel weite Bereiche des Völkerrechts, oder aber einen hohen unmittelbaren, gemeinsamen Nutzen; letzteres gilt wohl vom internationalen Handelsrecht. Regional begrenzte Institutionen im internationalen Bereich hingegen haben häufig größere Integrationswirkungen, jedenfalls wenn und häufig weil die Interessengegensätze geringer sind.

Dieser Unterscheidung liegt ein wichtiges Phänomen zugrunde, das man mittels des Begriffs des Integrationsgrades einer Region beschreiben kann. Je enger die wirtschaftlichen Verflechtungen sind, desto größer wird der Nutzen wirksamer Institutionen zur Erleichterung der internationalen Transaktionen, desto leichter werden Interessengegensätze auszugleichen sein oder - in der Terminologie öffentlicher Güter: desto homogener werden die Präferenzen für internationale öffentliche Güter, desto besser daher die Voraussetzungen für ihre gemeinsame Produktion.

Nun können die Verflechtungsgrade bezüglich verschiedener Arten internationaler Transaktionen durchaus unterschiedlich sein, insbesondere also differieren zwischen Güterhandel und Kapitalverkehr, zwischen Arbeitskräftewanderungen und Technologieübertragungen, so daß die optimalen Integrationsräume je nach Bereich sehr verschieden sein können. Bezüglich der Währungsräume sind diese Zusammenhänge unter dem Thema der "optimal currency area" diskutiert worden (Europäisches Währungssystem, Dollarraum, Sterling-Zone).

Unter dem Gesichtspunkt der regionalen Ausdehnung internationaler Institutionen könnte man das Phänomen der "Internationalisierung der Wirtschaft" auch beschreiben als eine Erweiterung optimaler wirtschaftlicher Integrationsräume für eine zunehmende Anzahl wirtschaftlicher Funktionsbereiche, von den Nationalstaaten über regionale und kontinentale Gruppierungen zu weltweiten Institutionalisierungen.

## 6.2 Zentralisierungsgrad

Die weite Begriffsbestimmung der internationalen Institutionen bringt es mit sich, daß darunter sowohl solche fallen, die an einer Stelle, mit einer wohldefinierten Organisation, womöglich einem Präsidenten, lokalisiert greifbar und sichtbar existieren, als auch andere, die wie das System des internationalen Handelsrechts, in nationalen Gesetzen und Verordnungen niedergelegt, in täglicher Praxis realisiert und allenfalls in Streitfällen durch Gerichtsurteile sichtbar gemacht werden. Die Gruppe der ersteren hat einen hohen Zentralisierungsgrad, die Gruppe der letzteren sind dezentrale Institutionen. Je nach den Objekten internationaler Transaktionen eignet sich bisweilen die eine, bisweilen die andere Form besser als Ordnungsrahmen. So liegt die Vermutung nahe, daß im Zweifel dezentrale institutionelle Regelungen, durch welche freie Märkte etabliert und funktionstüchtig gemacht werden, dann effizienter arbeiten, wenn es sich um private Güter handelt. Die Bereitstellung und Zuweisung öffentlicher Güter hingegen wird einen höheren Zentralisierungsgrad erfordern.

Im Zweifel wird der Entscheidungsspielraum einzelner Akteure durch zentralisierte Institutionen stärker eingeengt, während dezentrale Institutionen, die lediglich die Spielregeln für wirtschaftliche internationale Transaktionen festlegen, den Einzelakteuren mehr Spielraum belassen. Zwischen den beiden extremen Formen lassen sich viele Institutionen denken, die eine Mischung von zentralen und dezentralen Elementen enthalten. Besondere Fragen tauchen auf, wenn es sich um wenige Akteure handelt, deren Aktionen in einer solchen Weise aufeinander einwirken, daß spieltheoretische Probleme gelöst werden müssen. Im nationalen Bereich sind die Arbeitsmärkte Beispiele hierfür, im internationalen Bereich die Wechselkurspolitik, aber auch große Bereiche der Handels-

politik. Die Zollsenskungsrunden innerhalb des GATT lassen sich als Bemühung verstehen, diese Art von Problemen zu lösen, so daß das häufig entstehende Gefangen-Dilemma vermieden wird.

