

Siebert, Horst

Working Paper — Digitized Version

Ein Regelwerk für eine zusammenwachsende Welt

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 251

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Siebert, Horst (1995) : Ein Regelwerk für eine zusammenwachsende Welt, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 251, ISBN 3894560983, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/836>

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.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

251

Ein Regelwerk für eine zusammenwachsende Welt

von Horst Siebert

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

251

Ein Regelwerk für eine zusammenwachsende Welt

von Horst Siebert

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Siebert, Horst:

Ein Regelwerk für eine zusammenwachsende Welt /
von Horst Siebert. Institut für Weltwirtschaft Kiel. -

Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 1995

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 251)

ISBN 3-89456-098-3

NE: Kieler Diskussionsbeiträge



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

Ein Regelwerk für eine zusammenwachsende Welt

Eine Kurzübersicht

Im Zentrum: Regeln für den Güteraustausch

Das GATT, das zentrale Regelwerk für den internationalen Handel mit dem Ziel, strategisches Verhalten einzelner Länder zu erschweren und kooperatives Verhalten zu stärken, muß weiterentwickelt und gefestigt werden.

Das multilaterale Handelssystem ist durch eine gewisse Hilflosigkeit gegenüber einer bilateral ausgerichteten Handelspolitik gekennzeichnet. Es gilt, den Bilateralismus einzugrenzen.

Nationale Subventionen, die die internationale Arbeitsteilung verzerren, müssen zurückgedrängt werden.

Grenzüberschreitende ungebundene Dienstleistungen sind wie Güter zu behandeln. Bei gebundenen Dienstleistungen kann die Inländergleichstellung für die Offenheit der Märkte sorgen.

Das Regelwerk für die internationale Arbeitsteilung muß stärker darauf abzielen, den freien Marktzugang zu etablieren. Dabei muß es auch Bereiche erfassen, die über die Handelspolitik hinausgehen wie nationale Regulierungen und die nationale Wettbewerbspolitik.

Bei nationalen Regulierungen kann das Ursprungslandprinzip für die Offenheit der Märkte sorgen. Eine weltweite Harmonisierung der Sozialnormen ist zu vermeiden.

Der Wettbewerbspolitik fällt in einer weltwirtschaftlichen Ordnung die Aufgabe zu, unternehmerischen Aktivitäten zur Schwächung der Bestreitbarkeit der Märkte entgegenzuwirken und die Ausnutzung von Marktmacht zu vermeiden.

Neu im Vordergrund: Regeln für die Faktorwanderungen

Für technisches Wissen muß eine institutionelle Regelung gefunden werden, die durch die Respektierung von Eigentumsrechten hinreichende Anreize für die Auffindung neuen Wissens in den einzelnen Volkswirtschaften setzt und die zugleich einer möglichen Verbreitung des neuen Wissens in der Welt langfristig nicht im Wege steht.

Beim Sachkapital ist es hinreichend, dem Produktionsfaktor Kapital die Exit-Option zu geben und die Kapitalmobilität dem Standortwettbewerb der Regierungen zu überlassen.

Den Menschen sollte in jedem Land die Exit-Option als Freiheitsrecht eingeräumt sein. Offenheit der Gütermärkte und Mobilität des Kapitals reduzieren die Notwendigkeit der Wanderung.

Eine alte Bekannte: Regeln für den monetären Bereich

Monetäre Transaktionskosten dürfen die internationale Arbeitsteilung nicht erschweren. Internationale Arbeitsteilung setzt Konvertibilität der Währungen voraus.

Stabile Wechselkurse sind nur möglich, wenn alle Länder sich durch Selbstbindung auf ein stabiles, glaubwürdiges Währungssystem verpflichten oder wenn sie in ihrer Politik der Preisniveaustabilität Vorrang einräumen.

Aufgaben für die Zukunft: Regeln für die Nutzung der Natur

Soweit Umwelt ein nationaler Ausstattungsfaktor ist, können Preise unterschiedliche Umweltknappheiten der Länder zum Ausdruck bringen. Umwelt ist dann grundsätzlich nicht Gegenstand eines internationalen Regelwerkes.

Bedient sich die Umweltpolitik bei nationalen Umweltmedien eines regulierenden Ansatzes, sollten die Prinzipien der Nichtdiskriminierung und des Ursprungslandes gelten.

Handelspolitik darf nicht dazu eingesetzt werden, anderen Ländern die eigenen Präferenzen aufzuzuktroieren. Die Umweltpolitik eines Landes hat nicht externe Effekte außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes zum Gegenstand.

Bei globalen Umweltgütern ist eine multilaterale Ordnung zu entwickeln.

Weltumweltordnung und Welthandelsordnung müssen von der Zielsetzung her konsistent sein. Die Regeln beider Ordnungen dürfen aber nicht bedingt gelten. Die Instrumentenebene beider Ordnungen muß getrennt sein.

Zur Stabilität und Interdependenz der Ordnungen

Die weltwirtschaftliche Ordnung muß stabil sein. Dies setzt voraus, daß Länder Vorteile daraus haben. Die Gewinne für die einzelnen Länder sollten sich in einer wachsenden Weltwirtschaft im Verlaufe der Zeit erhöhen.

