ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Klodt, Henning

Working Paper — Digitized Version

Internationale Politikkoordination: Leitlinien für den globalen Wirtschaftspolitiker

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 343

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Klodt, Henning (1999) : Internationale Politikkoordination: Leitlinien für den globalen Wirtschaftspolitiker, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 343, ISBN 3894561920, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/2264

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

KIEL DISCUSSION PAPERS

343

Internationale Politikkoordination: Leitlinien für den globalen Wirtschaftspolitiker

von Henning Klodt

AUS DEM INHALT

- Mit der weltwirtschaftlichen Integration verstärken sich die Interdependenzen zwischen den institutionellen Regelwerken einzelner Länder. Der nationale Wirtschaftspolitiker wird zunehmend zum globalen Wirtschaftspolitiker.
- Um Freihandel zu sichern, muß der globale Wirtschaftspolitiker verstärkt auf die interne Marktöffnung drängen, während Handelsbarrieren an der Grenze zusehends an Bedeutung verlieren.
- Die Etablierung einer internationalen Wettbewerbspolitik stellt die konsequente Fortsetzung der Handelspolitik dar. Als ersten Schritt sollte der globale Wirtschaftspolitiker die Durchsetzung eines internationalen Kartellverbots anstreben.
- Der globale Wirtschaftspolitiker sollte der Versuchung widerstehen, die Handelspolitik mit der Umwelt- oder Sozialpolitik zu verquicken.
- Der Internationale Währungsfonds kann heute kaum noch maßgeblich zur Beilegung internationaler Währungskrisen beitragen. Der globale Wirtschaftspolitiker sollte ihn aus seiner Rolle als Kreditgeber in Krisensituationen entlassen und ihm statt dessen die Ausgestaltung und Überwachung einer transparenten internationalen Finanzarchitektur übertragen.
- Der globale Wirtschaftspolitiker sollte darauf verzichten, eine Tobin-Steuer auf internationale Kapitalbewegungen einzuführen, da sie lediglich die Transaktionskosten im regulären Kapitalverkehr erhöhen würde, während sie gegen tiefgreifende Währungskrisen völlig wirkungslos wäre.
- Internationale Regeln sollten stets als Minimalregeln ausgestaltet sein, damit sie den internationalen Systemwettbewerb nicht unnötig beschränken. Internationale Politikkoordination darf nicht als Kartell der Wirtschaftspolitiker gegen den Systemwettbewerb mißbraucht werden.

INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT KIEL · Mai 1999

ISSN 0455-0420

Inhalt

I. Einführung ... 3

II. Konzeptionelle Grundlagen: Das Koordinatenkreuz der internationalen Politik ... 3

1. Zwei Beispiele ... 4
2. Internationale Spillovers und Systemwettbewerb ... 6

III. Internationale Koordination nach Politikbereichen ... 8

1. Der NW-Quadrant: Internationale Koordinierung wirkt wohlfahrtsfördernd ... 9
   a. Internationale Handelspolitik: Aufgaben für die Millennium-Runde ... 9
   b. Internationale Wettbewerbspolitik: Konsequente Fortentwicklung der Handelspolitik ... 10
   c. Internationale Umweltpolitik: Nord-Süd-Konflikt um Emissionsrechte ... 11
2. Der NO-Quadrant: Internationale Koordinierung mit hohen Risiken ... 13
   a. Internationaler Steuerwettbewerb: Ruinöser Wettlauf oder Zähmung des Leviathan? 14
   b. Internationale Devisenmärkte und Wechselkurszielzonen: Vorwärts zu Bretton Woods? ... 15
   c. Währungskrisen: Den IWF stärken oder abschaffen? ... 17
   d. Tobin-Steuer: Sand ins Getriebe der Weltwirtschaft? ... 19
   e. Internationale Finanzarchitektur: Eine neue Rolle für den IWF? ... 20
   f. Wechselkurssysteme: Gibt es einen dritten Weg? ... 21
3. Die S-Quadranten: Internationale Koordinierung schadet mehr, als sie nützt ... 22
   a. International koordinierte Lohnpolitik: Eine Schimäre ... 22
   b. Internationale Sozialstandards: Überforderung der WTO ... 22

IV. Eine Agenda für den globalen Wirtschaftspolitiker ... 24

Literatur ... 29

I. Einführung

Mit der Globalisierung wachsen Märkte und Unternehmen zunehmend über nationale Grenzen hinaus. Da erscheint es naheliegend, auch die Wirtschaftspolitik diesen Trends folgen und ebenfalls in internationale Dimensionen vorstoßen zu lassen. Internationale Koordination und Kooperation sind auf der wirtschaftspolitischen Agenda weit nach vorn gerückt. Umstritten ist allerdings, welche Bereiche überhaupt für eine internationale Koordinierung in Frage kommen und wie weit die Koordinierung reichen soll.

Ein illustratives Beispiel für die Gegensätzlichkeit der Standpunkte bieten die Turbulenzen an den internationalen Finanzmärkten, die vielen Beobachtern als Beleg für die dringende Notwendigkeit international koordinierter Maßnahmen zur Eindämmung der Devisenmarktspekulation dienen. Andere dagegen verweisen darauf, daß die Krisenländer erst durch die Aussicht auf internationale Finanzhilfen zum Festhalten an überhöhten Wechselkursen ermuntert worden seien. Das Problem sei also nicht der Mangel, sondern eher das Zuviel an internationaler Politikkoordination. Ähnlich strittig — wenn auch weniger vehement — verläuft die Diskussion in vielen anderen Bereichen, etwa um die internationale Fusionskontrolle, um die Umsetzung internationaler Klimaschutzprotokolle oder um die Einführung sozialer Mindeststandards in der Handelspolitik.

Dieser Beitrag zielt nicht darauf ab, eindeutige und abschließende Antworten zu all diesen Fragen zu geben. Er strebt vielmehr an, zunächst einmal generelle Kriterien herauszuarbeiten, die eine rationale Entscheidungsgrundlage dafür bieten können, in welchen Bereichen eine internationale Politikkoordination ökonomisch vorteilhaft wäre und in welchen Bereichen sie eher Schaden als Nutzen stiften könnte (Kapitel II). Auf dieser Grundlage werden dann die wichtigsten Politikbereiche, die derzeit im Brennpunkt stehen, daraufhin analysiert, welche internationalen Regeln hier konkret geeignet sind, die Funktionsfähigkeit einer globalisierten Weltwirtschaft zu fördern (Kapitel III). Kapitel IV faßt die zentralen Ergebnisse in Form einer Agenda für den „globalen Wirtschaftspolitiker" zusammen.

Für viele wertvolle Anregungen und Kommentare danke ich Frank Bickenbach, Claudia Buch, Jörn Kleinert, Harmen Lehment, Peter Nunnenkamp, Joachim Scheide, Axel Schimmelpfennig, Klaus Schrader und Jürgen Stehn.

II. Konzeptionelle Grundlagen: Das Koordinatenkreuz der internationalen Politik

Internationale Politikkoordination ist ein diffuser und zuweilen auch etwas schillernder Begriff. Koordination kann sich auf den reinen Informationsaustausch zwischen Regierungen beziehen, kann der Abstimmung wirtschaftspolitischer Zielvorstellungen dienen oder die Durchführung gemeinsamer Politikmaßnahmen verschiedener Staaten bis hin zur partiellen Aufgabe nationaler Souveränitätsrechte und ihrer Übertragung an supranationale Institutionen umfassen (Cooper 1985). Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht das Setzen internationaler Regeln durch staatliche Instanzen, d.h., es geht um internationale Ordnungspolitik. Dabei müssen diese Regeln nicht notwendigerweise für alle gleich, wohl aber für alle verbindlich sein. Ziel derartiger Regeln kann es sein, grenzüberschreitende Externalitäten einzudämmen, strategisches Verhalten zu unterbinden, Trittbrettfahrer zur Kasse zu bitten oder auch Gefangenen-Dilemmata aufzulösen.

Zwei theoretische Ausgangspunkte bieten sich an, wenn es um die Entwicklung von Konzepten zur internationalen Politikkoordination geht: Der erste liegt in der Public-Choice-Literatur, in der unter anderem normative Begründungen eines Regelwerks für marktwirtschaftliche Systeme diskutiert werden. Stellvertretend für diesen Bereich können Brennan und Buchanan (1985) mit ihrem Grundlagenwerk „The Reason of Rules" genannt werden, in dem sie umfassend darlegen, weshalb das Leben ohne gesellschaftliche Regeln „kümmerlich, roh und kurz" sein würde.[1] Den zweiten Ausgangs-

[1] Brennan und Buchanan (1985: 3) zitieren hier Thomas Hobbes, dessen Leviathan gleichsam als Urzelle der Public-Choice-Literatur gelten kann.

punkt bietet die Spieltheorie, in der unter anderem herausgearbeitet wird, unter welchen Bedingungen Kooperation wirtschaftliche Vorteile bietet und welche Bedingungen eher förderlich oder eher hinderlich für die Entwicklung kooperativen Verhaltens sind. Einen Markstein dieser Literatur stellt das Werk „The Evolution of Cooperation" von Axelrod (1984) dar.

Keine dieser Theorien befaßt sich jedoch explizit mit der internationalen Koordination nationaler Politiken. Die von Brennan und Buchanan diskutierten Regelwerke beziehen sich ausschließlich auf den autonomen Zentralstaat, der unabhängig von anderen Staaten ist und auch intern keine föderativen Strukturen aufweist.[2] Auch in der Spieltheorie wird in der Regel nicht zwischen verschiedenen Hierarchieebenen von Spielern unterschieden, wie es für das Zusammenwirken von nationaler und supranationaler Politik kennzeichnend ist.[3] Gleichwohl können diese Theorien Hinweise dafür liefern, worauf es bei der Konzeption internationaler wirtschaftspolitischer Regeln ankommt.

1. Zwei Beispiele

Beispiel 1: Straßenverkehr

Brennan und Buchanan (1985) illustrieren die Notwendigkeit ordnungspolitischer Regeln am Beispiel des Straßenverkehrs, für dessen reibungslose Abwicklung eine allgemeine Vorschrift darüber erforderlich ist, ob die Regeln des Rechts- oder des Linksverkehrs gelten sollen. Dieses Beispiel läßt sich auf die internationale Ebene übertragen. Dafür stellen wir uns vor, ein Welt-Verkehrsminister hätte vor Erfindung und Verbreitung des Automobils oder gar vor Einführung von Pferde- und Ochsenkarren entscheiden können, auf welchen Straßen der Welt nach den Regeln des Rechtsverkehrs und auf welchen nach denen des Linksverkehrs zu fahren ist. Er hätte sich vielleicht für den Rechtsverkehr oder auch für den Linksverkehr entschieden, aber er hätte sicherlich für alle Länder die gleiche Art von Verkehr vorgeschrieben. Denn unterschiedliche Verkehrssysteme bringen gesamtwirtschaftlich[4] keinerlei Vorteile, verursachen aber Kosten des Übergangs zwischen den Systemen.

Nehmen wir weiterhin an, derselbe Welt-Verkehrsminister hätte darüber hinaus die Kompetenz, weltweit verbindliche Höchstgeschwindigkeiten auf verschiedenen Straßentypen festzulegen. Ein weiser Minister würde darauf verzichten, diese Kompetenz auszuüben, und würde die Regelung den jeweiligen nationalen Verkehrsministern überlassen. Denn die unterschiedlichen Verkehrsbedingungen in den verschiedenen Ländern erlauben unterschiedliche Geschwindigkeiten, und die Anpassungskosten beim Grenzübertritt und der daraus folgenden Beachtung anderer Regeln sind vernachlässigbar gering. Darüber hinaus mögen auch die Präferenzen der Bürger, wie sie den Trade-off zwischen Verkehrsgeschwindigkeit und Verkehrssicherheit bewerten, von Land zu Land verschieden sein. Eine internationale Regel würde also in diesem Fall keinerlei Vorteile, dafür aber eine unnötige Einengung nationaler Handlungsspielräume bringen.

Nehmen wir schließlich an, der Kraftfahrzeugverkehr sei als ein wesentlicher Mitverursacher des globalen Klimawechsels identifiziert und der Welt-Verkehrsminister sei befugt, den weltweiten Einsatz emissionsmindernder Technologien vorzuschreiben. Dafür stehen allerdings verschiedene Technologien zur Verfügung, deren unterschiedliche Kosten-Nutzen-Verhältnisse ihm nur unvollständig bekannt

---

2 Ähnliches gilt für die übrige Public-Choice-Literatur. Lediglich für den Bereich öffentlicher Güter liegen mit der Theorie des fiskalischen Föderalismus Konzepte vor, wie eine ökonomisch effiziente Aufgabenteilung zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen ausgestaltet sein sollte (einen guten Überblick bietet die Aufsatzsammlung von Oates 1977). Für den Bereich der Ordnungspolitik dagegen, der in diesem Beitrag im Vordergrund steht, fehlt eine entsprechende theoretische Basis.

3 Zwar präsentiert Axelrod (1995) ein relativ restriktives Simulationsmodell, mit dem die Herausbildung gruppenübergreifender (supranationaler) politischer Akteure nachgebildet werden kann. Von einer spieltheoretischen Analyse supranationaler Politik bleibt aber auch dieser Ansatz weit entfernt.

4 Einzelwirtschaftlich mag ein vom internationalen Standard abweichendes System durchaus vorteilhaft sein, wenn in dem abweichenden System Monopolpositionen aufgebaut und ausgenutzt werden können, doch für den Welt-Verkehrsminister sind derartige Vorteile natürlich irrelevant, wenn es ihm um die Maximierung der Weltwohlfahrt geht.

sind und deren jeweilige technologische Zukunftspotentiale unsicher sind. Hier steht der Welt-Verkehrsminister vor einer schwierigen Entscheidung: Einerseits erscheint sein Eingreifen geboten, denn es ist kaum zu erwarten, daß die einzelnen nationalen Verkehrsminister im Alleingang Klimaschutzauflagen durchsetzen, von denen alle Länder profitieren, deren Lasten aber nur ihr eigenes Land zu tragen hat. Andererseits könnte die Festlegung der falschen Technologie oder zu restriktiver Emissionsauflagen vermeidbare Wohlfahrtsverluste für heutige und künftige Generationen verursachen. Hier gibt es offenbar so lange keinen Königsweg der internationalen Verkehrspolitik, solange die Unsicherheiten über die optimale Klimaschutztechnologie nicht hinreichend genau geklärt sind.

Das Beispiel des Straßenverkehrs mag konstruiert erscheinen, wenn es um die Illustration der Probleme internationaler Politikkoordinierung geht, denn niemand wird ernstlich behaupten wollen, daß ein dringender Bedarf an einer internationalen Konvention zum Rechts- oder zum Linksverkehr auf Autostraßen bestünde. Es gibt allerdings durchaus einen Verkehrsbereich, in dem all die hier vorgetragenen Erwägungen relevant sind, und zwar den internationalen Seeverkehr.

Beispiel 2: Seeverkehr

In früheren Jahrhunderten war es auf hoher See wiederholt zu schweren Havarien gekommen, weil es dort keine allgemein akzeptierten Ausweichregeln gab. Erst zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts wurde die Seestraßenordnung erlassen, die von allen seefahrenden Nationen als bindendes internationales Recht auf internationalen Gewässern anerkannt wurde.[5] In ihr wurden Ausweichregeln, die im wesentlichen der Systematik des Rechtsverkehrs folgen, sowie Regeln zur Lichterführung und zum Schallgeben festgelegt, mit denen die Gefahr von Mißverständnissen bei Begegnungen auf hoher See deutlich verringert wurde. Diese Regeln, die heute auch als Kollisionsverhütungsregeln (KVR) bezeichnet werden, haben sich offenbar so gut bewährt, daß sie im Verlauf des gesamten Jahrhunderts nur geringfügig modifiziert und ergänzt werden mußten.

Zur Bestandskraft der Seestraßenordnung hat sicherlich nicht zuletzt beigetragen, daß sie im wesentlichen nur dort regulierend eingreift, wo die internationale Koordination zum Vorteil aller Beteiligten ist. Sie schränkt also die sogenannte „Verkehrsfreiheit der Hohen See" nicht mehr als unbedingt nötig ein. Damit kann sie als Musterbeispiel einer internationalen Politikkoordinierung gelten, die zur Steigerung der Weltwohlfahrt beiträgt.

Erhebliche Probleme bereitet es dagegen, zu international verbindlichen Regeln des Seeverkehrs im Bereich des Umweltschutzes, des Arbeitsschutzes oder der technischen Betriebssicherheit zu gelangen. Zwar wurden im Rahmen der International Maritime Organisation (IMO), der über 140 Staaten angehören, zahlreiche Abkommen zu Sicherheitsfragen des Seeverkehrs geschlossen, doch in den Augen vieler Beobachter sind die Vorkehrungen insbesondere gegen Großunfälle wie den der „Torrey Canyon" (Südwestengland, 1967), der „Amoco Cadiz" (Bretagne, 1978) oder der „Exxon Valdez" (Alaska, 1989) immer noch unzureichend. Hinzu kommt, daß Schiffseigner oftmals unterschiedliche oder gar einander widersprechende Sicherheitsauflagen erfüllen und eine Vielzahl von Inspektionen verschiedener nationaler Institutionen über sich ergehen lassen müssen, die unnötige Kosten verursachen (Böhme und Sichelschmidt 1995). Hier wäre also durchaus Bedarf für international einheitliche Regeln, aber aufgrund der Unsicherheiten darüber, wie diese Regeln am besten auszugestalten sind, konnte bislang über ein umfassendes Regelwerk keine Einigung erzielt werden.[6]

---

5 In Deutschland wurde die Seestraßenordnung am 5. Februar 1906 erlassen. Sie ersetzte die „Kaiserliche Verordnung zur Verhütung des Zusammenstoßes der Schiffe auf See" aus dem Jahre 1897, deren Regeln nicht international anerkannt waren (Budde 1913). Die Regeln der Seestraßenordnung gelten mit gewissen Modifikationen auch auf nationalen Seestraßen, für die in Deutschland die Seeschiffahrtsstraßenordnung maßgeblich ist.