### 6.3 Verfassung, Gesetz und Vertrag

Auf einer anderen Ebene liegt eine Einteilung von Institutionen gemäß dem Unterscheidungskriterium der Dauerhaftigkeit. Die eine Ebene ist jene der Spielregeln, des Grundkonsens oder der Verfassung. Auf einer zweiten Ebene spielt sich der laufende politische und wirtschaftliche Prozeß ab, wo die Akteure gemäß ihren Interessen und ihm Rahmen der Spielregeln handeln. Auf dieser Ebene sind die Institutionen flexibler und passen sich veränderten Bedingungen rascher an. Buchanan [8] unterscheidet "constitutional choice" von "post-constitutional choice". In der Verfassungs- und Rechtstheorie werden die Charakteristika und Unterschiede dieser beiden Arten von Institutionen im einzelnen diskutiert. Im Zusammenhang mit der ökonomischen Analyse internationaler wirtschaftsrelevanter Institutionen ist vor allem festzuhalten, daß sich jene mit Verfassungscharakter ihrer Natur nach weniger rasch verändern lassen. Aus Gründen der Systemstabilisierung gibt es in der Regel besondere Verfahren zur Änderung von Verfassungsregeln. Demgegenüber lassen sich Institutionen unterhalb der Verfassungsebene durch einfache Gesetzgebung, Rechtssprechung, Verordnungen, ja durch privatautonome Vereinbarungen, dh. Verträge, an Änderungen der wirtschaftlichen Erfordernisse wesentlich flexibler anpassen.

Der vorstehend skizzierten Einteilung entspricht daher eine Unterscheidung nach den Arten der Genese von Institutionen - auch internationalen Institutionen. Sie ist wichtig für die eingangs erwähnte Analyseebene des "Institutional Choice"; denn die Art und Weise, wie Institutionen gestaltet und ver-

ändert werden können, hat Bedeutung für ihre Eignung zur Regelung verschiedenartiger Transaktionen. Die Diskussion um die Vertragsformen, Investitionsschutzabkommen und völkerrechtlichen Eigentums Garantien etwa im Bereich internationaler Großprojekte im Ressourcensektor liefert reiches Anschauungsmaterial. [9]

7. Zusammenhänge zwischen weltwirtschaftlichen Transaktionen und ihren institutionellen Regelungen: Ausblick.

Die vorstehenden Bemerkungen wollen und können keine allgemeine Theorie internationaler wirtschaftlicher Institutionen bilden. Sollte eine solche Theorie überhaupt möglich sein, so ist sie jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in Sicht. Ziel des Versuches ist es jedoch, zur Entwicklung eines konzeptionellen Rahmens beizutragen, innerhalb dessen die Zusammenhänge zwischen dem internationalen Ordnungsrahmen und den sich wandelnden, weltwirtschaftlichen Beziehungen besser als bisher analysiert werden können. Hierzu ist eine Strukturierung des Problemfeldes erforderlich, die den beteiligten Disziplinen und Arbeitsrichtungen ihre jeweiligen Aufgaben zuweist und die Kooperationsfelder beschreibt. Diese Strukturierung muß weiter entwickelt werden, wobei die bei der Arbeit an konkreten Problemen schon erzielten und für die Zukunft erhofften Ergebnisse einfließen müssen.

Wie breit das Aufgabenfeld ist, soll zum Abschluß am Beispiel der Zusammenhänge zwischen dem traditionellen Außenhandel mit Gütern und den neuen Formen internationaler Faktorbewegungen skizziert werden. Diese Zusammenhänge sind Gegenstand eines der elf Teilprojekte des zuvor erwähnten Konstanzer Sonderforschungsbereichs.

Internationaler Güter austausch wird nach den lange etablierten Regeln der nationalen Kauf- und Handelsrechte in Verbindung mit dem Internationalen Privatrecht abgewickelt. Das GATT sorgt

darüber hinaus für ein Minimum an Einhaltung von Spielregeln hinsichtlich Einfuhrbeschränkungen und Exportförderungsmaßnahmen. Dieses Welthandelssystem ist freilich höchst unvollkommen und lückenhaft: es gelingt nur mit Mühe, protektionistische Strömungen einigermaßen unter Kontrolle zu halten, weil die durch die Probleme der Anpassung an den rascher werdenden weltwirtschaftlichen Strukturwandel mobilisierten Kräfte politisch oft sehr durchsetzungsfähig sind. Die Mechanismen des Ausgleichs zwischen dauerhaften Gewinnern und zeitweiligen Verlierern der Außenhandelsintensivierung sind noch immer unzureichend entwickelt.