Die Interdependenz der Teilordnungen ist bei der Ausarbeitung des Regelwerkes zu beachten. Bei der Anwendung der Regeln dagegen darf die Interdependenz keine Rolle spielen.

Ein Regelwerk für eine zusammenwachsende Welt

1. Die Weltwirtschaft ist durch eine zunehmende Globalisierung und eine intensivere Interdependenz wirtschaftlicher Entscheidungen gekennzeichnet. Transaktionskosten verlieren an Bedeutung. Sinkende Raumüberwindungskosten, eine abnehmende Transportkostenintensität pro Wertschöpfungseinheit, leistungsfähigere, weltweit operierende Kommunikationsnetze, neue Organisationstechnologien zur Fragmentierung der Produktion und die Zurückführung von Hemmnissen beim internationalen Austausch haben die Marktsegmentierungen für Sachgüter, für Dienstleistungen und für Finanzkapital ebenso wie für Sachkapital abgebaut. Der Allokationsmechanismus, der Weltmarkt, wird globaler, auch die internationale Arbeitsteilung wird globaler — aber die wirtschaftlichen Entscheidungen fallen nach wie vor dezentral, ja sie können durch moderne Organisationsformen stärker dezentralisiert werden.

2. Damit die Allokation weltweit ohne Störungen ablaufen kann, damit Transaktionen nicht mit Unsicherheit behaftet sind, damit die Gesamtheit der Länder einen möglichst großen Wohlstand aus der internationalen Arbeitsteilung ziehen kann und damit auch das einzelne Land einen Nettovorteil daraus hat, ist ein Ordnungsrahmen — ein Regelwerk — geboten. Die Grundidee für eine solche Weltwirtschaftsordnung muß sein, daß die internationale Arbeitsteilung die potentiellen Wohlstandsgewinne zwischen den unterschiedlich gut mit Produktionsfaktoren ausgestatteten Ländern und unterschiedlichen Präferenzen der Menschen zum Vorteil der beteiligten Volkswirtschaften ausschöpft.

3. Ein zentrales Element des Ordnungsrahmens ist, daß Staaten sich durch Selbstbindung Regeln unterwerfen, die strategisches Verhalten einzelner Länder vermeiden, durch das — ob vermeintlich oder tatsächlich, ob langfristig oder kurzfristig — die Gewinne aus dem internationalen Austausch zum Vorteil einzelner Länder verdreht werden können und der Wohlstandszuwachs letztlich insgesamt geringer ausfällt oder sogar negativ wird. Die Regeln müssen — bei

Akzeptanz der Idee, daß Unternehmen, Arbeitnehmer und Volkswirtschaften, wenn auch auf unterschiedlichen Ebenen, im Wettbewerb stehen — nichtkooperatives Verhalten der Staaten in bezug auf die Setzung und Einhaltung der Rahmenregelung vermeiden und, ohne den Wettbewerb zwischen Staaten auszuschalten, zu kooperativem Verhalten der Staaten zwingen (Haggard und Simmons 1987: 513). Die Selbstbindung der Staaten schränkt die Handlungsmöglichkeiten der nationalen Regierungen ein und stellt in diesem Sinn einen Negativkatalog dar; sie schützt den internationalen Wettbewerb gegen nationale Regierungen (Tumlir 1983: 72). Die Selbstbindung der Staaten ist auch ein Schutz gegen die Macht protektionistischer Gruppen in den einzelnen Volkswirtschaften. Ein internationales Regelwerk, das sich im Verlaufe der Zeit entwickelt (Axelrod 1986, North 1990), stellt ein öffentliches Gut dar und definiert aus ökonomischer Sicht die internationale Wirtschaftsverfassung (Moser 1989). Unbeschadet solcher allgemeinen Regeln haben die Haushalte, die Unternehmen und die Länder unterschiedliche Aktionsparameter — es kann nicht um eine Vorab-Harmonisierung aller Variablen gehen. Es wird immer eine große Vielfalt in der Weltwirtschaft geben — etwa bei den Preisen für nichthandelbare Güter und für immobile Produktionsfaktoren, beispielsweise bei den Löhnen.

4. Inhaltlich hängt das Regelwerk von der Art der Interdependenz ab, die zwischen Ländern besteht. Traditionell geht es um handelspolitische Regeln, die den Warenverkehr erleichtern sollen. In neuerer Zeit werden für diesen Problemereich auch sozialpolitische Normen, Regeln für Dienstleistungen und Wettbewerbsregeln diskutiert. Normen über die Mobilität von Produktionsfaktoren — Sachkapital, Arbeit und Technologie — gewinnen zunehmend Aufmerksamkeit in der wirtschaftspolitischen Diskussion. Vereinbarungen für den Währungsbereich werden immer wieder gefordert. Schließlich werden in Zukunft Normen über die Nutzung der Umwelt mehr Bedeutung erhalten (Tabelle 1).