6 Ein illustratives Beispiel für die Schwierigkeiten in diesem Bereich liefern die Sicherheitsvorschriften für Tankschiffe der SOLAS-Konvention, die im Rahmen der IMO beschlossen wurde: Seit Juni 1993 müssen Neubauten ab 5000 tdw als Doppelhüllentanker konstruiert sein, obwohl die sogenannte Mid-Deck-Bau-

2. Internationale Spillovers und Systemwettbewerb

Gemeinsam ist den Beispielen des Straßen- und des Seeverkehrs, daß die internationale Koordinierung von Regeln überall dort Wohlfahrtsgewinne möglich macht, wo die in einer Jurisdiktion gesetzten Regeln auf Wirtschaftssubjekte anderer Jurisdiktionen ausstrahlen. Vereinfacht ausgedrückt: Vorschriften des Rechts- oder Linksverkehrs werden erst dann zum internationalen Problem, wenn Fahrer aus verschiedenen Rechtsräumen aufeinandertreffen.

Gleiches gilt für andere Politikbereiche: Umweltschäden erzeugen erst dann internationalen Handlungsbedarf, wenn die nationale Umweltpolitik nicht dafür sorgt, grenzüberschreitende Emissionen zu verhindern. Die Wettbewerbspolitik erhält erst dann eine internationale Dimension, wenn die Konsumenten eines Landes von den Produzenten eines anderen Landes monopolistisch ausgebeutet werden. Und das Versagen der japanischen Bankenaufsicht schließlich gehört nur dann auf die internationale Agenda, wenn auch die Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte anderer Länder gefährdet erscheint. Diese und andere grenzüberschreitende Auswirkungen nationaler Regelsysteme sollen im folgenden als *internationale Spillovers* bezeichnet werden.

Die zweite Schlußfolgerung aus den Beispielen des Straßen- und Seeverkehrs lautet, daß internationale Politikkoordination auf erhebliche Probleme stößt, wenn Unsicherheit darüber herrscht, wie effektiv verschiedene Regeln zur Eingrenzung internationaler Spillovers sind und welche dynamischen Auswirkungen die Festlegung auf bestimmte Regeln hat. Dieses Problem ist wohlbekannt im Bereich technischer Normen und Standards, bei denen ohne jegliche staatliche Normierung die Gefahr droht, daß sich inkompatible Standards nebeneinander etablieren. Historische Beispiele sind die Zollgewinde britischer Schrauben, die sich dem Zugriff kontinentaleuropäischer metrischer Schraubenschlüssel entziehen, oder das Nebeneinander des PAL- und des SECAM-Systems bei Farbfernsehern, das es lange Zeit erschwerte, westliche Fernsehprogramme in Mittel- und Osteuropa zu empfangen. Ein aktuelles Beispiel ist die Etablierung eines neuen Mobilfunknetzes in den Vereinigten Staaten, das zwar im Prinzip auf dem gleichen GSM-Standard wie in Europa aufbaut, aber ein anderes Frequenzband nutzt, so daß amerikanische und europäische Endgeräte nicht miteinander kompatibel sind.

Aus theoretischer Sicht steht dahinter das Problem der Netzwerkexternalitäten, das zu suboptimalen Netzwerkgrößen und zu einem ineffizienten Nebeneinander inkompatibler Netze führen kann (Katz und Shapiro 1985, 1994). Dieses Problem könnte gelöst werden, wenn einer übergeordneten Instanz die Kompetenz übertragen würde, einen einheitlichen Standard international verbindlich vorzuschreiben oder zumindest dafür Sorge zu tragen, daß die verschiedenen Standards miteinander kompatibel sind.

Die Gefahr dabei ist allerdings, daß sich die supranationale Normierungsinstanz für den falschen Standard entscheidet, der langfristig den technologischen Fortschritt behindert. Immer wieder genannt wird in diesem Zusammenhang die Buchstabenanordnung auf Schreibtastaturen nach dem QWERTZ-System, das ursprünglich bewußt ergonomisch ungünstig gestaltet wurde, um ein zu schnelles Schreiben und ein Verhaken der Typenhebel zu verhindern. Nach Einführung der Kugelkopfmaschine und spätestens nach Einführung des PC erwies sich dieses System jedoch als nachteilig, doch die Kosten des Übergangs verhindern die Einführung eines ergonomisch vorteilhafteren Systems (David 1985). Staatlich festgesetzte Normen und Standards bergen also stets die Gefahr, auf langfristig inferiore Technologien zu setzen und den Innovationswettbewerb zwischen alternativen Standards zu behindern (Liebowitz und Margolis 1994; Arthur 1989).

Vor einem vergleichbaren Dilemma steht die internationale Ordnungspolitik: Wenn sie auf das Setzen international verbindlicher Regeln vollständig verzichtet, können (wie im Beispiel des Seeverkehrs) erhebliche Wohlfahrtsverluste durch internationale Spillovers die Folge sein. Wenn sie dagegen stark regulierend in Bereiche

---

weise unter Experten als sicherheitstechnisch gleichwertig gilt. Durch diese einseitige Festlegung wird die Mid-Deck-Technologie, die möglicherweise langfristig kostengünstiger und erfolgversprechender wäre, in ihrer Entwicklung behindert.

eingreift, in denen hohe Unsicherheiten über die optimale Form der Regelsetzung herrschen und in denen die innovatorische Dynamik hoch ist, wird der institutionelle Wettbewerb zwischen verschiedenen Regelsystemen und die Herausbildung neuer, überlegener Regelwerke behindert.

In dieser Sicht des *Systemwettbewerbs*, die letztlich auf Hayek (1945, 1968) aufbaut, wird die Entstehung von Regelwerken als evolutorischer Prozeß interpretiert, bei dem der „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren" eine zentrale Rolle für die Konzipierung eines optimalen Regelwerks spielt. Wenn es zum Beispiel darum geht, ob ein System fester oder flexibler Wechselkurse gesamtwirtschaftlich vorteilhafter ist, läßt sich diese Frage nicht allein anhand theoretischer Überlegungen beantworten, sondern die Erfahrungen, die mit dem Bretton-Woods-System oder mit dem Floating gemacht wurden, liefern wichtige Entscheidungshilfen für die internationale Regulierung der Devisenmärkte in der Welt.

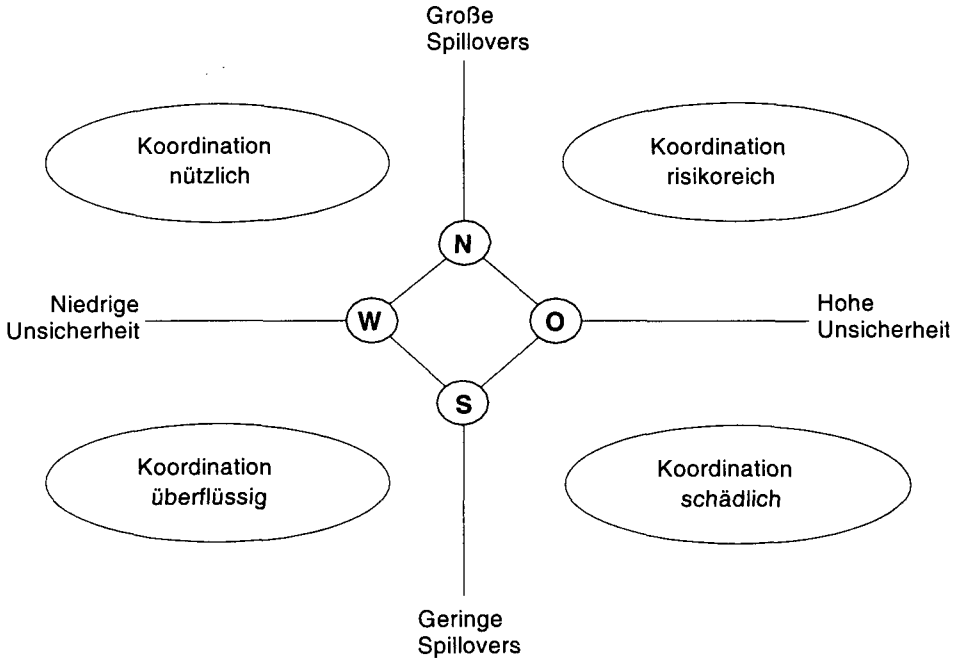
Ob ein internationales Regelwerk wohlfahrtsfördernd ist oder nicht, hängt also nicht nur vom Ausmaß der internationalen Spillovers ab, sondern auch davon, wie stark es des Systemwettbewerbs bedarf, um die nötigen Informationen über die Ausgestaltung eines optimalen Regelwerks gewinnen zu können. Auch hier gilt — ähnlich wie im angesprochenen Bereich der technischen Standards — die Faustregel, daß internationale Regeln den Systemwettbewerb in seiner Funktion als Entdeckungsverfahren um so stärker beeinträchtigen, je größer die Unsicherheiten über das optimale Regelwerk sind. Salopp gesagt: Bei den Ausweichregeln im internationalen Seeverkehr gibt es nichts mehr, was der Systemwettbewerb entdecken könnte, so daß alles für international einheitliche Regeln spricht. Bei der Wechselkurspolitik dagegen können weder die Wissenschaft noch die Wirtschaftspolitik mit hinreichender Verläßlichkeit sagen, wie ein optimales Weltwährungssystem auszugestalten wäre, um einerseits unerwünschte internationale Spillovers wirtschaftspolitischer Fehler einzelner Länder oder spekulativer Attacken zu verhindern und andererseits den verschiedenen Ländern keine Wechselkurspolitik aufzuzwingen, die nicht zu ihren wirtschaftspolitischen Erfordernissen paßt.

Auf der Basis der bisherigen Erörterungen muß das vorrangige Ziel der internationalen Politikkoordination darin liegen, internationale Spillovers einzudämmen, ohne den Systemwettbewerb stärker als nötig zu behindern. Daraus lassen sich folgende Grundregeln ableiten:

1. Wohlfahrtsgewinne durch international einheitliche Regeln sind vor allem dort möglich, wo starke internationale Spillovers auftreten. Dabei ist es aus diesem Blickwinkel heraus unerheblich, ob die internationalen Regeln von einer supranationalen Instanz gesetzt oder multilateral zwischen nationalen Instanzen vereinbart werden.
2. In Bereichen, wo geringe internationale Spillovers vorliegen, bringt die Vereinheitlichung von Regeln nicht nur keine Vorteile, sondern sogar Nachteile, die aus der mangelnden Berücksichtigung nationaler und regionaler Technologie- und Präferenzunterschiede sowie aus der Behinderung der evolutorischen Fortentwicklung von Regelsystemen durch den internationalen Systemwettbewerb resultieren.
3. In Bereichen, wo Unsicherheit darüber herrscht, mit welchen Regeln sich die Spillovers am besten eindämmen lassen und welche dynamischen Auswirkungen sie auf ihr jeweiliges Umfeld haben, besteht die Gefahr, durch das Setzen nicht optimaler Regeln unvorhergesehene Wohlfahrtsverluste zu verursachen. Hier sollten die gesetzten Regeln nicht stärker spezifiziert sein, als es zum Erreichen des Regulierungsziels unabdingbar ist, um alternative Lösungswege nicht zu versperren.

Das Zusammenwirken dieser Kriterien läßt sich darstellen in einem Diagramm, dessen vertikale Achse das Ausmaß der internationalen Spillovers und dessen horizontale Achse das Ausmaß der Unsicherheit über die Wirkungsweise verschiedener Regeln angeben (Schaubild 1). Im NW-Quadranten sind jene Politikbereiche angesiedelt, bei denen eine internationale Koordination Wohlfahrtsgewinne erwarten läßt, da große internationale Spillovers vorliegen. Zugleich sind die Unsicherheiten gering, so daß hier die idealtypischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche internationale Politik gegeben sind.

Schaubild 1: Das Koordinatenkreuz der internationalen Politik



Eindeutig ist die Politikempfehlung auch für jene Bereiche, die im SW-Quadranten liegen, denn hier ist eine internationale Koordination überflüssig, da es keine nennenswerten Ausstrahlungen nationaler Aktivitäten über die Grenzen hinweg gibt. Bei Politikbereichen des SO-Quadranten wäre die internationale Koordination sogar wohlfahrtsmindernd, da der Wettbewerb zwischen verschiedenen nationalen Regelsystemen behindert wird. Wenn sich die Präferenzen für unterschiedliche Regelsysteme regional stark unterscheiden, würde eine Vereinheitlichung der Regeln auch im SW-Quadranten Wohlfahrtsverluste verursachen, da manche Regionen nicht mehr die von ihnen bevorzugten Regeln wählen könnten. Eine internationale Koordination wäre hier also nur dann wohlfahrtsneutral, wenn sie nicht zu einer internationalen Uniformierung von Regeln, sondern nur zu gegenseitiger Abstimmung unter Offenhaltung ausreichender regionaler Gestaltungsspielräume führen würde.

Der eigentliche Problembereich der internationalen Politikkoordination liegt im NO-Quadranten, denn hier gibt es aufgrund der internationalen Spillovers durchaus Bedarf für internationale Koordination, aber es ist ungewiß, welche Art der Regulierung gewählt werden soll. Der Königsweg liegt natürlich darin, durch sorgfältige Analyse das Ausmaß der Unsicherheiten zu vermindern und damit den betreffenden Politikbereich aus dem NO-Quadranten in den NW-Quadranten zu verschieben. Wo dies nicht möglich ist, muß abgewogen werden, ob die Wohlfahrtsverluste infolge der internationalen Spillovers weniger oder stärker ins Gewicht fallen als die Beeinträchtigung des institutionellen Wettbewerbs um das optimale Regelsystem. Bei der Suche nach einem geeigneten Kompromiß wird es oftmals entscheidend darauf ankommen, die betreffenden Regeln als Minimalregeln auszugestalten und möglichst breiten Raum dafür zu lassen, mit welchen Maßnahmen die verschiedenen Akteure die Regeln konkret ausfüllen wollen.

III. Internationale Koordination nach Politikbereichen

Die Zahl der Politikbereiche, bei denen derzeit über die Sinnhaftigkeit einer internationalen Koordination diskutiert wird, ist groß. Weder ist es möglich, all diese Bereiche in diesem Bei-

trag anzusprechen, noch ist es möglich, zu einzelnen Politikbereichen sämtliche Aspekte der Diskussion umfassend widerzuspiegeln und bei der eigenen Analyse zu berücksichtigen. Vielmehr soll im folgenden der Versuch unternommen werden, die wichtigsten derzeit diskutierten Politikbereiche nach den im vorangegangenen Abschnitt entwickelten Kriterien zu bewerten, um damit die wirtschaftspolitische Diskussion um das Für und Wider einer internationalen Koordination auf eine rationale Grundlage zu stellen.

1. Der NW-Quadrant: Internationale Koordinierung wirkt wohlfahrtsfördernd

Weitgehend unstrittig ist die Notwendigkeit einer internationalen Politikkoordination in Bereichen, die in Schaubild 1 im NW-Quadranten angesiedelt sind. Es ist sicherlich kein Zufall (und spricht für die grundsätzliche Einsichtsfähigkeit der Politiker), daß in dieses Feld zahlreiche Politiken fallen, die tatsächlich international koordiniert werden. Das Beispiel des *internationalen Seeverkehrs* war oben bereits diskutiert worden. Weitere Beispiele sind die Verteilung von *Funkfrequenzen* mit internationaler Reichweite und die Festlegung internationaler *Standards in der Telekommunikation* durch die International Telecommunication Union (ITU), das *Artenschutzabkommen* von Washington, die Baseler Konvention zum *internationalen Giftmülltransport* oder die Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung von Patenten und anderen *geistigen Eigentumsrechten* im Rahmen der World Intellectual Property Organization (WIPO), der immerhin mehr als 120 Staaten angehören. Daneben gibt es allerdings auch Bereiche wie die *internationale Flugüberwachung*, in der die Vorteile einer verstärkten internationalen Koordination offenkundig und technisch leicht realisierbar sind, in der aber nach wie vor an dem ineffizienten Nebeneinander nationaler Überwachungssysteme festgehalten wird. Das Argument, es bedürfe keiner gesonderten internationalen ordnungspolitischen Anstrengungen, da sich jene Kooperationen, die ökonomisch vorteilhaft sind, gleichsam automatisch als „spontane Ordnung" (Hayek 1984) herausbilden würden, greift also eindeutig zu kurz.

a. Internationale Handelspolitik: Aufgaben für die Millennium-Runde

Besonders deutlich wird die Notwendigkeit internationaler ordnungspolitischer Initiativen im Bereich der Handelspolitik. Die internationalen Spillovers sind hoch, da ein einzelnes Land nur Handel treiben kann, wenn auch andere Länder dazu bereit sind. Und die Unsicherheit über die angemessenen Instrumente zur Förderung des internationalen Handels ist gering, da es kaum Zweifel gibt, daß der Abbau von Handelsschranken in aller Regel zum Vorteil aller Beteiligten ist. Dieser Grundkonsens in der Wirtschaftswissenschaft, der seit Ricardo unangefochten Gültigkeit hat, ist auch durch die neue Handelstheorie nicht erschüttert, sondern allenfalls vorübergehend ins Wanken gebracht worden.[7] Die Handelspolitik ist damit recht eindeutig im NW-Quadranten angesiedelt.