In dem Maße, wie Außenhandel mit Gütern und Diensten infolge solcher Hemmnisse nicht zur internationalen Angleichung der Preise und der Faktoreinkommen führen kann, verstärken sich die Anreize für grenzüberschreitende Faktorbewegungen, vor allem dann, wenn deren Kosten infolge technologischer Neuerungen sinken. Der Sog rasch wachsender Ökonomien auf Arbeitskräfte und der Druck von Armut und Unterbeschäftigung auf Auswanderung sind Beispiele. Die Zunahme von Direktinvestitionen, vielfältigen Kooperationsformen, internationaler Kreditgewährung in großem, ja bisweilen übersteigertem Umfang - kurz: internationale Kapitalbewegungen sind ein anderes Beispiel. Hinzu kommen neue Arten des internationalen Know-How- und Technologietransfers, wobei die Grenzen zwischen Immaterialgüterhandel, Humankapitaltransfer und Dienstleistungshandel fließend sind.

Es zeigt sich, daß die traditionelle These, Handel und Faktorbewegungen seien Substitute, nicht generell gilt. In weiten Bereichen sind beide Arten internationaler Transaktionen komplementär. Diese Bereiche gilt es präzise zu umschreiben, denn sie werden sehr maßgeblich mitbestimmt durch die organisatorischen Rahmenbedingungen und rechtlichen Regelungen für Handel und Faktorwanderungen.

Dem internationalen Handelsrecht und dem GATT entsprechende Institutionen für Auslandsinvestitionen gibt es bisher erst in bescheidenen Ansätzen: Internationale Schiedsgerichte, UNO-DeklARATIONEN, nationale Kreditversicherungen, die Diskussion um eine internationale Investitionsschutzversicherung (MIGA) sind Beispiele.

Wenn es gelingt, internationale Faktorbewegungen durch Einrichtung und Vervollkommen geeigneter Institutionen - im hier verwendeten weiten Sinne des Begriffs - sicherer zu machen, lassen sich auf diese Weise gewiß auch viele Probleme im Bereich des Handels und der Strukturanpassung entschärfen.

Innerhalb des Komplexes internationaler Faktorbewegungen beanspruchen die Beziehungen zwischen Migrationen und Kapitaltransfers besondere Beachtung. Die Probleme der Gastarbeiter, der illegalen Einwanderung, der Definition von Asylrechten haben über das eigentlich ökonomische ins Politische und Ethische hineinreichende Aspekte; doch sind sie eben auch sehr stark wirtschaftlich bedingt, was bei ihrer rechtlichen Regelung zu berücksichtigen ist.

Die zu lösenden ökonomischen Probleme, die rechtlichen Konstruktionen und die politischen Prozesse der Durchsetzung greifen vielfach ineinander. Das Feld für interdisziplinäre wissenschaftliche Analyse ist weit. Ihre Ergebnisse sollten für die Handelnden in Unternehmungen, Parlamenten, nationalen Regierungen und internationalen Organisationen hilfreich sein.

LITERATURVERZEICHNIS  
=====

1. Furubotn, E.G. and Richter, R. (1984): Editorial Preface to  
a Symposium on the New Institutional Economics,  
Zschr.Ges.Staatswiss. 140, 3
2. Samuelson, P.A. (1947): Foundations of Economic Analysis,  
Harvard University Press, Cambridge/Mass.
3. Frey, B.S. (1985): Internationale Politische Ökonomie,  
Vahlen, München
4. Buchanan, J.M. (1965): An Economic Theory of Clubs, Economica  
32, 1 - 14
5. Hutter, M. (1986): The Role of Clubs in Producing Legal and  
Political Innovations, Münchner wirtschafts-  
wissenschaftliche Beiträge 86-04, 1-16
6. Kindleberger, C.P. (1986): International Public Goods without  
International Government. Am Ec Rev 76, 1-13
7. Ohmae, K. (1985): Macht der Triade. Die neue Form weltweiten  
Wettbewerbs. Gabler, Wiesbaden
8. Buchanan, J.M. (1975): The Limits of Liberty. Between Anarchy  
and Leviathan, The University of Chicago Press,  
Chicago and London.
9. Dolzer, R. (1985): Eigentum, Enteignung und Entschädigung im  
geltenden Völkerrecht. Springer Verlag, Berlin/  
Heidelberg/New York.