Tabelle 1 — Elemente eines Regelwerks für die Weltwirtschaft

Art der Interdependenz	Mögliche Verzerrungen, Störungen	Regelwerk
(1) Güteraustausch – Sachgüter	Protektionistische Außenhandels- politik (Zölle, Mengenkontingente, „freiwillige“ Exportselbstbeschrän- kungen, strategische Handelspolitik und Industriepolitik, Antidumping, Subventionen, Produktstandards)	Handelsregeln vor allem gegen neue Formen der protektionistischen Han- delspolitik; Ursprungslandprinzip bei Normen
	Forderung nach einheitlichen Sozialnormen	Keine Vereinheitlichung in der Welt möglich.
	Marktmacht der Unternehmen	Wettbewerbsregeln. Freier Marktzug- ang. Wettbewerbsbehörden?
	– Dienstleistungen	Diskriminierung ausländischer Anbieter
(2) Faktorwanderung – Technologie	International nicht respektierte Eigen- tumsrechte vermindern den Anreiz für den technischen Fortschritt.	Eigentumsrechte, die neues Wissen schützen, aber allmähliche Diffusion zulassen.
	Enteignungsrisiko für Auslands- investitionen; Steuerwettbewerb um mobiles Kapital	Regierungen konkurrieren mit ihrer Infrastruktur, ihrem Steuersystem, ihren Regulierungen um das mobile Kapital. Von daher Eigeninteresse der Länder, sich attraktiver zu machen. Ansonsten keine internationale Regel.
	– Arbeit	Abrupte Massenwanderungen
(3) Finanztransaktionen	Volatilität der Wechselkurse	Jedes Land muß seine Währung in Ordnung halten. Makroökonomische Koordinierung ist diskretionär nicht möglich, es sei denn, jedes Land würde sich einer Regelbindung ähnlich wie beim Goldstandard unterwerfen.
(4) Schadstofftransport	Mißbrauch der nationalen Umwelt- politik für handelsstrategische Zwecke; Freifahrerverhalten einzelner Länder bei globalen Umweltproble- men	Internationale Regelwerke nur bei grenzüberschreitenden und globalen Umweltproblemen. Nationale Um- weltprobleme sind Gegenstand natio- naler Umweltpolitik. Trennung zwi- schen Umweltpolitik und Handels- politik.

I. Im Zentrum: Regeln für den Gütertausch

5. Das GATT, das zentrale Regelwerk für den internationalen Handel mit dem Ziel, strategisches Verhalten einzelner Länder zu erschweren und kooperatives Verhalten zu stärken, muß weiterentwickelt und gefestigt werden.

Zwar sind durchaus positive Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaftsordnung zu verzeichnen. In acht Zollsenkungsrunden seit 1948 ist das traditionelle handelspolitische Arsenal der Länder abgerüstet worden. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung, verkörpert im GATT durch das Meistbegünstigungsgebot und das Gebot der Inländergleichstellung (national treatment), zielt darauf ab, eine selektive Anwendung handelspolitischer Maßnahmen auszuschließen. Die Meistbegünstigung soll den Abbau von Handelshemmnissen multilateralisieren. Diesem Ziel soll auch das auf merkantilistischen Ideen beruhende Konzept der Reziprozität (Gleichwertigkeit) von Konzessionen dienen.

Es gibt jedoch eine ganze Reihe von Gründen, warum in diesem Rahmenwerk der freie Marktzugang nicht etabliert werden konnte (Gundlach et al. 1995, Langhammer 1995):

- Länder haben die Zollliberalisierungen durch andere Beschränkungen wie freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen und Exportrichtlinien unterlaufen, wobei die Welthandelsordnung die neu auftauchenden Formen der Handelspolitik nicht zügig in ihre institutionellen Regelungen einbeziehen konnte.
- Schutzklauseln im Falle plötzlich starker Zunahme von Importgütern und Maßnahmen gegen Exportsubventionen sind sogar auf selektiver Basis gegen einzelne Anbieter zulässig.
- Antidumpingmaßnahmen schränken den Wettbewerb ein und haben protektionistischen Charakter, nicht zuletzt, weil sie Unsicherheit mit sich bringen und weil die Drohung mit Antidumpingmaßnahmen zu „freiwilligen“ Selbstbeschränkungsabkommen führen kann.
- Sektorale Ausnahmen vom Prinzip der Nichtdiskriminierung und der Meistbegünstigung in den Bereichen Landwirtschaft und Textilindu-

strie stellen eine Verletzung des Grundkonzepts der internationalen Arbeitsteilung dar.

- Schließlich verfügt die Welthandelsorganisation auch nach der Uruguay-Runde über einen nur sehr schwachen Sanktionsmechanismus, wenn einzelne Staaten von den Regeln abweichen. Ihr Streitschlichtungsmechanismus wird nur dann in Kraft gesetzt, wenn ihn einzelne Staaten anrufen, und auch dann bleibt der neuen Welthandelsorganisation nur die moralische Sanktion. Von der Welthandelsorganisation absegnete Vergeltungsmaßnahmen einzelner Staaten bleiben gegenüber den großen Handelsnationen zumeist wirkungslos; von sich aus kann die Welthandelsorganisation keine Anklage erheben.