Dennoch zeigt die Wirtschaftspolitik keineswegs eine automatische Tendenz zum Freihandel, sondern das Bestreben der Politiker richtet sich im Gegenteil immer wieder darauf, neue Protektionsinstrumente zu erfinden, mit denen international vereinbarte Handelsliberalisierungen unterlaufen werden können. Es sei dahingestellt, wie dieses Verhalten von Politikern, das nicht dem Gemeinwohl, sondern lediglich Partikularinteressen dient, ökonomisch erklärt werden kann.[8] Worauf es hier ankommt, ist die Feststellung, daß ein internationales Freihandelsregime wohlfahrtsfördernd für alle Länder wäre, daß aber nicht auf eine automatische Tendenz zum Freihandel vertraut werden kann. Tatsächlich bedurfte es erst der leidvollen Erfahrungen mit dem Protektionismus der zwanziger und dreißiger Jahre, um den Boden zu bereiten für die Zollsenkungsrunden des GATT, die mit der Genfer Runde im Jahre 1947 begannen und die sich in Kürze mit einer neunten

---

7 Für einen Überblick über die wirtschaftspolitischen Implikationen der neuen Handelstheorie vgl. z.B. Helpman und Krugman (1989), Krugman (1993) und Siebert (1997a: 159 ff.).

8 Stellvertretend für politökonomische Erklärungen von Protektionismus sei verwiesen auf Magee et al. (1989) und Grossman und Helpman (1994).

Runde im Rahmen der WTO (der sogenannten Millennium-Runde) fortsetzen dürften.

Unter Handelspolitikern wird derzeit intensiv diskutiert, inwieweit die Zukunft des Welthandelssystems durch die verstärkte Errichtung regionaler Handelsblöcke gefährdet wird. Gefordert wurde beispielsweise, derartige Handelsblöcke nur zu genehmigen, wenn sichergestellt ist, daß der Handel mit Drittländern in keiner Weise beeinträchtigt wird. Eine entsprechende Abänderung des Artikels 24 des GATT-Vertrages nach dieser sogenannten McMillan-Regel erscheint jedoch als allzu restriktiv, denn es läßt sich zeigen, daß die Wohlfahrt von Drittländern auch dann durch die Schaffung neuer Handelsblöcke gefördert wird, wenn es zu moderaten Rückgängen des Drittländerhandels kommt. Ursache dafür ist die Verbesserung der Terms of Trade, deren Wohlfahrtsgewinne die Wohlfahrtsverluste infolge des Rückgangs des Handelsvolumens überkompensieren können (Stehn 1993; Wei und Frankel 1998). Zusätzlich unterstützt werden die positiven Wohlfahrtswirkungen, wenn die Handelsblöcke eine Politik des „offenen Regionalismus" verfolgen, bei dem die gemeinsamen Zollschranken gegenüber Drittländern abgebaut werden.

Als weitere wichtige Themen gehören der Agrar- und der Textilhandel, der Mißbrauch von Antidumpingzöllen für protektionistische Zwecke, der Abbau handelsrelevanter Investitionshemmnisse (TRIMS) sowie vor allem der internationale Dienstleistungshandel — bei dem bislang außer einem recht unverbindlichen Rahmenabkommen (GATS) wenig erreicht wurde[9] — dringend auf die Agenda der Millennium-Runde. Auch die Fortentwicklung der Handelsliberalisierung zu einer internationalen Kontrolle handelsverzerrender Subventionen ist im Rahmen der Uruguay-Runde erst in Ansätzen vorangekommen. Dringend erforderlich wäre es schließlich, die WTO endlich mit schärferen Zähnen zu versehen und ihr im Rahmen der Streitschlichtungsprozeduren wirksamere Sanktionsinstrumente an die Hand zu geben. Dazu sind die WTO-Partnerländer allerdings nur zögernd bereit, da sie sich damit der letzten protektionistischen Hintertüren berauben würden. Insgesamt gesehen sollten Ansätze zur internationalen Politikkoordination bei der Handelspolitik einen Schwerpunkt setzen.

b. Internationale Wettbewerbspolitik: Konsequente Fortentwicklung der Handelspolitik

Stärker umstritten ist die Notwendigkeit einer internationalen Wettbewerbspolitik. Dabei gehört auch dieser Politikbereich in den NW-Quadranten des Schaubildes 1, denn erstens können Kartelle und Fusionen international tätiger Unternehmen ohne Zweifel wettbewerbsbeschränkend in Drittländern wirken, und zweitens sind die Unsicherheiten über adäquate wettbewerbspolitische Maßnahmen zumindest im Kernbereich der Wettbewerbspolitik gering, da es langjährige Erfahrungen mit der Kartell- und Fusionskontrolle im nationalen (und auch im europäischen) Rahmen gibt. Angesichts der jüngsten Welle internationaler Megafusionen, die im Jahre 1998 immerhin einen Börsenwert von 2,4 Billionen Dollar erreichten (*The Economist* 1999a), hat sich der Handlungsbedarf spürbar erhöht.

Das Problem der internationalen Wettbewerbspolitik liegt nicht — wie vielfach vermutet — in der Beschränkung nationalen Wettbewerbsrechts auf das jeweilige nationale Territorium. Sowohl das nationale als auch das europäische Wettbewerbsrecht machen für sich die sogenannte Auswirkungsdoktrin (effects doctrine) geltend, nach der Wettbewerbsbeschränkungen im Ausland untersagt werden können, wenn sie sich auf die Wettbewerbsverhältnisse im Inland auswirken (Hauser und Schöne 1994). Die eigentlichen Probleme der grenzüberschreitenden Wettbewerbspolitik liegen darin, daß[10]

- die gleichzeitige Beurteilung ein und derselben Wettbewerbsbeschränkung nach dem Wettbewerbsrecht unterschiedlicher Länder zu widersprüchlichen Ergebnissen und daraus resultierenden diplomatischen und handelspolitischen Konflikten führen kann;

9 Für eine Bewertung der bisherigen Verhandlungserfolge im Rahmen des GATS vgl. Krancke (1998).

10 Für eine ausführliche Erörterung der nachfolgenden Argumente vgl. Monopolkommission (1998: 351 ff.).

- nur wenige Staaten überhaupt über ein nationales Wettbewerbsrecht verfügen;
- die zur Durchsetzung von Wettbewerbsregeln nötigen Ermittlungs- und Vollstreckungshandlungen im Ausland nur schwer oder gar nicht durchführbar sind.

Um die Diskussion zur Einführung eines internationalen Wettbewerbsrechts voranzubringen, legte eine internationale Expertengruppe von Staatsrechtlern, die ihren Kristallisationskern im Max-Planck-Institut für Internationales Recht in München hatte, im Juli 1993 einen „Draft International Antitrust Code" vor, der detailliert ausgearbeitete Vorschläge für Rechtsnormen einer internationalen Wettbewerbspolitik enthält (Fikentscher 1994). Das Problem dieses Entwurfs liegt allerdings darin, daß er die Bereitschaft nationaler Wirtschaftspolitiker, ihre Kompetenzen an eine internationale Wettbewerbsbehörde abzutreten, völlig überschätzt und deshalb viel zu weitreichende Wettbewerbsregeln vorschlägt — darunter eine weltweit gültige Fusionskontrolle und eine internationale Wettbewerbsagentur mit Klagerecht vor nationalen Gerichten.[11] Von einem breiten internationalen Konsens über die Ziele und Aufgaben einer internationalen Wettbewerbspolitik kann derzeit keine Rede sein.

Erfolgversprechender erscheint es deshalb, die Einführung nationaler Wettbewerbsgesetze zunächst auf den Bereich offenkundig wettbewerbsbehindernder Kartelle zu konzentrieren und sich dem schwierigen Feld der internationalen Fusionskontrolle in kleinen Schritten zu nähern (Klodt 1995). Daneben könnte, wie es die Monopolkommission (1998) vorgeschlagen hat, das bestehende handelspolitische Instrumentarium der WTO schrittweise in Hinblick auf wettbewerbsrechtliche Ziele erweitert werden — etwa im Rahmen der GATS-, TRIPS- oder TRIMS-Abkommen.[12]

Für die Ansiedlung einer internationalen Wettbewerbspolitik bei der WTO spricht auch, daß sich handels- und wettbewerbspolitische Fragen aufgrund der zunehmenden Produktdifferenzierung, der erhöhten Dienstleistungsintensität der Produktion und der wachsenden Bedeutung der Kundennähe immer stärker überlappen. Wer die Freiheit des internationalen Handels wirksam schützen will, wird sich immer weniger darauf beschränken können, Handelsschranken an den Grenzen abzubauen, und wird immer stärker auf eine wettbewerbsorientierte Öffnung der Märkte innerhalb von Ländern drängen müssen.

c. Internationale Umweltpolitik: Nord-Süd-Konflikt um Emissionsrechte

Einen der wichtigsten Bereiche für die internationale Koordination stellt schließlich die Umweltpolitik dar. Auch hier geht es — genau wie bei der Wettbewerbspolitik — weniger um das Ob als vielmehr um das Wie. Bei globalen Umweltgütern, insbesondere bei den Treibhausgasen und den sogenannten Ozonkillern, treten ausgeprägte internationale Spillovers auf, die Bedarf für eine international koordinierte Politik erzeugen (Siebert 1997a: 227 f.).[13] Die Nachteile dieser Koordinierung durch Beeinträchtigung des Systemwettbewerbs lassen sich dagegen in Grenzen halten, da in internationalen Vereinbarungen nur globale Umweltziele, nicht jedoch konkrete Instrumente zum Erreichen dieser Ziele festgeschrieben werden müssen.

---

11 Ähnlich übers Ziel hinaus schießt der Vorschlag von Scherer (1994), ein „International Competition Policy Office" einzurichten. Zur Kritik vgl. z.B. Siebert (1995) und Lawrence (1996).

12 Dabei sollte die internationale Wettbewerbspolitik nicht nur private Wettbewerbsbeschränkungen, sondern auch staatliche Marktinterventionen in den Blick nehmen, denn vielfach wird die Monopolisierung von Märkten erst möglich unter dem Schutz staatlicher Regulierungen und Subventionen (Freytag und Zimmermann 1998). Vorbilder dazu bieten die Beihilfenaufsicht im Rahmen des Artikels 92 des EWG-Vertrags sowie das im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelte WTO-Subventionsabkommen, dessen „Ampelansatz" eine Unterscheidung zwischen verbotenen, bedingt erlaubten und erlaubten Subventionen vornimmt.

13 Wie Deardorff (1997) ausführlich begründet hat, gibt es internationalen Handlungsbedarf allerdings nur dort, wo die Umweltschäden selbst grenzüberschreitend sind. Eine Beeinflussung der internationalen Handelsströme dagegen, die etwa durch unterschiedlich strenge Umweltschutzauflagen in verschiedenen Ländern ausgelöst wird, schafft keinen internationalen Handlungsbedarf. Das Argument, es bedürfe handelspolitischer Sanktionsmechanismen, um sich gegen sogenanntes Öko-Dumping zur Wehr setzen zu können, steht aus ökonomischer Sicht auf tönernen Füßen (siehe auch Rauscher 1994; Siebert 1998a).

Ein erster Durchbruch in der internationalen Umweltpolitik wurde mit dem Montreal-Protokoll erzielt, das im September 1987 unterzeichnet und in den Jahren 1990 und 1992 substantiell erweitert wurde. Es verpflichtet die Signatarstaaten zum schrittweisen Verzicht auf den Einsatz von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW) und drei weiteren ozonschädigenden Gruppen von Gasen. Bei den Treibhausgasen war der entscheidende Schritt die Verabschiedung des Kyoto-Protokolls, das im Dezember 1997 von mehr als 160 Nationen unterzeichnet wurde. Es legt verbindliche Höchstgrenzen für die Emission von sechs Treibhausgasen fest, die im Durchschnitt der Jahre 2008–2012 nicht überschritten werden dürfen. Derartige Verpflichtungen wurden allerdings nicht von allen Unterzeichnern, sondern nur von 38 Ländern verbindlich akzeptiert. Für die Europäische Union (und damit auch für Deutschland) liegt die Höchstgrenze bei 92 vH des Referenzwertes von 1990.

Im Gefolge von Montreal und Kyoto geht es derzeit darum, wie die dort gefaßten Grundsatzbeschlüsse praktisch umgesetzt werden können. Eine zentrale Rolle spielt dabei der internationale Handel mit Emissionsrechten, d.h., es geht um die Frage, ob die Emissionshöchstwerte eines Landes überschritten werden dürfen, wenn im Gegenzug ein zweites Land seine Höchstgrenzen nicht ausschöpft und die freien Emissionsmengen dem ersten Land zur Verfügung stellt. Das Protokoll von Kyoto sieht diese Möglichkeit vor, und es ist im Grundsatz weitgehend akzeptiert, daß ein solcher Handel die Weltwohlfahrt fördern kann, da die Kosten zum Erreichen der gesetzten Klimaschutzziele für alle Beteiligten zusammengenommen gesenkt werden. Die technischen Einzelheiten dieses Emissionshandels sind allerdings auch nach der Klima-Konferenz von Buenos Aires im November 1998 noch ungeklärt.[14]

Größere Probleme bereitet der Emissionsrechtehandel, wenn sich ein Land Emissionsreduzierungen für Projekte anrechnen lassen will, die es in einem Drittland, das selbst keine Höchstgrenzen für seine eigenen Emissionen akzeptiert, durchgeführt hat. Auch diese Form des Emissionsrechtehandels soll nach dem Kyoto-Protokoll zulässig sein, und zwar als „joint implementation" im Rahmen des „clean development mechanism". Voraussetzung dafür ist, daß die Emissionsreduzierung einem bestimmten Projekt zugerechnet werden kann, wobei die Reduzierung irreversibel und zusätzlich sein muß. Die administrativen Probleme bei der internationalen Überwachung eines solchen Systems sind allerdings derart groß, daß bislang über die Umsetzung dieser Form der joint implementation keine Einigung erzielt werden konnte.[15]

Die Diskussion um den Emissionsrechtehandel hat dazu geführt, daß internationale Verteilungsfragen in der Klimapolitik stark in den Vordergrund gerückt sind, denn nicht ausgeschöpfte Emissionsrechte könnten sich für ärmere Länder zu einer beträchtlichen Einnahmequelle entwickeln. Wer von diesem Handel profitiert, hängt maßgeblich von der Anfangsausstattung mit Emissionsrechten ab. Die Industrieländer vertreten hier die Position, daß der Status quo der Umweltverschmutzung die Eigentumsrechte definiert (Großvaterklausel). Die Entwicklungsländer dagegen verweisen darauf, daß ihnen der Spielraum zur Industrialisierung (den die reichen Länder bereits früher ausgeschöpft haben) nicht genommen werden darf. Sie betrachten die saubere Umwelt als „common heritage", woraus sich eine gleichmäßige Verteilung der Emissionsrechte pro Kopf der Weltbevölkerung ableiten läßt.

Auf längere Sicht werden die Klimaprobleme dieser Welt nur gelöst werden können, wenn es gelingt, rasch wachsende Entwicklungsländer wie China oder Indien in die Vertragswerke zur Reduzierung von Treibhausgasen zu integrieren. Da Umwelt ein einkommenselastisches Gut darstellt, ist das Interesse an einer solchen Lösung in den Industrieländern weit größer als in den Entwicklungsländern, in denen zunächst einmal der Wunsch im Vordergrund steht, möglichst rasch einen ähnlich hohen Wohlstand wie die reichen Länder zu erzielen — und sei es auch

---

14 Zu den zahlreichen offenen Fragen, die in Buenos Aires diskutiert wurden, vgl. Schäfers (1998).

15 Zu den dabei zu lösenden Fragen vgl. Heister (1997: 294 ff.).

auf Kosten der Umwelt. Die Industrieländer werden also nicht umhin können, die Verteidigung der Großvaterklausel aufzugeben und sich dem common-heritage-Standpunkt anzunähern. Die Bereitschaft dazu, den Entwicklungsländern Kompensationszahlungen für den Verzicht auf eine umweltbelastende Industrialisierung zu leisten (oder ihnen unentgeltlich klimaschonende Technologien zur Verfügung zu stellen), ist bislang allerdings nicht sehr ausgeprägt.[16]

Trotz der diplomatischen Erfolge von Montreal und Kyoto sind die Probleme der internationalen Politikkoordination in diesem Bereich also nicht gelöst. Neben den Fragen des Emissionshandels ist insbesondere ungeklärt, mit welchen Sanktionsmöglichkeiten die internationale Umweltpolitik bewehrt werden soll, um die vertraglichen Vereinbarungen auch tatsächlich durchzusetzen. Wenig sinnvoll erscheint dabei die von vielen präferierte Verquickung der Umwelt- mit der Handelspolitik (vgl. z.B. Rodrik 1997: 82 ff.). Eine optimale internationale Ordnungspolitik ist gekennzeichnet durch Freihandel auf der einen Seite und eine strikte, auf die Internalisierung externer Kosten angelegte Umweltpolitik auf der anderen Seite (Siebert 1998a: 171 ff.). So verlockend es erscheinen mag, umweltpolitische Ziele mit handelspolitischen Sanktionen durchzusetzen, so groß ist die Gefahr, dabei in einen „grünen Protektionismus" abzugleiten, der weder der Umwelt noch dem Gemeinwohl, sondern lediglich einzelnen Interessengruppen dient.[17]

Im übrigen kann der Ansatz, die Entwicklungsländer mit Handelssanktionen zu klimaschonendem Verhalten veranlassen zu wollen, auch als Versuch der Industrieländer gewertet werden, auf diese Weise ihre Großvaterrechte bei der Emission von Treibhausgasen durchzusetzen, die bei rein umweltbezogenen Verhandlungen nicht zu halten wären (Rauscher 1998). Da ein effektiver Klimaschutz — wie oben diskutiert — auf Dauer nur gelingen kann, wenn die internationale Verteilungsfrage im Sinne des common-heritage-Ansatzes gelöst wird, könnte eine Koppelung von internationalen Umwelt- und Handelsfragen langfristig einer Lösung der Umweltprobleme sogar im Wege stehen.