6. Das multilaterale Handelssystem ist durch eine gewisse Hilflosigkeit gegenüber einer bilateral ausgerichteten Handelspolitik gekennzeichnet. Es gilt, den Bilateralismus einzugrenzen.

Eine aggressive Handelspolitik bedeutender Handelsnationen und Regionen der Welt gefährdet das multilaterale System. Die Vereinigten Staaten und die Europäische Union haben ein neues Arsenal handelspolitischer Instrumente aufgebaut, die als Vergeltungsmaßnahmen oder als Marktöffner eingesetzt werden können, ohne daß die Mechanismen der Welthandelsordnung beachtet werden (Sachverständigenrat 1994/95: Ziffer 405). So können die USA mit ihrem Instrument „Super 301“ innerhalb kürzester Frist auf handelspolitische Maßnahmen anderer Staaten reagieren und von sich aus handelsbeschränkende Maßnahmen gegen einzelne Staaten einführen. Vereinbarte Handelsvergünstigungen können gestrichen, Importbeschränkungen verhängt und bilaterale Exportbeschränkungsabkommen betrieben werden. Mit dem „neuen handelspolitischen Instrument“ hat sich die Europäische Union ein ähnliches Instrumentarium geschaffen. Mit diesen handelspolitischen Waffen stellen sich zwei Handelsblöcke im Sinne eines ergebnisorientierten, bilateral konzipierten Sy-

stems (Dornbusch 1990) außerhalb der regelgebundenen, multilateralen Welthandelsordnung (Klodt, Stehn et al. 1994: 119), und es besteht das Risiko, daß Maßnahmen eskalieren und die multilaterale Ordnung degeneriert. Die handelspolitischen Instrumente einer solchen aggressiven Marktöffnungspolitik müßten in die Regeln der Welthandelsordnung integriert werden. Eine ergebnisorientierte, bilateral konzipierte aggressive Handelspolitik zur Marktöffnung darf nicht an die Stelle einer regelgebundenen, multilateralen Ordnung treten.

Die räumliche Ausnahme vom Prinzip der Meistbegünstigung, die für regionale Integrationen gilt, beschwört grundsätzlich die Gefahr herauf, daß die multilaterale Ordnung in regionale Blöcke zerfällt. Allerdings haben nach der bisherigen Erfahrung regionale Integrationen nicht zu bedeutenden Segmentierungen geführt. So blieben die regionalen Integrationsbestrebungen in Lateinamerika eher schwach; die neue regionale Integration in Ostasien (APEC) stellt auf Marktintegration ab und ist nicht abschottend ausgerichtet. Die europäische Integration hat Attraktionskraft gehabt — sich also in bezug auf zusätzliche Mitglieder nicht abgeschottet — und durch ihr Wachstum cum grano salis die handelsumlenkenden Effekte zu Lasten Dritter trotz protektionistischer Eingriffe wohl überkompensiert. Die Freihandelszone in Nordamerika hat nicht die gleiche interne Kohärenz wie die Europäische Union. Dennoch ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß regionale Blöcke in einen eskalierenden Handelskrieg verfallen. So kann sich die Freihandelszone in Nordamerika bei einer Auseinandersetzung zwischen den Blöcken auch ohne eine de jure gemeinsame Handelspolitik als Verstärkung einer eventuell aggressiven Handelspolitik der Vereinigten Staaten auswirken. Wichtig ist deshalb, Mechanismen zu finden, die regionale Integrationen multilateralisieren. Beispielsweise sollten sich regionale Wirtschaftsräume für neue Mitglieder offen halten und sich verpflichten, „die Ergebnisse der GATT-Runden schneller als vorgesehen zu verwirklichen, mehr zu liberalisieren als vereinbart wurde und erlaubte Ausnahmen weniger oft anzuwenden“ (Sachverständigenrat 1994/95: Ziffer 406). Ein solches GATT-plus könnte den Inte-

grationsprozeß der Weltwirtschaft voranbringen. Dies gilt auch für eine Verzahnung verschiedener regionaler Blöcke durch eine Freihandelszone zwischen den Blöcken, etwa für einen transatlantischen Wirtschaftsraum. Ein Weg dazu ist, daß die Mitglieder von regionalen Integrationen im Sinne einer bedingten Meistbegünstigung die den anderen Mitgliedern eingeräumten Konzessionen auch Drittländern gewähren (Klodt, Stehn et al. 1994: 118).

7. Nationale Subventionen, die die internationale Arbeitsteilung verzerren, müssen zurückgedrängt werden.

Regierungen nehmen durch Subventionen ihren Produzenten Produktionskosten ab, so daß ein künstlicher Preisvorteil entsteht. Eine mögliche Antwort darauf ist, nationale Subventionen einfach hinzunehmen, da das subventionierende Land seine Ressourcen nicht optimal einsetzt und damit einen Wohlfahrtsverlust in Kauf nimmt. Eine solche Gelassenheit wird man aber nicht an den Tag legen können. Subventionen des einen Landes nehmen dem entsprechenden Sektor des anderen Landes Marktanteile und führen zur Forderung nach Retorsion. Sie wirken also ähnlich wie protektionistische Maßnahmen. Analog zu den Handelsregeln muß deshalb der ansatzweise in der Welthandelsordnung prinzipiell vorhandene Subventionskodex so weiterentwickelt werden, daß ein Subventionswettlauf zwischen Regierungen verhindert wird. Selbst wenn — wie derzeit — nach den Regeln der Welthandelsorganisation Subventionen für Exportgüter und Imports Substitute untersagt und produkt- und industriespezifische Subventionen unzulässig sind, falls sie die Handelschancen anderer Mitglieder beeinträchtigen, fällt es schwer, die Subventionstatbestände von anderen zugelassenen Praktiken wie Forschungsbeihilfen und Hilfen zur Anpassung an neue Umwelttechniken abzugrenzen und Verstöße im Rahmen von Überprüfungsverfahren zu ahnden und abzustellen. Zudem sind wichtige Bereiche wie die Landwirtschaft und die Luftfahrtindustrie ausgenommen. Wie schwierig im übrigen eine Subventionskontrolle ist, zeigt die Beihilfenaufsicht der Europäischen Union.

8. Grenzüberschreitende ungebundene Dienstleistungen sind wie Güter zu behandeln. Bei gebundenen Dienstleistungen kann die Inländergleichstellung für die Offenheit der Märkte sorgen.

Bei Dienstleistungen ist zwischen „ungebundenen“ und „gebundenen“ Dienstleistungen zu unterscheiden (Klodt, Stehn et al. 1994: 128). Bei ungebundenen Dienstleistungen, die nicht an Personen „gebunden“ sind wie das Detail-Engineering über computergestützte Programme, die Entwicklung von Software und die Übernahme des Rechnungswesens, ist kein Unterschied zu Sachgütern zu erkennen. Was bei Sachgütern über Verkehrsmittel transportiert wird, überschreitet bei ungebundenen Dienstleistungen über Kommunikationsmittel die nationalen Grenzen. Folglich müssen die Märkte hier wie bei Gütern offen sein. Bei personengebundenen Dienstleistungen wird die Nichtdiskriminierung durch die Inländergleichstellung sichergestellt.

Bei den personengebundenen Dienstleistungen sind systematisch zwei Fälle zu unterscheiden. Zum einen können ausländische Unternehmen einen komparativen Vorteil relativ zu inländischen Unternehmen durch ihre Organisation, ihr technisches Wissen oder sonstige Faktoren haben, ohne daß niedrigere Arbeitskosten ausschlaggebend sind. Beispielsweise kann ein ausländisches Versicherungsunternehmen eine günstigere Risikostruktur aufweisen. In diesem Fall eröffnet die Inländergleichstellung den Marktzugang. Zum anderen können komparative Vorteile bei personengebundenen Dienstleistungen allein auf dem Faktor Arbeit begründet sein, ein Fall, bei dem die Inländergleichstellung von ausländischen Anbietern besonders kontrovers diskutiert wird. Aber auch in diesem Fall entspricht es dem Grundverständnis der internationalen Arbeitsteilung, daß der Marktzugang frei sein muß und es Anbietern aus anderen Ländern erlaubt sein muß, ihre Dienstleistung zu den im Herkunftsland geltenden Preisen anzubieten.

9. Das Regelwerk für die internationale Arbeitsteilung muß stärker darauf abzielen, den freien Marktzugang zu etablieren. Dabei muß es auch Bereiche erfassen, die über die Han-

delspolitik hinausgehen wie nationale Regulierungen und die nationale Wettbewerbspolitik.

Die Handelsordnung ist im wesentlichen darauf ausgerichtet, den Regierungen oder regionalen Integrationen die tarifären und nichttarifären Instrumente zu nehmen, mit denen sie direkt an den Grenzen in die Handelsströme eingreifen können. Durch einen Negativkatalog sollen solche Instrumente geächtet werden. Dies bedeutet aber noch keinen freien Marktzugang. Will man dies sicherstellen, so dürfen

- nationale Regulierungen den Zugang für Güter und Unternehmen nicht beschränken,
- nationale Wettbewerbspolitiken nicht zugunsten inländischer Unternehmen ausgerichtet sein und
- die nationalen Wettbewerbspolitiken oder eine internationale Wettbewerbspolitik es nicht zulassen, daß Unternehmen monopolistische Positionen aufbauen oder ausnutzen.

Strukturelle Hindernisse, die den effektiven Marktzugang einschränken, sollen abgebaut werden. Dazu zählen wirtschaftspolitische Maßnahmen im weitesten Sinne, Genehmigungsverfahren für wirtschaftliche Tätigkeiten, für Anlagen und Produkte, technische Standards, Modalitäten für das öffentliche Auftragswesen und Kreuzverflechtungen zwischen Unternehmen (wie beim Keiretsu in Japan) auf gleichen oder verschiedenen Ebenen der vertikalen Produktionsstruktur, wodurch Outsider ferngehalten werden (Ostry 1995).