Deshalb verlangt die internationale Umweltpolitik auch einen anderen institutionellen Rahmen als die oben diskutierte internationale Wettbewerbspolitik. Während sich bei letzterer eine Integration mit der Handelspolitik unter dem gemeinsamen Dach der WTO anbietet, sollte die Umweltpolitik von einer Institution wahrgenommen werden, die selbst nicht in handelspolitische Fragen involviert ist. Ob dafür, wie K. Jones (1998) vorschlägt, eine eigenständige neue Institution geschaffen werden muß, oder ob diese Aufgabe, wie Heister (1997) meint, der Weltbank anvertraut werden kann, erscheint dabei zweitrangig.

Mit den bislang diskutierten Politikbereichen sind die wichtigsten Felder abgedeckt, in denen eine internationale Politikkoordination aufgrund hoher Spillovers und geringer Beeinträchtigungen des Systemwettbewerbs recht eindeutig als potentiell wohlfahrtsfördernd deklariert werden kann. Insgesamt liegen die Schwierigkeiten im NW-Quadranten vorrangig bei der Implementierung und weniger bei den grundlegenden Zielsetzungen. Dies ist anders bei den Politikbereichen des NO-Quadranten.

2. Der NO-Quadrant: Internationale Koordinierung mit hohen Risiken

Der NO-Quadrant stellt den eigentlichen Problembereich der internationalen Politikkoordination dar. Denn hier gibt es internationale

16 Es war nicht zuletzt die Furcht vor unkalkulierbaren finanziellen Belastungen, die die Vereinigten Staaten bis zur Klimakonferenz von Buenos Aires im November 1998 zögern ließen, das Kyoto-Protokoll zu unterzeichnen.

17 Als anschauliches Beispiel dafür schildert Rauscher (1998), wie die Kampagne zum Schutz der Delphine von der US-amerikanischen Thunfischindustrie gesteuert wurde, die sich damit vor der mexikanischen Konkurrenz schützen wollte. Demnach hätten Delphine im Ostpazifik die Eigenart, in der Nähe von Thunfischschwärmen zu jagen, während sie sich im Westpazifik von Thunfischen fernhielten. Als die US-amerikanische Fischereiflotte ihre Fanggebiete vom Ost- in den Westpazifik verlagerte, gingen dementsprechend ihre Delphin-Beifänge schlagartig zurück. Erst zu diesem Zeitpunkt startete die weltweite Kampagne zum Schutz der Delphine, die vor allem die mexikanischen Fischer traf, deren Fanggebiete nach wie vor im Ostpazifik liegen.

Spillovers, deren Eindämmung wohlfahrtsfördernd sein könnte, doch zugleich kommt dem Systemwettbewerb, der durch internationale Koordination behindert würde, eine weitaus wichtigere Rolle zu als bei den Politikbereichen des NW-Quadranten. Umstritten ist die Bedeutung des Systemwettbewerbs vor allem bei der Steuerpolitik und der internationalen Finanzpolitik, auf die im folgenden näher eingegangen werden soll.

a. Internationaler Steuerwettbewerb: Ruinöser Wettlauf oder Zähmung des Leviathan?

Als eine der besorgniserregenden Gefahren der Globalisierung gilt die Flucht international mobiler Kapitaleigner in Niedrigsteueroasen, die es den übrigen Ländern zunehmend erschwere, eine sachgerechte Steuer- und Ausgabenpolitik zu betreiben. Die Steuerpolitik könne in einen internationalen Steuersenkungswettbewerb geraten, der als „Race to the Bottom" schließlich bei einer Kapitalbesteuerung von null ende. Die gesamte Steuerlast müsse dann den international immobilen Faktoren (sprich: den Arbeitskräften) aufgebürdet werden, was sowohl die Steuergerechtigkeit verletze als auch die allokationseffiziente Beteiligung der Kapitaleigner an der Finanzierung der von ihnen genutzten öffentlichen Güter verhindere. Auf der Ausgabenseite fehlten die nötigen Mittel, um die staatlichen Aufgaben im Bereich der Infrastruktur und anderswo zu erfüllen. Deshalb müsse die Steuerpolitik zumindest bei der Besteuerung des mobilen Kapitals international harmonisiert werden (Rodrik 1997; H.-W. Sinn 1996; Tanzi 1998a). Manche fordern sogar die Errichtung einer „World Tax Organization", da Steuerpolitik immer weniger auf nationaler Ebene durchsetzbar sei (Tanzi 1998b).

Auf der anderen Seite wird argumentiert, daß eine Zunahme des internationalen Steuerwettbewerbs wohlfahrtsfördernd wirke, da auf diese Weise Regierungen gezwungen werden, öffentliche Verschwendung einzudämmen und sich auf jene Leistungen zu konzentrieren, die von den Steuerzahlern tatsächlich gewünscht werden (S. Sinn 1992; Siebert 1998b). Dahinter steht letztlich die Vorstellung des Tiebout-Modells, in dem der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen um interregional mobile Bürger zu einem pareto-optimalen Wettbewerbsgleichgewicht bei öffentlichen Gütern führt (Tiebout 1956).

Diese beiden Positionen unterscheiden sich in erster Linie in bezug auf die Annahmen darüber, wie effizient der Staat sein Steueraufkommen verwendet: Wenn staatliche Aktivitäten ausschließlich dazu dienen, privates Marktversagen zu kompensieren oder eine mehrheitlich gewollte Umverteilung effizient umzusetzen, ist eine Begrenzung der staatlichen Macht durch den Systemwettbewerb gesellschaftlich unvorteilhaft. In den Worten von H.-W. Sinn (1997: 270): „Competition is bad when government intervention is good". Wenn es dagegen im staatlichen Bereich Ineffizienzen gibt, die etwa von mangelnden Leistungsanreizen und unvollkommenen parlamentarischen Kontrollmechanismen herrühren, ist jede Verstärkung des Wettbewerbs zwischen Regierungen ein Schritt in die richtige Richtung. Empirische Untersuchungen stützen eher die letztere Sichtweise, denn es zeigt sich, daß Länder mit niedrigeren Staatsquoten signifikant schneller wachsen und niedrigere Arbeitslosenquoten aufweisen als Länder mit höheren Staatsquoten (Heitger 1998).

Abgesehen von diesem Disput, ob der Staat eher als wohlmeinender Sozialplaner oder als überdimensionierter Leviathan anzusehen ist, bietet die Debatte um den Steuerwettbewerb einige interessante Facetten, die in der öffentlichen (und gelegentlich auch in der wissenschaftlichen) Diskussion übersehen werden:

- Der Steuersenkungswettlauf bei hoher internationaler Kapitalmobilität führt keineswegs dazu, daß zu wenig öffentliche Güter angeboten werden; sie werden nur anders finanziert (H.-W. Sinn 1997). Im einfachen Modell mit monopolistischen Gewerkschaften kann das Angebot an öffentlichen Gütern bei perfekter Kapitalmobilität sogar höher sein als bei immobilem Kapital, da die Arbeitsnachfrage vollkommen elastisch wird und deshalb stets Vollbeschäftigung herrscht. Bei der Erhebung von Steuern zur Finanzierung öffentlicher Güter muß der Staat keine Rücksicht mehr nehmen auf die Arbeitslosig-

keit, die von einer steuerbedingten Erhöhung der Arbeitskosten herrühren könnte (Lorz und Stähler 1997).
- Das Problem der Kapitalflucht an Niedrigsteuerstandorte läßt sich stark begrenzen, wenn die Kapitalsteuer nicht am Ort des Kapitaleinsatzes, sondern am Wohnort des Kapitalbesitzers erhoben wird (wie im deutschen Steuersystem tatsächlich praktiziert). Da die meisten Kapitaleigner mit ihrem persönlichen Wohnsitz räumlich ähnlich immobil sein dürften wie die Bevölkerung insgesamt, wird das Besteuerungsproblem zu einem reinen Kontrollproblem.

Das Kontrollproblem stellt sich nicht nur bei der Kapitalsteuer in Form der illegalen Hinterziehung ausländischer Kapitalerträge, sondern prinzipiell bei allen Steuern — etwa bei der Lohnsteuer in Form der Schwarzarbeit oder der Mehrwertsteuer in Form der „Geschäfte ohne Rechnung".

Insofern geht die öffentliche Diskussion, in der eine internationale Harmonisierung der Kapitalsteuern gefordert wird, in die völlig falsche Richtung: Wenn es eine Aufgabe der internationalen Politikkoordination im Steuerbereich gibt, dann liegt sie bei der gemeinsamen Bekämpfung der Steuerhinterziehung, nicht bei der Harmonisierung der Steuersätze. Die Chancen dafür, die Cayman-Inseln, die Niederländischen Antillen und andere Steueroasen zur Mitarbeit zu gewinnen, dürften zwar nicht sonderlich groß, aber immer noch besser sein als die Chancen, eine weltweit einheitliche Quellensteuer auf Kapitaleinkommen durchzusetzen.[18]

Im übrigen sind die Möglichkeiten des Staates, in der globalisierten Weltwirtschaft Steuereinnahmen zu erzielen, keineswegs so schlecht, wie oftmals angenommen wird. Mueller (1998) hat aufgezeigt, daß international mobile Investoren aus verschiedenen Gründen bereit sein können, zur Finanzierung redistributiver Maßnahmen zugunsten der immobilen Faktoren beizutragen. Schließlich könnte die Besteuerung von Kapitaleinkommen auch auf indirektem Wege über Verbrauchssteuern erfolgen, wie es von Kaldor mit seinem System der "expenditure tax" schon in den fünfziger Jahren vorgeschlagen worden ist und wie es seit kurzem in der finanzwissenschaftlichen Literatur wieder intensiv diskutiert wird (vgl. z.B. Seidman 1997).

b. Internationale Devisenmärkte und Wechselkurszielzonen: Vorwärts zu Bretton Woods?

Unter dem Eindruck der Finanzkrisen der neunziger Jahre stellt die Neuordnung der internationalen Finanzmärkte eindeutig jenen Politikbereich dar, der im Brennpunkt der Debatte um die Konstituierung eines Regelwerks für die Weltwirtschaft steht. Den Kern dieser Diskussion macht letztlich die Frage nach dem Für und Wider fester oder flexibler Wechselkurse aus, die auch heute noch — über 25 Jahre nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems — längst nicht abgeschlossen ist. Dabei haben sich die Schwerpunkte dieser Diskussion im Zeitablauf allerdings deutlich verlagert:

- Bei der Gründung des Bretton-Woods-Systems im Jahre 1944 stand vor allem die Sorge im Vordergrund, einzelne Länder könnten sich im Rahmen einer beggar-thy-neigbour-Politik durch Abwertung der heimischen Währung unfaire Wettbewerbsvorteile vor anderen Ländern verschaffen. Um zu verhindern, daß die Weltwirtschaft durch Abwertungswettläufe wieder in einen Protektionismus wie in der Großen Depression abgleitet, durften Wechselkursänderungen nur in internationaler Abstimmung und in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) erfolgen.
- Bereits in den sechziger Jahren zeigte sich jedoch, daß die Angst vor internationalen Abwertungswettläufen weitgehend unbegründet war, da die verschiedenen Länder vorrangig aus Prestigegründen eher zu lange an überhöhten statt an zu niedrigen Wechselkursen festhielten. Insbesondere der längst überfälligen Abwertung des britischen Pfundes im Jahre 1967 waren zähe Verhandlungen der britischen Regierung mit dem IWF und den Regierungen anderer Länder vorausgegangen.

---

18 Ansätze zu einer internationalen Zusammenarbeit bei der Steuererhebung finden sich in den Transferpreisregeln für multinationale Unternehmen der OECD. Nach Radaelli (1998) haben diese Regeln durchaus eine Chance, freiwillig von allen Ländern akzeptiert zu werden.

- Der Zusammenbruch des Festkurssystems zu Beginn der siebziger Jahre resultierte nicht nur daraus, daß die nötigen Realignments zu schwerfällig erfolgten, sondern auch aus der mangelnden Bereitschaft der einzelnen Länder zur Aufgabe ihrer autonomen nationalen Geldpolitik. Bei einer gleichzeitigen Ausrichtung der Geldpolitik auf den Außen- und den Binnenwert einer Währung sind Zielkonflikte unvermeidbar. Da der Geldpolitik in vielen Ländern eine immer wichtigere Rolle bei der Inflationsbekämpfung bzw. der Konjunktursteuerung zugeschrieben wurde, war eine gleichzeitige Restaurierung des Bretton-Woods-Systems praktisch unmöglich geworden.
- Hinzu kamen im weiteren Verlauf der siebziger Jahre erhebliche Verwerfungen in den internationalen Preisstrukturen, die etwa von der ersten Ölpreiskrise oder dem rasanten Aufstieg Japans zu einer führenden Industrienation ausgelöst wurden. Die Anpassung an diese Entwicklungen erforderte umfangreiche Wechselkursänderungen, die ein Fixkurssystem rasch überfordert hätten. Dementsprechend waren auch alle Versuche, zumindest im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft zu festen Wechselkursen zurückzukehren, letztlich erfolglos, bis das Europäische Währungssystem schließlich von der Europäischen Währungsunion abgelöst wurde.[19]
- In den achtziger Jahren entzündete sich die wechselkurspolitische Diskussion vor allem am Kurs des Dollar, der bis 1985 stark anstieg, um danach noch stärker abzustürzen. Die Versuche der G5- bzw. G7-Finanzminister, den Dollarkurs durch den Plaza-Accord vom September 1985 und den Louvre-Accord vom Februar 1987 unter Kontrolle zu bringen, schlugen nach vorübergehenden Erfolgen vollständig fehl.
- In den neunziger Jahren sind es die Währungskrisen Mexikos, Südostasiens, Rußlands und Brasiliens gewesen, die den Ruf nach internationalen Wechselkursstabilisierungen ausgelöst haben. Dabei hat es nicht an internationalen Beistandskrediten gefehlt, mit denen der IWF und andere Institutionen den betroffenen Zentralbanken zur Hilfe geeilt sind, doch in keinem Fall brachten diese Finanzspritzen mehr als vorübergehende Entlastung.

Schon zu Zeiten des Bretton-Woods-Systems galt, daß weder die Zentralbanken noch der IWF in der Lage sind, einen Wechselkurs dauerhaft zu verteidigen, der nicht den Fundamentaldaten entspricht. Derart motivierte Devisenmarktinterventionen stellen letztlich ein Geschenk für Spekulanten dar und nützen darüber hinaus niemandem. Feldstein (1989) hat zusätzlich darauf hingewiesen, daß die Wechselkursstabilisierung zumeist am falschen Ziel ansetzt, und zwar am nominalen anstatt am realen Wechselkurs. Wenn sich die Inflationsraten international unterscheiden, kann der Versuch der nominalen Wechselkursfixierung sogar destabilisierend wirken.

Die gezielte Beeinflussung des realen Wechselkurses ist dagegen schwerer, als es manche Politiker wahrhaben wollen. So hat beispielsweise die britische Regierung in den siebziger Jahren wiederholt versucht, durch Abwertungen des Pfundes die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Unternehmen auf den Weltmärkten zu stärken. Da die britischen Gewerkschaften jedoch ihre Geldillusion verloren hatten und die mit den Abwertungen importierte Inflation sogleich in höhere Lohnforderungen umsetzten, blieb der reale Wechselkurs des Pfundes weitgehend unverändert (Giersch 1977). Erreicht wurde lediglich ein Anstieg der Inflation, der unter anderem dazu führte, daß das britische Pfund seine Rolle als internationale Reservewährung verlor. Auch eine Abwertung durch „sterilisierte Interventionen", bei denen die Geldschöpfung infolge des Ankaufs ausländischer Währungen durch eine entsprechende Verringerung der inländischen Geldmenge neutralisiert wird, verspricht kaum Aussicht auf Erfolg, da weder die realen noch die nominalen Wechselkurse von solchen Maßnahmen spürbar beeinflußt werden (Obstfeld 1989).