10. Bei nationalen Regulierungen kann das Ursprungslandprinzip für die Offenheit der Märkte sorgen.

In letzter Zeit wird die Tendenz deutlich, den Marktzugang stärker an die Übereinstimmung mit nationalen Regeln des Bestimmungslandes zu koppeln. Eine solche Bedingung errichtet zusätzliche Hemmnisse für die internationale Arbeitsteilung, denn das Bestimmungslandprinzip widerspricht den Regeln der Welthandelsordnung, die auf Nichtdiskriminierung und den Abbau von Marktsegmentierungen abzielen. Dabei sollen verschiedene nationale Regelungen der Ursprungsländer nebeneinander im Wettbewerb

stehen können. Zwangsläufig muß eine Schwächung des Ursprungslandprinzips und eine Stärkung des Bestimmungslandsprinzips die multilaterale Ordnung in Mitleidenschaft ziehen. Die Zielrichtung der Handelsordnung ist deshalb, grundsätzlich die Regelungen des Ursprungslandes, etwa über Produktqualität und über Produktionsverfahren, zu akzeptieren, um auf diese Weise Transaktionskosten zu minimieren. Lediglich in genau abgegrenzten Fällen etwa des Gesundheitsschutzes darf es zulässig sein, daß das Bestimmungsland mit seinen Standards die Normen der Ursprungsländer dominiert, aber auch dann dürfen die Maßnahmen keine Diskriminierung und Protektion beinhalten, und sie müssen dem Gebot der Verhältnismäßigkeit der Mittel genügen.

11. Eine weltweite Harmonisierung der Sozialnormen ist zu vermeiden.

Verstärkt wird in der jüngsten Zeit eine Angleichung der Sozialnormen gefordert (über Umweltnormen siehe unten), und dies soll durch handelspolitische Maßnahmen durchgesetzt werden. Ländern, die diese Standards nicht anwenden, soll der Zugang zu den Märkten anderswo verschlossen werden. Betroffen wären vor allem die Entwicklungsländer. Ähnlich wie diese Länder aufgrund niedrigerer Arbeitsproduktivitäten nicht die gleichen Löhne zu zahlen in der Lage sind wie die Industrienationen, wird man von ihnen auch nicht die Angleichung der Sozialnormen verlangen können. Auch in diesem Bereich kann man für die Welthandelsordnung nicht das Bestimmungslandprinzip praktizieren; es ist der Entscheidung des Ursprungslandes zu überlassen, welche Bedingungen es für die Herstellung von Gütern festlegt. Überdies ist die Handelspolitik nicht geeignet, eine Angleichung herbeizuführen (Sachverständigenrat 1994/95: Ziffer 407).

12. Der Wettbewerbspolitik fällt in einer weltwirtschaftlichen Ordnung die Aufgabe zu, unternehmerischen Aktivitäten zur Schwächung der Bestreitbarkeit der Märkte entgegenzuwirken und die Ausnutzung von Marktmacht zu vermeiden.

Märkte dürfen nicht durch Marktmacht der Unternehmen abgeschottet sein. Die Globalisierung der Weltmärkte sorgt zwar für mehr Bestreitbarkeit der Märkte, und in diesem Sinn ist Freihandel die beste Wettbewerbspolitik; alle Maßnahmen, die Verzerrungen abbauen und Marktzugang schaffen, unterstützen die Wettbewerbspolitik. Globalisierung macht es aber auch Unternehmen möglich, ihr strategisches Verhalten mit dem Ziel, monopolistische Positionen zu schaffen und diese bei der Preisgestaltung zum Nachteil der Nachfrager auszunutzen, weltweit auszurichten.

In der Wettbewerbspolitik ist ein weltweiter Ordnungsrahmen, der etwa den Mißbrauch monopolistischer Marktpositionen begrenzen oder wettbewerbseinschränkende Fusionen vermeiden würde, derzeit nicht zu sehen. Eine Einigung über ein Klagerecht, das Geschädigten bei Mißbrauch vor einem internationalen Gericht zustünde, oder eine internationale Wettbewerbsbehörde, die Wettbewerbsregeln durchsetzen könnte (Scherer 1994), sind nicht in Sicht. Es kann also derzeit nur darum gehen, einige minimale Regeln über die Wettbewerbspolitiken der Länder oder regionaler Integrationen (wie der Europäischen Union) zu etablieren, und zwar entweder im Rahmen der Welthandelsorganisation (Immenga 1995) oder zunächst unter den OECD-Ländern. Man muß auch in Betracht ziehen, daß in einem ersten Schritt einige der Regeln sogar nur unter den wichtigsten OECD-Ländern vereinbart werden können, weil es grundlegende Unterschiede in den Rechtssystemen wie zwischen angelsächsischem und kontinentaleuropäischem Recht gibt. Dabei wird es darauf ankommen, die Orientierung der nationalen Wettbewerbspolitiken derart zu ändern, daß Wettbewerbsbeschränkungen, die durch einheimische Unternehmen im Ausland verursacht werden, zu berücksichtigen sind und daß Länder, die durch die Wettbewerbspolitik eines anderen Landes geschädigt werden, ein Recht erhalten, eine Änderung der beanstandeten Wettbewerbspolitik zu erwirken. Ein institutioneller Konsultations- und Sanktionsmechanismus müßte geschaffen werden (Graham 1995). Wie eine Stärkung eines Ordnungsrahmens für die Wettbewerbspolitik im einzelnen zu erreichen ist,