Aus all diesen Gründen sind die Erfolgsaussichten für eine Einrichtung verläßlicher Wech-

---

19 In das Europäische Währungssystem kehrte erst Ruhe ein, als die Bandbreiten für die bilateralen Wechselkursschwankungen im Jahre 1993 von 4,5 vH auf 30 vH erhöht wurden, d.h., als das Ziel der kurzfristigen Wechselkursstabilisierung de facto aufgegeben wurde.

selkurszielzonen für Euro, Yen und Dollar eher gering. Einvernehmen besteht lediglich darüber, daß gegenseitige Konsultationen der G7 über ihre Währungspolitik dazu beitragen können, die Unsicherheiten in der Weltwirtschaft zu reduzieren und Mißverständnisse und Fehlsteuerungen zu vermeiden. Insofern sind internationale Gipfeltreffen durchaus sinnvoll, aber die Erwartungen an ihren Beitrag zur Wechselkursstabilisierung sollten eher niedrig gesteckt werden.

Die Vorbehalte gegen Koordination, die über den reinen Informationsaustausch hinausgeht, gelten erst recht für die Geldpolitik, die ebenfalls harmonisiert werden müßte, wenn fixe nominale Wechselkursrelationen auf Dauer Bestand haben sollen (Sachverständigenrat 1998). Internationale Abstimmungen in diesem Bereich würden nicht nur einen massiven Einschnitt in nationale wirtschaftspolitische Gestaltungsspielräume bedeuten, sondern könnten letztlich sogar dazu führen, daß notwendige Anpassungsmaßnahmen in der nationalen Politik unterbleiben. Denn erstens könnten die Politiker versucht sein, darauf zu vertrauen, daß Maßnahmen des Auslandes interne Reformen überflüssig machen, und zweitens könnten unerledigte interne Reformen als strategische Verhandlungsmasse bei den internationalen Verhandlungen eingesetzt werden (Feldstein 1988; Scheide und Sinn 1989).[20]

Die internationale Diskussion zur Wechselkursstabilisierung ist deshalb heute weiter denn je entfernt von der Errichtung von Zielzonen für die großen Leitwährungen der Weltwirtschaft. In den Vordergrund gerückt ist statt dessen die Bekämpfung von Währungskrisen wirtschaftlich schwacher Länder, von denen die internationalen Finanzmärkte in den neunziger Jahren so stark erschüttert worden sind.

c. Währungskrisen: Den IWF stärken oder abschaffen?

Die Währungskrisen in den neunziger Jahren sind durch weitaus höhere Reaktionsgeschwindigkeiten und weitaus größere Transaktionsvolumina geprägt gewesen als die Währungskrisen früherer Jahrzehnte. Doch trotz der Dramatik, mit der diese Krisen abgelaufen sind, muß der nüchterne Beobachter zunächst einmal die Frage stellen, ob es hier überhaupt einen internationalen Handlungsbedarf gibt. Vor dem Hintergrund des in Schaubild 1 eingeführten Koordinatenkreuzes lautet die Frage konkret, ob die Währungskrisen vorrangig ein Problem für die jeweils betroffenen Länder darstellen oder ob es wesentliche internationale Spillovers gibt.

Sollten die Wechselkursschwankungen lediglich ein Overshooting im Sinne des Modells von Dornbusch (1976) darstellen, wäre eine Intervention überflüssig. Denn solche Wechselkursschwankungen werden nicht von irrationalen Spekulanten ausgelöst, die ganze Volkswirtschaften in den Abgrund ziehen können, sondern von rational handelnden Akteuren, die auf diese Weise dafür sorgen, daß die Finanzmärkte nach einem monetären Schock wieder in ihr langfristiges Gleichgewicht zurückfinden. Das Ausmaß der Währungsturbulenzen, wie sie Lateinamerika und Südostasien unlängst erlebt haben, dürfte allerdings kaum noch mit dem Dornbusch-Modell zu erklären sein. Von daher erscheinen die Befürchtungen berechtigt, daß exzessive Wechselkursschwankungen realwirtschaftliche Einbrüche bei den betroffenen Ländern und ihren Handelspartnern auslösen, die bei geringeren Wechselkursausschlägen vermeidbar wären. Umstritten ist allerdings, ob Währungskrisen überhaupt durch internationale Politikkoordination vermieden werden können und ob die verabreichte Medizin (insbesondere die des IWF) die Krankheit lindert oder eher noch verschlimmert.

Das Grundmuster der Währungskrisen ist immer wieder gleich:

- *Stufe 1*: Ein Land mit vielversprechenden Wachstumschancen attrahiert international mobiles Kapital, das sich zunächst gut verzinst und dessen Zustrom die heimische Währung stützt.
- *Stufe 2*: Der neue Reichtum läßt die Staatsausgaben und in deren Gefolge auch das inländische Preisniveau steigen (lateinamerikanische Variante). Oder: In der Bonanza-Stim-

20 Caporale (1996) gibt einen Überblick zu empirischen Studien, in denen analysiert wird, ob die internationale Koordination von Makro-Politiken wohlstandsfördernd wirkt.

mung der Wachstumserfolge und der Börsengewinne läßt die Sorgfalt bei der Kreditgewährung spürbar nach, wozu die Intransparenzen in den nationalen Bankensystemen nicht unwesentlich beitragen (südostasiatische Variante).

- *Stufe 3*: Dann beginnen die Zweifel an der Dauerhaftigkeit des Booms; die ersten Anleger bemühen sich um einen geordneten Rückzug; und die Währung gerät allmählich unter Abwertungsdruck.
- *Stufe 4*: Der letzte Schritt ist die panikartige Kapitalflucht, deren die heimische Regierung weder mit dem Einsatz ihrer Währungsreserven noch mit drastischen Zinssteigerungen Herr wird. Der Wechselkurs stürzt ab, und jene Anleger, die ihr Kapital nicht rechtzeitig in Sicherheit gebracht haben, erleiden empfindliche Vermögenseinbußen.

Die Geschichte ist allerdings unvollständig erzählt, denn spätestens in Stufe 4 ertönt der Ruf nach dem IWF, der die heimische Regierung mit seinen Beistandskrediten in die Lage versetzen soll, den überhöhten Wechselkurs erfolgreich zu verteidigen. Diesem Ruf ist beispielsweise im Falle Brasiliens im Herbst 1998 Folge geleistet worden, doch die Beistandskredite reichten nicht aus, den Wechselkurs dauerhaft zu stabilisieren. Letztlich bewirkten sie nicht viel mehr, als es einem Teil der ausländischen Anleger zu ermöglichen, ihr Kapital zu einem für sie noch recht günstigen Wechselkurs aus Brasilien abzuziehen.[21]

In dieser Interpretation internationaler Währungskrisen steckt natürlich ein schwerwiegender Vorwurf gegen den IWF: Sein Beistand würde die Zahlungsbilanzkrisen der betroffenen Länder nicht wirklich lösen, sondern lediglich den internationalen Anlegern Verluste ersparen. Die Aussicht, im Krisenfall vom IWF herausgepaukt zu werden, ermuntere die Anleger geradezu, die Investitionsrisiken in den Schwellenländern gering zu bewerten, so daß die Instabilität der Weltfinanzmärkte durch die Interventionen des IWF eher verstärkt als gemildert würde (Bhagwati 1998; Sachverständigenrat 1998; Siebert 1998c).[22]

So umstritten diese Kritik ist, so herrscht angesichts der geringen Erfolge bei der Eindämmung der Währungsturbulenzen in Südostasien doch weitgehende Einigkeit, daß Reformen des IWF unabdingbar sind. Unklar ist allerdings die Richtung, in die diese Reformen gehen sollen. Auf der einen Seite steht der Vorschlag, die finanziellen Ressourcen des IWF so weit aufzustocken, daß er private Kapitalabflüsse aus Krisenländern vollständig kompensieren kann (Fischer 1999). Auf der anderen Seite steht der Vorschlag, den IWF abzuschaffen, da er mit seinen fehlgeschlagenen Versuchen bei der Kontrolle von Zahlungsbilanzkrisen mehr Schaden als Nutzen gestiftet habe (Vaubel 1996; Meltzer 1998).

Keiner dieser Vorschläge ist geeignet, die Probleme der internationalen Finanzmärkte wirklich zu lösen. Wer schlicht auf das Aufstocken der Kreditreserven des IWF setzt, übersieht zweierlei: Erstens sind die Währungskrisen bisher sämtlich durch ein allzu langes Festhalten an überhöhten Wechselkursen ausgelöst worden, die auf Dauer ohnehin nicht zu halten gewesen wären. Die Vorsorge gegen Währungskrisen muß deshalb in erster Linie von den betreffenden Ländern selbst getroffen werden. Diese Aufgabe kann ihnen keine internationale Institution abnehmen.[23] Und zweitens kann der Finanzbedarf zur Beilegung von Zahlungsbilanzkrisen rasch unüberschaubare Ausmaße annehmen. Nach Angaben des IWF (1999) sind zur Behebung der Währungskrisen in Indonesien, Thailand und Korea bislang 118 Mrd. Dollar bereitgestellt worden (davon 36 Mrd. Dollar

---

21 Dornbusch (1999) benutzt zur Erläuterung das Bild des internationalen Investors, der vom sinkenden Schiff ans Ufer springt, ohne nasse Füße zu bekommen.

22 Darüber hinaus wird dem IWF vorgeworfen, seine Kredite an inadäquate Politikauflagen zu koppeln. So hat er den asiatischen Krisenländern den gleichen Haushaltskonsolidierungskurs verordnet wie den lateinamerikanischen Ländern, obwohl in Südostasien nicht die Staatsverschuldung, sondern die private Verschuldung das Problem darstellte (The World Bank 1999).

23 Die Deutsche Bundesbank (1999) hat für zwölf Schwellenländer die Währungsturbulenzen der vergangenen drei Jahrzehnte analysiert und kommt zu dem Ergebnis, daß makroökonomische Fundamentalfaktoren bei den meisten Währungskrisen eine entscheidende Rolle gespielt haben, daß die Währungskrisen also überwiegend hausgemachte Ursachen hatten.

vom IWF, 27 Mrd. Dollar von der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank und 55 Mrd. Dollar als bilaterale Hilfen). Diese Summe macht weniger als 10 vH eines *Tages*umsatzes an den internationalen Devisenmärkten aus.[24] Auch der Vergleich mit den Auslandsschulden oder den Währungsreserven potentieller Krisenländer zeigt, daß die IWF-Kredite von eher nachrangiger Bedeutung sind (Nunnenkamp 1999). Selbst eine massive Aufstockung der Fondsmittel dürfte kaum ausreichen, eine einmal in Gang gekommene Flucht aus Krisenwährungen tatsächlich aufzuhalten.[25]

Allerdings sollte aus dem Unvermögen, Währungskrisen unter Kontrolle zu bringen, nicht auf die völlige Entbehrlichkeit des IWF geschlossen werden. Nach Krueger (1998) liegt eine wichtige Aufgabe des Fonds darin, neu aufgelegte Reformprogramme von Ländern zu unterstützen, solange private Investoren noch kein Vertrauen in die Stabilität des betreffenden Landes gefaßt haben. Darüber hinaus verweist sie auf das umfangreiche Fach- und Erfahrungswissen, mit dem der IWF wirtschaftspolitische Reformen in Ländern mit instabilen Währungen begleiten und unterstützen kann.

Gleichwohl führt kein Weg an der Erkenntnis vorbei, daß der IWF immer weniger in der Lage ist, internationale Währungskrisen wirksam zu bekämpfen.[26] Sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der politischen Diskussion rücken deshalb zunehmend andere Instrumente zur Beilegung von Währungskrisen in den Vordergrund, die auf eine direkte Reduzierung kurzfristiger internationaler Kapitalströme abzielen.

d. Tobin-Steuer: Sand ins Getriebe der Weltwirtschaft?

Ausgangspunkt der Diskussion ist die Vermutung, daß die Wohlfahrtsverluste durch die von kurzfristigen Kapitalbewegungen ausgelösten Währungsturbulenzen größer sind als die Wohlfahrtsgewinne durch ihren Beitrag zum internationalen Kapitalverkehr. Bhagwati, der sich als Verfechter von Freihandel und offenen Märkten einen Namen gemacht hat, geht sogar so weit, die Existenz signifikanter Wohlfahrtsgewinne aus dem kurzfristigen Kapitalverkehr ganz zu bestreiten. Die durch Kapitalmobilität erzielbaren Vorteile ließen sich seiner Ansicht nach überwiegend durch längerfristige Investitionen realisieren und bedürften nicht des kurzfristigen internationalen Kapitalverkehrs (Bhagwati 1998).

Verschiedene Instrumente werden diskutiert, mit denen der kurzfristige Kapitalverkehr eingedämmt werden soll: Soros (1998) hat die Errichtung eines internationalen Versicherungsfonds vorgeschlagen, der aus einer Gebühr auf internationale Kapitaltransaktionen finanziert wird, Höchstgrenzen für die Verschuldung einzelner Länder festlegt und im Krisenfall die Rückzahlung der Kredite garantiert. Ein anderes Modell hat Chile praktiziert, wo von 1991 bis 1998 sämtliche ausländischen Anleger dazu gezwungen wurden, 30 vH des ins Land einfließenden Geldes für ein Jahr zinslos bei der Zentralbank zu hinterlegen (The World Bank 1999). Am populärsten aber ist ohne Zweifel der Vorschlag von Tobin (1978), auf alle internationalen Transaktionen eine Steuer zu erheben, deren Erträge dem IWF oder der Weltbank zufließen sollen.

Frankel (1996: 58) zeigt mit Hilfe einfacher Überschlagsrechnungen, daß bereits eine relativ geringfügige Tobin-Steuer geeignet wäre, den kurzfristigen Kapitalverkehr deutlich zu reduzieren, ohne den langfristigen Kapitalverkehr nennenswert zu beeinträchtigen. Es bestehen auch kaum ernste Zweifel daran, daß kurzfristige Devisenspekulation destabilisierend wirken kann. Die Tobin-Steuer wäre durchaus geeignet, das Ausmaß dieser kurzfristigen Volatilität zu dämpfen (Frankel 1996).

---

24 Nach den Statistiken der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich betrugen die weltweiten Währungstransaktionen im Jahre 1998 im Durchschnitt täglich 1 490 Mrd. Dollar.

25 Das rasche Eingreifen des IWF bei Währungskrisen hat darüber hinaus die Verantwortung der privaten Gläubiger stark in den Hintergrund gedrängt. Nach Bhagwati (1998) hätte man die privaten Banken durchaus an den Verhandlungstisch zwingen können; nach Nunnenkamp (1998) sollten sie darüber hinaus verpflichtet werden, einen privat finanzierten Krisenfonds aufzulegen.

26 Diese Einschätzung wird bestätigt durch die Analyse von Bordo und Schwarz (1998), nach der die Erfolge bei der Bekämpfung internationaler Währungskrisen im Laufe der vergangenen Jahrzehnte immer geringer geworden sind.

Fraglich ist allerdings, ob die Kernprobleme der internationalen Finanzmärkte damit gelöst wären:

- Empirische Studien haben wiederholt belegt, daß eine moderate Wechselkursvolatilität keine nennenswerten realwirtschaftlichen Auswirkungen hat.[27] Eine Tobin-Steuer wäre zwar geeignet, diese Volatilität zu reduzieren, aber daraus würden praktisch keinerlei Wohlfahrtsgewinne resultieren.
- Gegen die wirklichen Probleme — d.h. gegen die Gefahr fundamentaler Währungskrisen — kann auch die Tobin-Steuer nichts ausrichten. Viele Investoren, die im Winter 1998/99 fluchtartig die brasilianische Währung verlassen haben, hatten durchaus längerfristige Engagements im Auge. Wenn eine Abwertung um zweistellige Prozentsätze droht, kann auch die Tobin-Steuer niemanden davon abhalten, aus der Krisenwährung auszusteigen.

Kurz gesagt ist die Tobin-Steuer also in erster Linie dazu geeignet, Wechselkursschwankungen zu bekämpfen, die kein besonderes Problem darstellen, während sie ungeeignet erscheint, Währungskrisen größeren Ausmaßes zu unterbinden. Hinzu kommt, daß eine wirksame Tobin-Steuer praktisch an sämtlichen Devisenumschlagplätzen der Welt erhoben werden müßte, um eine Steuerumgehung zu verhindern. Dazu müßte nicht nur eine Einigung erzielt werden über die Höhe der Steuer, sondern auch über die Techniken der Steuererhebung, über die Sanktionen gegen Trittbrettfahrer und — nicht zuletzt — über die Verteilung des Steueraufkommens (Kenen 1996). Die damit verknüpften Schwierigkeiten erscheinen derart groß, daß angesichts der relativ geringen Vorteile die Einführung einer weltweiten Tobin-Steuer auf absehbare Zeit weder wünschenswert noch realisierbar erscheint.[28]

e. Internationale Finanzarchitektur: Eine neue Rolle für den IWF?

Gleichwohl gibt es Raum für eine sinnvolle internationale Kooperation auf den Finanzmärkten, und zwar bei der Erhöhung der Transparenz des Bankensystems und der Einführung von Mindeststandards bei der Bankenaufsicht.[29] Die asiatischen Währungskrisen wären vermutlich weitaus glimpflicher verlaufen, wenn die Bankensektoren in Japan und anderen Ländern der Region nicht mit so vielen dubiosen Krediten aus der Zeit der japanischen Aktien- und Immobilienmarktblase belastet wären (Lincoln 1998). Wie derartige Minimalregeln aussehen könnten, wird derzeit unter dem Stichwort der „neuen internationalen Finanzarchitektur" diskutiert (IMF 1998).

Vorarbeiten dazu sind etwa von dem Baseler Komitee zur Bankenaufsicht oder vom IWF mit seinen „Special Data Dissemination Standards" geleistet worden. Worauf es jetzt ankommt, ist die Fortentwicklung dieser Ansätze und ihre breite Akzeptanz auch in jenen Ländern, die bislang wenig Neigung zeigen, sich allzu tief in die Karten ihrer nationalen Bankensysteme schauen zu lassen. Das Hauptziel all dieser Aktivitäten muß die Erhöhung der Transparenz für internationale Investoren sein, um internationalen Währungskrisen bereits im Ansatz vorzubeugen. Hier könnte auch der IWF wieder eine wichtige Rolle finden, indem er als Initiator und Moderator beim Design einer internationalen Finanzarchitektur auftritt (Fischer 1999).

Darüber hinaus könnte der IWF anstreben, nicht nur moderierend zu wirken, sondern die Einhaltung internationaler Mindeststandards in der Bankenaufsicht zur Vorbedingung für die Bereitschaft zur Unterstützung bei Zahlungsbilanzkrisen zu machen. Von solch einem Junktim sollte man sich allerdings nicht zuviel versprechen, da es zeitlich inkonsistent im Sinne von Kydland und Prescott (1977) wäre: Wenn ein Land von einer Währungskrise betroffen ist, die auf andere Länder auszustrahlen droht, dann wird der IWF seinen Beistand wohl kaum nur deshalb verweigern können, weil das Land in

---

27 Für einen Überblick vgl. Goldstein (1995). Siehe auch Mishkin (1998) sowie Döpke und Pierdzioch (1998).

28 Zu entsprechenden Schlußfolgerungen gelangen Buch et al. (1998) für die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer.

29 Für einen aktuellen Überblick über die Diskussionen zu diesem Thema vgl. *The Economist* (1999b).

früheren Zeiten die Regeln zur Bankenaufsicht mißachtet hat. Die internationale Finanzarchitektur wird also wohl kaum mit Zwang, sondern nur auf freiwilliger Basis durchgesetzt werden können.

f. Wechselkurssysteme: Gibt es einen dritten Weg?

Im Kern verbirgt sich sowohl hinter der Diskussion um die Errichtung von Wechselkurszielzonen für die internationalen Leitwährungen als auch um die Ursachen und Bekämpfungsmöglichkeiten von Währungskrisen der jahrzehntealte Streit um feste oder flexible Wechselkurse. Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems standen die Zeichen der Zeit in den siebziger Jahren eindeutig auf Flexibilität, während in den achtziger Jahren die Idee, feste Wechselkurse als monetären Anker zur Inflationsbekämpfung einzusetzen, in den Vordergrund rückte. Unter dem Eindruck der Währungskrisen in den neunziger Jahren gewinnt allmählich das Konzept der flexiblen Wechselkurse wieder die Oberhand.

Dabei stellt die gegenwärtige Diskussion mehr als ein schlichtes Zurückschlagen des Pendels in die siebziger Jahre dar. Die zwischenzeitlich gewonnenen Erfahrungen können als Indizien dafür angesehen werden, daß es einen „dritten Weg" in der Wechselkurspolitik nicht gibt — daß sich ein Land also entweder für einen unverrückbar festen oder für einen vollständig flexiblen Wechselkurs entscheiden muß, wenn es von Währungskrisen verschont bleiben will. Die Experimente aus den achtziger und neunziger Jahren, in denen mit prinzipiell festen, bei Bedarf aber doch auch änderbaren Wechselkursen experimentiert wurde, müssen als gescheitert gelten (Diehl und Schweickert 1997).

Während es für die YES-Währungen (Yen, Euro, Dollar) derzeit kaum Alternativen zum Floating gibt, schrecken kleinere Länder oftmals davor zurück, da sie zum einen nach einem nominalen Anker bei der inländischen Inflationsbekämpfung suchen und zum anderen eine durchaus rationale Angst davor haben, zum Opfer spekulativer Blasen zu werden.[30] Deshalb suchen viele von ihnen nach Wegen, ihre Währung unveränderlich fest an eine Leitwährung zu koppeln. Eine erfolgversprechende Möglichkeit dafür ist die Errichtung eines Currency Boards, wie es etwa von Hongkong, Argentinien und Estland betrieben wird. In den jüngsten Finanzkrisen hatten allerdings sowohl Hongkong als auch Argentinien alle Mühe, ihre Currency Boards erfolgreich zu verteidigen (Schweickert 1998). Zumindest in Argentinien wird deshalb derzeit intensiv darüber nachgedacht, ob die eigene Währung nicht vollständig abgeschafft und durch den US-Dollar ersetzt werden soll.

Sollte es in nächster Zeit zu weiteren Währungskrisen kommen, so kann erwartet werden, daß das argentinische Beispiel Schule machen wird. Insbesondere in Mittel- und Osteuropa könnte die Neigung zunehmen, die eigenen Währungen über Currency Boards möglichst unverrückbar an den Euro zu binden, zumal dadurch auch die Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Union erleichtert würden. Für Lateinamerika bietet sich der US-Dollar an, die Rolle der Leitwährung in nationalen Currency-Board-Systemen zu übernehmen. Auch in Asien wird man sich vermutlich — mehr aus politischen als aus wirtschaftlichen Gründen — eher für den US-Dollar als für den Yen entscheiden, wenn es um eine Leitwährung geht. Von daher könnte sich ein internationales Finanzsystem herausbilden, das durch große Dollar- und Euroblöcke einerseits und eine Vielzahl frei floatender kleinerer Währungen andererseits gekennzeichnet wäre.

Es ist allerdings kaum zu vermuten, daß die Veränderungen in den internationalen Währungssystemen damit zu einem endgültigen Abschluß kommen würden. Die ständigen Bewegungen in diesem Bereich zeigen vielmehr, wie groß die Unsicherheiten über die optimale internationale Finanzordnung sind (wie weit östlich die Währungspolitik im Koordinatenkreuz des Schaubildes 1 angesiedelt ist). Auf den in-

30 Frankel (1996) weist darauf hin, daß die spekulativen Attacken in Fixkurssystemen ihr Spiegelbild finden in den rationalen Spekulationsblasen von Flexkurssystemen.

ternationalen Wettbewerb zwischen verschiedenen Wechselkurssystemen kann und sollte auch in Zukunft nicht verzichtet werden.

3. Die S-Quadranten: Internationale Koordinierung schadet mehr, als sie nützt

a. International koordinierte Lohnpolitik: Eine Schimäre

Während die Politikbereiche des NO-Quadranten im Brennpunkt wissenschaftlicher und politischer Debatten stehen, fällt es ungleich schwerer, relevante Politikbereiche zu finden, die in den SW- oder SO-Quadranten gehören, bei denen aber trotzdem über eine internationale Politikkoordination diskutiert wird.[31] Wenn beispielsweise in der deutschen Wirtschaftspolitik die Forderung erhoben wird, die Lohnpolitik einem internationalen Regelwerk zu unterwerfen, um ruinöse Lohnsenkungswettläufe zu verhindern, so zielt dieser Vorstoß wohl eher auf die innerdeutschen Tarifparteien als auf die internationalen Verhandlungspartner der deutschen Regierung ab.[32]

In der Öffentlichkeit hat dieser Vorschlag aber dennoch einen gewissen Widerhall gefunden. Vielen scheint es einzuleuchten, daß Lohnsenkungen des Inlandes entsprechende Lohnsenkungen des Auslandes nach sich ziehen und daß deshalb der ursprünglich mit der Lohnsenkung erzielte Wettbewerbsvorteil wieder verlorengeht. Als Ergebnis derartiger Lohnsenkungswettläufe sei für die Wettbewerbsfähigkeit nichts gewonnen, doch alle Länder seien anschließend ärmer als zuvor. Dabei ist nur schwer zu übersehen, daß diese Argumentation allein deshalb schon fehlerhaft ist, weil offenkundig Nominal- und Reallöhne verwechselt werden: Wenn tatsächlich alle am Welthandel beteiligten Länder ihre Löhne um — sagen wir — 10 vH senkten, würden auch die Güterpreise weltweit um den entsprechenden Prozentsatz zurückgehen. Die Nominallöhne wären dann zwar überall niedriger, aber niemand wäre ärmer geworden, da die Reallöhne gleich geblieben wären.

Darüber hinaus vernachlässigt diese Argumentation, daß nicht ausschließlich international handelbare, sondern auch nichthandelbare Güter produziert werden, bei denen der Wettbewerb mit anderen Ländern ohnehin keine Rolle spielt, daß Lohnzurückhaltung das Lohn-Zins-Verhältnis verändert und über entsprechende Reaktionen der Kapitalintensität positive Arbeitsmarkteffekte hervorrufen kann und daß die institutionellen Voraussetzungen dafür, durch Lohnzurückhaltung mehr Arbeitsplätze zu schaffen, international sehr unterschiedlich sind. Tatsächlich läßt sich in der Realität keineswegs beobachten, daß etwa die Stagnation der amerikanischen Reallöhne in den siebziger und achtziger Jahren eine entsprechende Stagnation in Japan oder Europa hervorgerufen hätte oder daß das Anziehen der amerikanischen Reallöhne in den neunziger Jahren eine entsprechende Trendwende in den japanischen oder europäischen Tarifabschlüssen ausgelöst hätte. Lohnpolitik sollte primär auf die Erfordernisse des nationalen Arbeitsmarktes ausgerichtet sein. Eine internationale Koordinierung würde hier nicht nur keine Vorteile, sondern sogar gravierende Nachteile bringen (Siebert 1997b).

b. Internationale Sozialstandards: Überforderung der WTO

Schwieriger zu beurteilen ist die Frage, ob die internationale Staatengemeinschaft darauf drängen sollte, daß weltweit gewisse soziale Mindeststandards eingehalten werden. Es gibt entsprechende Bestrebungen, dieses Thema in die Agenda der anstehenden Millennium-Runde der WTO aufzunehmen. Widerstand dagegen gibt

---

31 Leichter fiele die Suche allerdings, wenn statt der globalen die europäische Ebene betrachtet würde. Die Agrarpolitik, die Kohle- und Stahlpolitik oder auch die kleinräumige Regionalpolitik sollten aus ökonomischer Sicht möglichst dezentral durchgeführt werden, doch tatsächlich liegen die Kompetenzen in Brüssel. Für eine ausführliche Analyse der theoretisch optimalen und der tatsächlichen Kompetenzverteilung in der Europäischen Union vgl. Klodt, Stehn et al. (1992).

32 Für internationale Mindestlohnvereinbarungen spricht sich auch der französische Wirtschafts-, Finanz- und Industrieminister aus (Strauss-Kahn 1999).

es vor allem aus Kreisen der Entwicklungsländer, die sich bereits auf der WTO-Konferenz in Singapur im Dezember 1996 gegen entsprechende Regeln gewandt hatten (Spinanger 1997). In der damals verabschiedeten Ministererklärung bestätigten die WTO-Mitgliedsländer lediglich, daß sie sich zur Einhaltung von „internationally recognized labor standards" bekennen, verweisen dabei allerdings zugleich darauf, daß nicht die WTO, sondern das International Labour Office (ILO) für diese Standards zuständig sei.

Die wesentlichen Grundlagen internationaler Sozialstandards wurden bereits im Jahre 1948 gelegt, als die Internationale Arbeitskonferenz die Konvention Nr. 87 über „Freedom of Association and Protection of the Right to Organise" verabschiedete und die UN-Vollversammlung die „Universal Declaration of Human Rights" annahm. Diese beiden Vertragswerke sind bis heute die zentrale Ausgangsbasis für die internationale Durchsetzung von Sozialstandards, auch wenn mittlerweile zahlreiche weitere Verträge und Deklarationen hinzugekommen sind (Valticos 1998). Es sollten allerdings keine Illusionen darüber herrschen, daß die Durchsetzungskraft der ILO recht begrenzt ist, da sie praktisch über keinerlei Sanktionsinstrumente verfügt. Dies könnte sich ändern, wenn die ILO verstärkt mit der WTO zusammenarbeitet, wie es in Artikel 4 der Ministererklärung von Singapur zumindest angedeutet ist. Im Extremfall wäre vorstellbar, Importe aus all jenen Ländern, die die ILO-Standards mißachten, mit Strafzöllen zu belegen.[33]

Die Liste der Argumente gegen eine solche Koppelung von Handels- und Sozialpolitik ist lang; und die Einwände sollten ernstgenommen werden:

- Die internationalen Spillovers, um die es bei der Verletzung von Sozialstandards geht, sind rein psychologischer Natur, und es droht die Gefahr, die WTO mit dieser Aufgabe zu überlasten. Wenn die Akzeptanz der WTO in der Dritten Welt aufgrund ihres Eintretens für Sozialstandards leidet, könnte auch die Akzeptanz der allgemeinen Freihandelsidee leiden. Ein Rückfall der Entwicklungsländer in Protektionismus würde die sozialen Probleme dort sicherlich verschärfen.
- Die Verhängung von Strafzöllen für Güter, die beispielsweise mit Kinderarbeit hergestellt worden sind, könnte die Kinderarbeit aus dem Exportsektor in den Binnensektor abdrängen, wo die sozialen Bedingungen möglicherweise noch schlechter sind.
- Die Beurteilung der Frage, was als sozial zumutbar angesehen wird, ist stark einkommenselastisch. Sozialstandards, wie sie in hochentwickelten Ländern gelten, können sich viele Entwicklungsländer schlichtweg nicht leisten. Wenn ihnen nicht die Chance einer erfolgreichen Integration in die Weltwirtschaft genommen werden soll, werden die Industrieländer äußerst zurückhaltend sein müssen bei der Festlegung international verbindlicher Standards.
- Schließlich ist die Gefahr nicht zu verkennen, daß das Argument der Sozialstandards als Deckmantel für protektionistische Interessengruppen in Industrieländern mißbraucht wird, um unliebsame Konkurrenz fernzuhalten. Es gibt zu denken, daß es gerade die amerikanischen Gewerkschaften sind — und nicht die Regierung, die Menschenrechtsorganisationen oder etwa die ILO selbst –, die auf eine Aufnahme der Sozialstandards in die Agenda der Millennium-Runde drängen.

Aus all diesen Gründen sollten die Handelspolitik und die internationale Sozialpolitik möglichst getrennt bleiben. Die Fortentwicklung sozialer Mindeststandards sollte auch weiterhin von der ILO und anderen politischen Institutionen vorangetrieben werden — nicht jedoch von der WTO (Siebert 1995; Brown et al. 1998; Corden und Vousden 1998;). Letztlich werden akzeptable Sozialnormen kaum gegen den erklärten Widerstand der betroffenen Länder, sondern nur im internationalen Einvernehmen durchgesetzt werden können. Auch die Wirk-

33 Lafontaine und Müller (1998) schlagen darüber hinaus vor, einzelnen Arbeitnehmern ein individuelles Beschwerderecht bei der ILO zu geben und der ILO selbst ein Klagerecht vor nationalen oder internationalen Gerichten einzuräumen sowie der Weltbank und dem IWF eine Berichtspflicht gegenüber UN-Menschenrechtsgremien aufzuerlegen.

samkeit von Konsumentenreaktionen auf Produkte, deren Herstellungsverfahren ihren ethischen Wertvorstellungen widersprechen, sollte nicht unterschätzt werden.[34] Der Einsatz der handelspolitischen Brechstange dagegen verspricht allenfalls kurzfristige Scheinerfolge im Bereich der internationalen Sozialpolitik und gefährdet letztlich die Integration der Entwicklungsländer in die internationale Handelsordnung.

IV. Eine Agenda für den globalen Wirtschaftspolitiker

Den Wirtschaftspolitiker beschleicht zusehends ein Gefühl der Hilflosigkeit: Die Steuerzahler entziehen sich dem Zugriff der Finanzämter durch Abwanderung; die Megafusionen multinationaler Konzerne werden von den Kartellbehörden nur noch tatenlos zur Kenntnis genommen; spekulative Attacken in bislang ungekannten Größenordnungen lassen die Währungsreserven von Zentralbanken wie Schnee in der Sonne schmelzen; soziale Netze werden im globalen Wettbewerb zu Fußangeln für die eigene Wirtschaft; und die beste Energiesparpolitik kann das Klima nicht schützen, wenn zugleich in China die Kohlekraftwerke wie Pilze aus dem Boden schießen. Da reift der verständliche Wunsch, auch mit der Politik in internationale Dimensionen vorzustoßen und gemeinsam mit anderen vom nationalen zum *globalen Wirtschaftspolitiker* zu werden.