wird derzeit intensiv in der Literatur diskutiert. Zur Debatte stehen dabei das Auswirkungsprinzip mit extraterritorialem Rechtsanwendungsanspruch (effects doctrine; Immenga 1995, Klodt 1995), vertragliche Vereinbarungen — auch bilaterale Verträge zwischen den USA und Europa — über die Einräumung wechselseitiger Kompetenzen (Ehlermann 1995), die Vereinheitlichung

eines internationalen Wettbewerbsrechts (hard law) auf der Basis nationaler Regelungen (Fikentscher und Immenga 1995) und ein Wettbewerb der institutionellen Regelungen durch gegenseitige Anerkennung, also ein Cassis-de-Dijon-Ansatz in weltweiter Interpretation (Nicolaidis 1994).

II. Neu im Vordergrund: Regeln für die Faktorwanderungen

13. Neben dem Güteraustausch sind Faktorwanderungen eine weitere wichtige Form der Interdependenz zwischen Volkswirtschaften. Länder konkurrieren um mobiles technisches Wissen und mobiles Kapital. Gelingt es einer Volkswirtschaft, mobile Produktionsfaktoren zu attrahieren oder im Lande zu halten, so verbessert sich das Realeinkommen für die eher immobilien Produktionsfaktoren, insbesondere für den Faktor Arbeit. Faktorwanderungen sind mit dem Güteraustausch in vielfältiger Weise verflochten. Sie können sich wie bei der Technologie und dem Realkapital über den Handel mit Gütern vollziehen oder stellen selbst Handel mit Gütern dar wie der Kauf oder Verkauf von Nutzungsrechten, etwa Patenten. Sie können in einer komparativ-statischen Sicht an die Stelle von Güterbewegungen treten; sie können aber auch in dynamischer Betrachtung im Sinne gestaltbarer Ausstattungsvorteile (acquired comparative advantage) die komparativen Vorteile der Zukunft entscheidend beeinflussen und damit Vorläufer für den Güteraustausch von morgen sein.

14. Für technisches Wissen muß eine institutionelle Regelung gefunden werden, die durch die Respektierung von Eigentumsrechten hinreichende Anreize für die Auffindung neuen Wissens in den einzelnen Volkswirtschaften setzt und die zugleich einer möglichen Verbreitung des neuen Wissens in der Welt langfristig nicht im Wege steht.

Bei den Regeln für die Technologie ist ein analoges Problem zu lösen wie bei der Gestaltung eines nationalen Patentsystems. Zum einen müssen die Nutzungsrechte an neuem techni-

sehen Wissen sicher sein, da sonst kein hinreichender Anreiz besteht, durch Forschung und Entwicklung neues technisches Wissen zu suchen und umzusetzen. Dies heißt, daß Eigentumsrechte an neuem Wissen weltweit respektiert sein müssen. Zum anderen darf dieser Eigentumschutz aber nicht exklusive Positionen auf Dauer festschreiben und die Märkte unbestreitbar machen. Vielmehr muß die Diffusion des neuen Wissens nach einer gewissen Zeit möglich sein; die Schutzwirkung des Rechts an der Nutzung sollte also zeitlich befristet sein. Die anzustrebende Dauer der Schutzrechte hängt unter anderem von dem Lebenszyklus der Produkte und dem zeitlichen Vorlauf der Forschungs- und Entwicklungsphase ab; sie kann von daher erheblich zwischen den Produkten differieren. Da einzelne Länder ein Interesse haben mögen, das technische Wissen ihrer Unternehmen besonders lang zu schützen (obwohl sie dann einen geringeren Anreiz für eigene technologische Dynamik setzen), wird die Lösung nicht einfach darin bestehen können, daß nationale Patentrechte gegenseitig anerkannt werden; vielmehr kann es geboten sein, die nationale Geltungsdauer von Patenten zeitlich zu begrenzen.

Nationale Technologiepolitik ist ähnlich zu behandeln wie nationale Subventionen. Die Erfolgsaussichten einer strategischen Technologiepolitik, die sektorspezifisch auf bestimmte Industrien eingeschränkt ist, sind gering (Klodt 1995). Folgt man dieser Sicht, so kann man darauf setzen, daß sich das Problem aus dem Eigeninteresse der einzelnen Länder löst. Dennoch stellt sich die Frage, wie sektorspezifische Interessen kontrolliert werden können. So müßte der

internationale Subventionskodex für industrie-spezifische Forschungssubventionen Grenzen festlegen. Nicht regelungsbedürftig in einem internationalen Regelwerk ist es dagegen, wenn Volkswirtschaften die allgemeinen Bedingungen für Forschung und Entwicklung verbessern, etwa die steuerlichen Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung, Innovation, Investition und unternehmerische Tätigkeit allgemein günstig gestalten, sowie die Grundlagenforschung so organisieren, daß sie international wettbewerbsfähig sind, und den Technologietransfer fördern.