Wie sind diese Bestrebungen zu bewerten? Stellen sie die folgerichtige Übertragung der Globalisierung auf die Ebene der Politik dar? Oder sind sie nicht mehr als ein Kartell von Politikern, die damit den für sie unbequemen Wettbewerb der Standorte unterbinden wollen? Für eine fundierte Antwort auf diese Fragen bedarf es klarer Kriterien, unter welchen Voraussetzungen eine internationale Koordinierung von Wirtschaftspolitik Vorteile bringt und unter welchen nicht. Nach dem oben entwickelten Koordinatenkreuz der internationalen Politik kommt es dabei vor allem auf zwei Punkte an:

- Internationale Koordinierung verspricht dann Vorteile, wenn große grenzüberschreitende *Spillovers* auftreten. Diese Spillovers können sowohl von privatwirtschaftlichen Aktivitäten (z.B. Emission von Treibhausgasen) als auch von nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik (z.B. Handelsprotektion) ausgehen.
- Internationale Koordinierung verspricht dort Nachteile, wo große *Unsicherheiten* über Art und Ausgestaltung der jeweils optimalen Politik vorliegen. Hier würde der internationale Systemwettbewerb behindert, und die evolutorische Fortentwicklung wirtschaftspolitischer Regeln wäre eingeschränkt.

Die internationalen Spillovers, um deren Eindämmung es bei der Koordinierung von Wirtschaftspolitik geht, sind in der Regel leicht zu benennen, so daß die Befürworter der Koordinierung um überzeugende Argumente in der Regel nicht verlegen sind. Dagegen sind die evolutorischen Verbesserungen in der Wirtschaftspolitik, die bei einem internationalen Wettbewerb unterschiedlicher Regelsysteme entdeckt werden könnten, ungleich schwerer zu belegen, da sie ex ante zwangsläufig unbekannt sind. Es herrscht also eine unverkennbare Asymmetrie zwischen den im vorhinein zu erkennenden Erträgen und den möglichen Kosten einer internationalen Politikkoordination.

Belege dafür, welche Bedeutung dem internationalen Systemwettbewerb für die längerfristige Wirtschaftsentwicklung zukommt, liefert allerdings die historische Erfahrung. So haben E.L. Jones (1987) und Landes (1998) überzeugend herausgearbeitet, daß die kulturelle Vielfalt und der Konkurrenzcharakter der Staatensysteme im Europa des achtzehnten und neunzehnten Jahrhunderts entscheidende Erfolgsfaktoren bei der technologischen und wirtschaftlichen Entwicklung etwa gegenüber Asien waren. Auch das Scheitern des zentralverwaltungswirtschaftlichen Experiments im zwanzigsten Jahrhundert verweist auf die Bedeutung des internationalen Wettbewerbs um optimale wirtschaftspolitische Regeln.

---

34 Beispiele dazu liefert Rodrik (1996).

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen lassen sich folgende drei Kategorien von Politikbereichen bilden:

1. Wo die internationalen Spillovers hoch und die Unsicherheiten über die optimale Ausgestaltung von Regelsystemen gering sind, sollte der Kernbereich der internationalen Politikkoordination liegen.
2. Wo hohe Spillovers mit hohen Unsicherheiten einhergehen, liegt der eigentliche Problembereich der internationalen Koordination. Um den Systemwettbewerb möglichst wenig zu beeinträchtigen, ist es hier besonders wichtig, den Markteingriff auf das unbedingt Notwendige zu beschränken und die internationalen Regeln als Minimalregeln auszugestalten.
3. Wo die internationalen Spillovers gering sind, sollte die internationale Koordinierung von Wirtschaftspolitik gänzlich unterbleiben.

Handelspolitik

Nach diesem Raster gehört die internationale Handelspolitik eindeutig zur Kategorie (1), denn die Ausstrahlungswirkungen nationaler Protektionsmaßnahmen auf andere Länder können gravierend sein, und die Unsicherheiten darüber, ob die Regeln des GATT-Vertrages tatsächlich wohlfahrtsfördernd sind, erscheinen eher gering. Wenn zum Ende des Jahres unter dem Dach der WTO die sogenannte Millennium-Runde startet, werden vor allem die unerledigten Aufgaben aus der Uruguay-Runde auf der Tagesordnung stehen, darunter der Agrar- und der Textilhandel, die sozusagen die letzten Refugien des klassischen Protektionismus bilden.

Als Restposten aus der Uruguay-Runde werden darüber hinaus auch der Dienstleistungshandel (GATS) sowie die handelsrelevanten Investitionshemmnisse (TRIMS) wieder verhandelt werden. Hier reicht die Handelsliberalisierung über die Abschaffung reiner Grenzbarrieren hinaus und greift zunehmend in die interne Wirtschaftspolitik der Partnerländer ein. Entsprechend groß sind die Vorbehalte vieler Länder, vertragliche Verpflichtungen einzugehen, denn die nationale Souveränität ist hier weit stärker betroffen als bei der herkömmlichen Handelsliberalisierung.

Für die Agenda der internationalen Politikkoordination ergibt sich daraus folgende Konsequenz: Trotz der unverkennbaren Erfolge, die in den vergangenen Jahrzehnten beim Abbau von Zöllen und anderen Handelsschranken erzielt wurden, ist der globale Wirtschaftspolitiker auch heute noch in der internationalen Handelspolitik gefordert. Um Freihandel zu sichern, muß er immer stärker auf die interne Marktöffnung drängen, während Handelsbarrieren an der Grenze zusehends an Bedeutung verlieren.

Wettbewerbspolitik

Die mangelnde Bereitschaft, nationale Kompetenzen aufzugeben, ist auch das Haupthindernis bei der Einführung einer internationalen Wettbewerbspolitik. Dabei ist die Dringlichkeit einer internationalen Koordinierung angesichts der jüngsten Welle multinationaler Megafusionen unübersehbar geworden. Die Etablierung einer internationalen Fusionskontrolle wäre zwar aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu begrüßen, erscheint gegenwärtig aber als völlig utopisch, da viele Länder nicht einmal über ein nationales Fusionskontrollrecht verfügen. Erfolgversprechender erscheint es, an der existierenden internationalen Handelspolitik anzuknüpfen und sich der internationalen Wettbewerbspolitik in kleinen Schritten zu nähern. Einen ersten Ansatz dafür könnte ein internationales Übereinkommen zur Kontrolle offenkundig wettbewerbswidriger Kartelle bieten. Dieses Kartellverbot sollte allerdings nur auf grenzüberschreitende Absprachen angewandt werden, so daß unterschiedliche nationale Kartellpolitiken weiterhin nebeneinander bestehen könnten.

Auf längere Sicht werden Handels- und Wettbewerbspolitik ohnehin stärker verschmelzen, da die Differenzierung der gehandelten Güter und die Dienstleistungsintensität ihrer Vermarktung ständig zunehmen. Wer seine Produkte erfolgreich auf Auslandsmärkten absetzen will, muß deshalb mehr und mehr mit eigenen Niederlassungen in diesen Märkten vertreten sein. Die zunehmende Überlappung handels-

und wettbewerbspolitischer Fragen spricht auch dafür, für den Bereich der internationalen Wettbewerbspolitik keine neue eigenständige Institution zu schaffen, sondern sie unter dem Dach der WTO anzusiedeln.

Für den globalen Wirtschaftspolitiker stellt die Etablierung einer internationalen Wettbewerbspolitik letztlich die konsequente Fortentwicklung der Handelspolitik dar. Er sollte als ersten Schritt die Durchsetzung eines internationalen Kartellverbots anstreben.

Umweltpolitik

Den dritten wichtigen Bereich aus der Kategorie (1) stellt die internationale Umweltpolitik dar. Mit den Protokollen von Montreal und Kyoto wurden wichtige Grundsteine zum Schutz des Ozonschildes und zur Reduzierung von Treibhausgasen gelegt. Derzeit geht es vorrangig darum, möglichst viele Staaten verbindlich auf die in diesen Protokollen genannten Maßnahmen zu verpflichten und die Verfahren zu ihrer Umsetzung zu regeln.

Dabei stellt sich mehr und mehr heraus, daß hinter den internationalen Umweltproblemen letztlich ein Nord-Süd-Konflikt um die Verteilung weltweiter Emissionsrechte steht. Die reichen Länder halten den Status quo für den angemessenen Ausgangspunkt zur Verteilung der Emissionsrechte (Großvaterklausel). Die ärmeren Länder dagegen betrachten die Umwelt als „common heritage", aus dem allen Ländern pro Kopf die gleichen Emissionsrechte zustehen. Ihnen müsse heute das gleiche Recht auf eine energieintensive Industrialisierung zugestanden werden wie den reichen Ländern in der Vergangenheit.

Da das globale Klimaproblem letztlich nur von entwickelten und weniger entwickelten Ländern gemeinsam gelöst werden kann, werden beide Seiten Kompromisse machen müssen: Die ärmeren Länder werden akzeptieren müssen, daß eine klimaschonende Wirtschaftsentwicklung letztlich auch in ihrem Interesse liegt. Und die reicheren Länder werden finanzielle Mittel und Technologien bereitstellen müssen, die ärmeren Ländern eine klimaschonende Industrialisierung ermöglichen. Trotz mancher diplomatischer Erfolge auf Klimakonferenzen ist die internationale Staatengemeinschaft von solch einem Konsens noch weit entfernt.

Aus diesem Blickwinkel heraus erscheint der Ansatz, weniger entwickelte Länder durch Androhung von Handelssanktionen zu umweltfreundlichem Verhalten zu zwingen, als der untaugliche Versuch der Industrieländer, ihre Eigentumsrechte nach der Großvaterklausel zu verteidigen. Darüber hinaus droht die Gefahr, daß das Umweltargument von Lobbyisten für einen „grünen Protektionismus" mißbraucht wird und daß Zielkonflikte zwischen Handels- und Umweltpolitik mit faulen Kompromissen zu Lasten beider gelöst werden. Deshalb sollte die internationale Umweltpolitik auch nicht in die Hände der WTO, sondern einer eigenständigen Organisation (etwa der Weltbank) gelegt werden.

Der globale Wirtschaftspolitiker sollte also der Versuchung widerstehen, die Umweltpolitik mit der Handelspolitik zu verquicken. Er sollte sich besser darauf konzentrieren, den internationalen Konsens über die Verteilung globaler Emissionsrechte zu fördern, denn nur auf diese Weise lassen sich die Bedrohungen des Weltklimas dauerhaft abwenden.

Während es bei den bisher diskutierten Politikbereichen der Kategorie (1) vorrangig um Fragen der Implementierung und Durchsetzung wohlfahrtsfördernder internationaler Regeln geht, stellen sich in der Kategorie (2) weitaus grundsätzlichere Probleme. Hier muß sorgsam abgewogen werden zwischen den potentiellen Wohlfahrtsgewinnen, die durch internationale Regeln erzielt werden können, und den dynamischen Effizienzverlusten, die aus der Behinderung des Systemwettbewerbs drohen.

Steuerpolitik

Wenig sachgerecht verläuft derzeit die wirtschaftspolitische Diskussion zur internationalen Steuerpolitik. Vielerorts wird die Gefahr heraufbeschworen, es drohe ein ruinöser Steuersenkungswettlauf, an dessen Ende keiner der beteiligten Staaten mehr über die nötigen Mittel zur Finanzierung seiner Aufgaben verfüge (race to the bottom). Diese Argumentation hält weder der theoretischen noch der empirischen Prüfung stand. Trotz fortschreitender Globalisierung sind

die Staatsquoten weltweit immer noch eher zu hoch als zu niedrig. Wenn ein verschärfter internationaler Standortwettbewerb die Regierungen dazu zwingt, „schlanker" zu werden und sorgsamer mit knappen Steuermitteln umzugehen, kann das der Wohlfahrt der Bürger nur förderlich sein.

Unverkennbar ist allerdings das Problem, daß sich das international mobile Kapital immer leichter der Besteuerung entziehen kann und daß deshalb die Steuerlast immer stärker dem immobilen Faktor Arbeit aufgebürdet werden muß. Doch auch hier liegt die Lösung nicht in einer internationalen Vereinheitlichung der Steuersätze (die im übrigen auch kaum auf den Bahamas oder den Cayman-Inseln durchsetzbar wäre). Da Kapitaleigner als Personen weitaus immobiler sind als das Kapital selbst (mit Ausnahme weniger Tennisprofis), läßt sich der Steuersenkungswettlauf im Prinzip bereits dadurch aufhalten, daß die Kapitalerträge am Wohnsitz der Kapitaleigner und nicht am Einsatzort des Kapitals besteuert werden. Das Kernproblem liegt dann nicht mehr bei den international unterschiedlichen Steuersätzen, sondern nur noch bei der Steuerhinterziehung, gegen die sich der Staat bei jeglicher Art der Besteuerung zur Wehr setzen muß.

Der globale Wirtschaftspolitiker sollte seine Kräfte also nicht darauf verschwenden, international einheitliche Steuersätze durchsetzen zu wollen, sondern er sollte sich um eine verbesserte internationale Kooperation zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung bemühen. Ein Schwerpunkt wird dabei auf einheitliche Regeln zur Berechnung von Transferpreisen innerhalb multinationaler Unternehmen gelegt werden müssen.

Währungspolitik

Angesichts der jüngsten Währungskrisen in Lateinamerika und Fernost ist es verständlich, daß derzeit für den globalen Wirtschaftspolitiker die Neuordnung der internationalen Finanzmärkte weit oben auf der Agenda rangiert. Im Brennpunkt steht dabei die Rolle des *Internationalen Währungsfonds* (IWF), der sich immer wieder vergeblich bemüht hat, den betroffenen Ländern mit Beistandskrediten bei der Verteidigung ihrer Währungen zu helfen. Dabei erscheint es illusorisch, künftige Währungskrisen dadurch abwehren zu wollen, daß dem IWF mehr finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Bei den großen Transaktionsvolumina und den hohen Reaktionsgeschwindigkeiten, wie sie heute an den internationalen Devisenmärkten herrschen, wäre selbst eine Verzehnfachung der Fondsmittel nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. Den Nutzen von Beistandskrediten haben nicht zuletzt die internationalen Anleger, denen es auf diese Weise ermöglicht wird, ihr Kapital zu einem für sie noch recht günstigen Wechselkurs aus der Krisenregion abzuziehen.

Völlig überzogene Hoffnungen werden mancherorts auch auf die sogenannte *Tobin-Steuer* gesetzt, die auf alle internationalen Transaktionen erhoben werden soll, um den kurzfristigen Kapitalverkehr zu reduzieren und damit die Volatilität der internationalen Finanzmärkte zu dämpfen. Zwar könnte eine derartige Steuer durchaus geeignet sein, die kurzfristigen Spekulationen und die von ihr ausgelösten Wechselkursschwankungen zu verringern, aber diese Schwankungen stellen kein ernsthaftes Problem für die Weltwirtschaft dar. Gegen die wirklichen Probleme — d.h. gegen fundamentale Währungskrisen — kann auch die Tobin-Steuer nichts ausrichten.

Wer die internationalen Währungskrisen der neunziger Jahre als Ergebnis eines von der realen Welt losgelösten „Casino-Kapitalismus" versteht, greift ohnehin zu kurz. Sowohl in Lateinamerika als auch in Südostasien gab es realwirtschaftliche Probleme, die eine Abwertung erforderlich machten. In Lateinamerika war es vor allem die ausufernde Staatsverschuldung, während es in Südostasien kurzfristige private Kredite waren, die in Investitionsprojekte flossen, deren Rentabilität zeitweise allzu euphorisch beurteilt wurde. Wenn sich die betroffenen Regierungen frühzeitiger zu einer angemessenen Wechselkurskorrektur entschlossen hätten, wären die Währungskrisen sicherlich weitaus glimpflicher verlaufen.

Zumindest in Südostasien ist der Zustrom ausländischen Kapitals auch dadurch forciert

worden, daß viele private Investoren die tatsächlichen Kreditrisiken aufgrund eines intransparenten Banken- und Finanzmarktsystems völlig unterschätzt haben. So haben viele japanische Banken, die vor zehn und mehr Jahren ihre Ausleihungen mit damals spekulativ überbewerteten Immobilien gesichert hatten, immer noch keine entsprechenden Wertberichtigungen vorgenommen, so daß ihre Bilanzen vorsichtig gesagt als stark geschönt bezeichnet werden müssen. Ähnliches gilt für Thailand, wo die südostasiatischen Währungskrisen ihren Ausgang nahmen. Diese Intransparenzen im Bankensystem haben letztlich auf die gesamte südostasiatische Region ausgestrahlt. Internationalen Investoren ist dadurch die Beurteilung von Kreditrisiken nicht gerade erleichtert worden.

Es ist deshalb zu begrüßen, daß derzeit unter dem Stichwort einer neuen *internationalen Finanzarchitektur* intensiv darüber beraten wird, wie durch international verbindliche Mindeststandards der Bankenaufsicht die Transparenz der Finanzmärkte erhöht werden kann. Bei dieser Art der Krisenprävention könnte auch dem IWF wieder eine wichtige Rolle zuwachsen: Zum einen ist dort das Fachwissen vorhanden, das zur Überwachung internationaler Mindeststandards in der Bankenaufsicht benötigt wird. Und zum anderen könnte der Fonds die ihm zur Verfügung stehenden Kreditmöglichkeiten auch als Druckmittel einsetzen, um jene Länder zum Einhalten der Regeln zu bewegen, die auf Unterstützung bei der Lösung von Zahlungsbilanzproblemen hoffen. Auch die Aufgaben des neu eingerichteten „Forums für Finanzmarktstabilität", das für die G7-Länder die internationalen Finanzmärkte beobachten und frühzeitig vor möglichen Krisen warnen soll, könnten längerfristig auf den IWF übertragen werden.

Im Bereich der internationalen Finanzmärkte sollte der globale Wirtschaftspolitiker also vor allem auf eine umfassende Reform des IWF drängen. Endgültig begraben sollte er die Vorstellung, der IWF könnte als „lender of last resort" internationale Währungskrisen beheben. Gestärkt werden sollte die Rolle des IWF dagegen bei der Ausgestaltung und Umsetzung einer internationalen Finanzarchitektur, die durch erhöhte Transparenz wesentlich zur Vermeidung künftiger Währungskrisen beitragen könnte. Fehlgeleitet wären die Energien des globalen Wirtschaftspolitikers dagegen, wenn sie sich auf die Einführung einer weltweiten Tobin-Steuer oder von Wechselkurszielzonen für die YES-Währungen (Yen, Euro, Dollar) konzentrieren würden.

Sozialstandards

Fehlgelenkt erscheinen schließlich auch all jene Aktivitäten, die sich auf Politikbereiche der Kategorie (3) der oben eingeführten Klassifizierung beziehen, d.h., bei denen keine nennenswerten internationalen Spillovers vorliegen. Ein offenkundiges Beispiel dafür wäre die internationale Koordinierung der Lohnpolitik, für die es keinen vernünftigen Grund und auch keinerlei Unterstützung aus Ländern mit niedrigerem Lohnniveau gibt. Ein weiteres, allerdings stärker umstrittenes Beispiel stellen *soziale Mindeststandards* dar, die zumindest nach den Vorstellungen amerikanischer Gewerkschaften eine zentrale Rolle bei den kommenden Handelsgesprächen im Rahmen der Millennium-Runde der WTO spielen sollen. Inwieweit die hochentwickelten Länder überhaupt das moralische Recht haben, ärmeren Ländern ihre Vorstellungen sozial zumutbarer Arbeitsbedingungen aufzuzwingen, ist letztlich ein politisches Werturteil. Kein Zweifel sollte jedoch daran bestehen, daß eine derartige internationale Sozialpolitik nicht mit der Handelspolitik verquickt werden darf. Der Widerstand ärmerer Länder gegen international verbindliche Sozialnormen könnte sich auf diese Weise zum Widerstand gegen die gesamte internationale Handelsordnung ausweiten, von der alle Beteiligten — auch die sozial schwachen Arbeitskräfte in der Dritten Welt — nur Nachteile hätten.

Der internationale Wirtschaftspolitiker sollte also bei der anstehenden Millennium-Runde davon absehen, ein Junktim zwischen dem offenen Marktzugang und der Einhaltung sozialer Mindestnormen herzustellen. Die internationale Sozialpolitik sollte auch weiterhin bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und ähnlichen Institutionen angesiedelt bleiben und nicht der WTO übertragen werden, da sie diesen Aufgaben nicht gewachsen ist.

Alles in allem gibt es für den globalen Wirtschaftspolitiker reichlich zu tun, um ein internationales Regelwerk zu schaffen, das den stürmischen Herausforderungen der globalisierten Weltwirtschaft standhalten kann. Vor Übereifer ist jedoch zu warnen, denn es kommt darauf an, den schwierigen Balanceakt zwischen der nötigen Eindämmung internationaler Spillovers und der unvermeidlichen Beeinträchtigung des internationalen Systemwettbewerbs zu bewältigen. Die internationalen Regeln sollten deshalb stets als Minimalregeln ausgestaltet sein, und im Zweifel sollten eher zu wenige als zu viele Regeln etabliert werden.

Literatur

Arthur, W.B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *Economic Journal* 99 (March): 116–131.

Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

— (1995). A Model for the Emergence of New Political Actors. In N. Gilbert, R. Conte (Hrsg.), *The Computer Simulation of Social Life*. London: University College Press.

Bhagwati, J. (1998). The Capital Myth — The Difference between Trade in Widgets and Dollars. *Foreign Affairs* 77 (3): 7–12.

Böhme, H., und H. Sichelschmidt (1995). Sicherheit auf See. Kieler Diskussionsbeiträge 243. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Bordo, M.D., und A.J. Schwartz (1998). Under What Circumstances, Past and Present, Have International Rescues of Countries in Financial Distress Been Successful? Working Paper 6824. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Brennan, H.G., und J.M. Buchanan (1985). *The Reason of Rules*. New York: Cambridge University Press.

Brown, D.K., A.V. Deardorff und R.M. Stern (1998). Trade and Labor Standards. *Open Economies Review* 9 (2): 171–194.

Buch, C.M., R.P. Heinrich und C. Pierdzioch (1998). Taxing Short-Term Capital Flows — An Option for Transition Economies? Kieler Diskussionsbeiträge 321. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Budde, A. (1913). *Die Seestrassenordnung*. Hamburg: Eckhardt & Messtorf.

Caporale, G.M. (1996). International Economic Policy Coordination: A Brief Survey of the Literature. Discussion Paper 22–96. London Business School, London.

Cooper, R.N. (1985). Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies. In R.W. Jones und G.M. Grossmann (Hrsg.), *Handbook of International Economics*. Band 2. Amsterdam: North-Holland.

Corden, W.M., und N. Vousden (1998). Paved with Good Intentions: Social Dumping and Raising Labour Standards in Developing Countries. Working Papers in Trade and Development 98/3. The Australian National University, Canberra.

David, P. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 75 (2): 332–337.

Deardorff, A.V. (1997). International Conflict and Coordination in Environmental Policies. In J.S. Bhandari und A.O. Sykes (Hrsg.), *Economic Dimensions in International Law — Comparative and Empirical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

Deutsche Bundesbank (1999). Zur Bedeutung von Fundamentalfaktoren für die Entstehung von Währungskrisen in Entwicklungs- und Schwellenländern. *Monatsbericht* 51 (4): 15–28.

Diehl, M., und R. Schweickert (1997). *Wechselkurspolitik im Aufholprozeß — Erfahrungen lateinamerikanischer, europäischer und asiatischer Länder*. Kieler Studien 286. Tübingen: Mohr Siebeck.

Döpke, J., und C. Pierdzioch (1998). Brokers and Business Cycles: Does Financial Market Volatility Cause Real Fluctuations? Kieler Arbeitspapiere 899. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Dornbusch, R. (1976). Expectations and Exchange Rate Dynamics. *Journal of Political Economy* 84 (6): 1161–1176.

— (1999). Michel Camdessus ist der größte Croupier der Welt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2. Februar: 18.

The Economist (1999a). How to Merge: After the Deal. 9. Januar (8101): 19–21.

— (1999b). Supplement: Time for a Redesign? A Survey of Global Finance. 30. Januar (8104).

Feldstein, M. (1988). Distinguished Lecture on Economics in Government: Thinking about International Economic Coordination. *Journal of Economic Perspectives* 2 (2): 3–13.

— (1989). The Case Against Trying to Stabilize the Dollar. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 79 (2): 36–40.

Fikentscher, W. (1994). Competition Rules for Private Agents in the GATT/WTO System. *Aussenwirtschaft* 49 (2/3): 281–325.

Fischer, S. (1999). *On the Need for an International Lender of Last Resort.* Washington, D.C.: IMF.

Frankel, J. (1996). How Well Do Foreign Exchange Markets Work: Might a Tobin Tax Help? In M. ul Haq, I. Kaul und I. Grunberg (Hrsg.), *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility.* New York: Oxford University Press.

Freytag, A., und R. Zimmermann (1998). Muß die internationale Handelsordnung um eine Wettbewerbsordnung erweitert werden? *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 62 (1): 38–58.

Giersch, H. (1977). IMF Surveillance over Exchange Rates — A Wider View. In R. Mundell und J.J. Polak (Hrsg.), *The New International Monetary System.* New York: Columbia University Press.

Goldstein, M. (1995). *The Exchange Rate System and the IMF: A Modest Agenda.* Policy Analyses in International Economics 39. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Grossman, G.M., und E. Helpman (1994). Protection for Sale. *American Economic Review* 84 (4): 833–850.

Hauser, H., und R.E. Schöne (1994). Is There a Need for International Competition Rules? *Aussenwirtschaft* 49 (2/3) 205–222.

Hayek, F.A. von (1945).The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review* 35 (4): 519–530.

— (1968). *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren.* Kieler Vorträge 56. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

— (1984). Dr. Bernhard Mandeville. In C. Nishiyama und K. Leube (Hrsg.), *The Essence of Hayek.* Stanford, Calif.

Heister, J. (1997). *Der internationale CO_2-Vertrag: Strategien zur Stabilisierung multinationaler Kooperation zwischen souveränen Staaten.* Kieler Studien 282. Tübingen: Mohr Siebeck.

Heitger, B. (1998). *Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Rückführung öffentlicher Ausgaben: Eine empirische Analyse für die OECD-Länder.* Kieler Studien 291. Tübingen: Mohr Siebeck.

Helpman, E., und P.R. Krugman (1989). *Trade Policy and Market Structure.* Cambridge, Mass: MIT Press.

IMF (International Monetary Fund) (1998). *Strengthening the Architecture of the International Monetary System.* Report of the Managing Director to the Interim Committee. Washington, D.C.: IMF.

— (1999). *The IMF's Response to the Asian Crisis.* Washington, D.C.: IMF.

Issing, O. (1989). Wechselkursbandbreiten sind eine Einladung für Spekulanten. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. Februar: 17.

Jones, E.L. (1987). *The European Miracle: Environments, Economics, and Geopolitics in the History of Europe and Asia.* Cambridge: Cambridge University Press.

Jones, K. (1998). Trade Policy and the Environment: The Search for an Institutional Framework. *Aussenwirtschaft* 53 (3): 409–434.

Katz, M.L., und C. Shapiro (1985). Network Externalities, Competition, and Compatibility. *American Economic Review* 75 (3): 424–440.

— (1994). Systems Competition and Network Effects. *Journal of Economic Perspectives* 8 (2): 93–115.

Kenen, P.B. (1996). The Feasibility of Taxing Foreign Exchange Transactions. In M. ul Haq, I. Kaul und I. Grunberg (Hrsg.), *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. New York: Oxford University Press.

Klodt, H. (1995). Internationale Regeln für den Wettbewerb. *Wirtschaftsdienst* 75 (10): 556–561.

Klodt, H., J. Stehn et al. (1992). *Die Strukturpolitik der EG*. Kieler Studien 249. Tübingen: Mohr Siebeck.

Krancke, J. (1998). Liberalisierung des Dienstleistungshandels: Die Konturen des GATS. *Die Weltwirtschaft* (4): 404–420.

Krueger, A.O. (1998). Whither the World Bank and the IMF? *Journal of Economic Literature* 36 (4): 1983–2020.

Krugman, P.R. (1993). The Narrow and the Broad Argument for Free Trade. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 83 (2): 362–366.

Kydland, F., und E. Prescott (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy* 85 (3): 473–491.

Lafontaine, O., und C. Müller (1998). *Keine Angst vor der Globalisierung — Wohlstand und Arbeit für alle*. Bonn: Dietz.

Landes, D.S. (1998). *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: Norton.

Lawrence, R.Z. (1996). Competition Policies and the Developing Countries. In Overseas Development Council (Hrsg.), *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*. Policy Essay 20. Washington, D.C.: The Johns Hopkins University Press.

Liebowitz, S.J., und S.E. Margolis (1994). Network Externality: An Uncommon Tragedy. *Journal of Economic Perspectives* 8 (2): 133–150.

Lincoln, E.J. (1998). Japan's Financial Mess. *Foreign Affairs* 77 (3): 57–66.

Lorz, O., und F. Stähler (1997). Who Is Afraid of Capital Mobility? — On Labor Taxation and the Level of Public Services in an Open Economy. Kieler Arbeitspapiere 824. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Magee, S.P., W. Brock und L. Young (1989). *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*. Cambridge: Cambridge University Press.

Meltzer, A.H. (1998). Asian Problems and the IMF. *Cato Journal* 17 (3): 267–274.

Mishkin, F.S. (1998). International Capital Movements, Financial Volatility and Financial Instability. In D. Duwendag (Hrsg.), *Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik*. Schriften des Vereins für Socialpolitik 261. Berlin: Duncker & Humblot.

Monopolkommission (1998). *Marktöffnung umfassend verwirklichen*. Hauptgutachten 1996/1997. Baden-Baden: Nomos.

Mueller, D.C. (1998). Redistribution and Allocative Efficiency in a Mobile World Economy. In K.-E. Schenk, D. Schmidtchen, M.E. Streit und V. Vanberg (Hrsg.), *Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik*. Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17. Tübingen: Mohr Siebeck.

Nunnenkamp, P. (1998). Wirtschaftliche Aufholprozesse und „Globalisierungskrisen" in Entwicklungsländern. Kieler Diskussionsbeiträge 328. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

— (1999). The Moral Hazard of IMF Lending: Making a Fuss about a Minor Problem? Kieler Diskussionsbeiträge 332. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Oates, W.E. (1977). An Economist's Perspective on Fiscal Federalism. In W.E. Oates (Hrsg.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, Mass: Lexington Books.

Obstfeld, M. (1989). The Effectiveness of Foreign-Exchange Intervention: Recent Experience 1985–1988. Discussion Paper 1452. Harvard Institute of Economic Research, Cambridge, Mass.

Radaelli, C.M. (1998). Creating the International Tax Order: Transfer Pricing and the Search for Coordination in International Tax Policy. EUI Working Papers 98/28. Robert Schumann Centre, European University Institute, San Domenico (FI).

Rauscher, M. (1994). On Ecological Dumping. *Oxford Economic Papers* 46 (Suppl. issue): 822–840.

— (1998). Environmental Issues in an Integrating World Economy. In *Challenges for Highly Developed Countries in the Global Economy: Symposium in Honor of Prof. Dr. Horst Siebert*. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.

Rodrik, D. (1996). Labor Standards in International Trade: Do They Matter and What Do We Do About Them? In Overseas Development Council (Hrsg.), *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*. Policy Essay 20. Washington, D.C.: The Johns Hopkins University Press.

— (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998). *Vor weitreichenden Entscheidungen*. Jahresgutachten 1998/99. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Schäfers, M. (1998). Klimageschäfte. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. November: 17.

Scheide, J., und S. Sinn (1989). How Strong is the Case for International Coordination? In J.A. Dorn und W.A. Niskanen (Hrsg.), *Dollars, Deficits, and Trade*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Scherer, F.M. (1994). *Competition Policies for an Integrated World Economy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Schweickert, R. (1998). Chancen und Risiken eines Currency Board Systems. *Die Weltwirtschaft* (4): 421–442.

Seidman, L.S. (1997). A Progressive Consumption Tax. *Challenge* 40 (6): 63–84.

Siebert, H. (1995). Ein Regelwerk für eine zusammenwachsende Welt. Kieler Diskussionsbeiträge 251. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

— (1997a). *Weltwirtschaft*. Stuttgart: Lucius & Lucius.

— (1997b). Die Illusion von der Kooperation — Zum Wettbewerb in der Weltwirtschaft gibt es keine Alternative. In M. Möhring-Hesse, B. Emunds und W. Schroeder (Hrsg.), *Wohlstand trotz alledem. Alternativen zur Standortpolitik*. München: Knaur.

— (1998a). *Economics of the Environment: Theory and Policy*. Heidelberg: Springer.

— (1998b). Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität. In D. Duwendag (Hrsg.), *Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik*. Schriften des Vereins für Socialpolitik 261. Berlin: Duncker & Humblot.

— (1998c). The Future of the IMF — How to Prevent the Next Global Financial Crisis. Kieler Arbeitspapiere 870. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Sinn, H.-W. (1996). The Subsidiarity Principle and Market Failure in Systems Competition. Working Paper 5411. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

— (1997). The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition. *Journal of Public Economics* 66 (2): 247–274.

Sinn, S. (1992). The Taming of Leviathan: Competition among Governments. *Constitutional Political Economy* 3 (2): 177–196.

Soros, G. (1998). *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered*. London: Little, Brown and Company.

Spinanger, D. (1997). The WTO after the Singapore Ministerial: Much to Do About What? Kieler Diskussionsbeiträge 304. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Stehn, J. (1993). America's Departure from Multilateralism: Highway or Dirt Road to Freer Trade? Kieler Diskussionsbeiträge 212. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Strauss-Kahn, D. (1999). Wir brauchen Mindestlöhne in Europa. *Süddeutsche Zeitung*, 17./18. April: 27.

Tanzi, V. (1998a). The Need for Tax Coordination in an Economically Integrated World. In P. Roberti (Hrsg.), *Financial Markets and Capital Income Taxation in a Global Economy*. Amsterdam: North-Holland.

— (1998b). Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems. In G. Krause-Junk (Hrsg.), *Steuersysteme der Zukunft*. Schriften des Vereins für Socialpolitik 256. Berlin: Duncker & Humblot.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64 (5): 416–424.

Tobin, J. (1978). A Proposal for International Monetary Reform. *Eastern Economic Journal* 4 (3/4): 153–159.

Valticos, N. (1998). International Labour Standards and Human Rights: Approaching the Year 2000. *International Labour Review* 137 (2): 135–147.

Vaubel, R. (1996). The Political Economy of International Money and Finance. In F. Capie (Hrsg.), *Monetary Economics in the 1990s: The Henry Thornton Lectures*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan.

Wei, S.-J., und J.A. Frankel (1998). Open Regionalism in a World of Continental Trade Blocs. *Staff Papers* (International Monetary Fund) 45 (3): 440–453.

The World Bank (1999). *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1998/99*. Washington, D.C.: The World Bank.