15. Beim Sachkapital ist es hinreichend, dem Produktionsfaktor Kapital die Exit-Option zu geben und die Kapitalmobilität dem Standortwettbewerb der Regierungen zu überlassen.

Man darf wohl davon ausgehen, daß es im ureigenen Interesse eines jeden Landes ist, Kapital im Lande zu halten und zu attrahieren. Entsprechend muß jedes Land seine institutionellen Rahmenregelungen gestalten, also für Sicherheit der Eigentumsrechte sorgen, Unsicherheit über die Unternehmensbesteuerung vermeiden, ein Steuersystem und Rahmenbedingungen entwickeln, welche das Land als Standort attraktiv machen, und eine leistungsfähige Infrastruktur bereitstellen. Zwar können bilaterale Abkommen die Direktinvestitionen des Senderlandes für dessen Unternehmen sicherer machen, und multilaterale Abkommen mögen potentielle Gastländer für Direktinvestitionen weniger risikoreich erscheinen lassen, aber letztlich ist es Aufgabe der Gastländer, ihre Attraktivität zu verbessern.

Kapitalmobilität schränkt den Spielraum der nationalen Regierungen ein und ändert die Opportunitätskosten wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Dies gilt sowohl für den Fall, daß Kapital attrahiert, als auch für den Fall, daß die Abwanderung verhindert werden soll. Jede wirtschaftspolitische Abwägung, auch solche über Steuern, über die Bereitstellung von Infrastruktur und über Regulierungen, muß sich einem Nutzen-Kosten-Vergleich stellen. Per saldo soll der volkswirtschaftliche Nutzen gesteigert werden. Die Kosten einer Entscheidung — dies sind immer Opportunitätskosten, also Kosten für die entgangene Alternative — fallen stärker ins Ge-

wicht, wenn Kapital zwischen verschiedenen Standorten wählen kann.

Eine wichtige Bedingung für eine effiziente internationale Arbeitsteilung ist deshalb, daß Kapital nicht daran gehindert wird, irgendwo anders bessere Einsatzchancen zu suchen. Sonst würden Länder ihre Sparer zwingen, nur im Lande zu investieren; die Allokation der Ersparnisse wäre ineffizient. Ein explizites Exit-Recht für Kapital ist damit ein wichtiges Element der internationalen Arbeitsteilung.

Die Befürchtung, daß der Standortwettbewerb infolge Kapitalmobilität degeneriert, ist unbegründet. Sachkapital wandert trotz hoher Besteuerung nicht ab, wenn das immobile Arbeitsangebot über hinreichende Qualifikationen verfügt, wenn das Humankapital also gut entwickelt ist, und wenn das Infrastrukturkapital hinreichend ist. Kapitalbesteuerung kann also in Grenzen durch die Qualität der öffentlichen Produktionsfaktoren kompensiert werden, wenn diese im Sinne des Äquivalenzprinzips (der Benefit-Besteuerung) aus Steuern oder über Nutzerpreise finanziert sind. Steigende Grenzkosten der Produktion bei geringerem Humankapital und schlechterer Infrastruktur sorgen dafür, daß der Standortwettbewerb um mobiles Kapital eine selbst gegebene untere Grenze findet. Je besser die Ausstattung mit Human- und Infrastrukturkapital, desto weniger braucht ein Land den Standortwettbewerb zu fürchten.

16. Den Menschen sollte in jedem Land die Exit-Option als Freiheitsrecht eingeräumt sein. Offenheit der Gütermärkte und Mobilität des Kapitals reduzieren die Notwendigkeit der Wanderung.

Das Recht des einzelnen, aus einem Land auszuwandern zu dürfen, also die Exit-Option, läßt sich als ein wichtiges Element einer freiheitlichen Ordnung interpretieren. Das Individuum soll die Wahlmöglichkeit haben, sich von den gegebenen, für ihn nicht akzeptablen Lebensbedingungen trennen zu dürfen. Ein glaubwürdiges geltendes Recht auf Exit, das von der Regierung des potentiellen Auswanderungslandes respektiert wird, stellt in aller Regel eine Schranke für das Handeln der Regierung dar und sollte durch diese implizite Kontrolle des Regierungshan-

delns den Anreiz der einzelnen verringern, auszuwandern. Viel spricht im übrigen dafür, durch Güterbewegungen und Kapitalmobilität die Wanderung der Menschen zu ersetzen. Wenn ein Land für seine Güter anderswo auf offene Märkte trifft und wenn es Kapital attrahiert, brauchen seine Bürger nicht auszuwandern. Die Stärkung einer weltwirtschaftlichen Ordnung für den internationalen Güteraustausch und die Offenheit von Märkten reduziert die Notwendigkeit von Wanderungen.

Der Anspruch auf Exit beinhaltet aber nicht ein Recht, in ein anderes Land einwandern zu

dürfen. Staaten definieren ihre Identität, indem sie ihre Einwanderungspolitik festlegen (Hillman 1994). Dies wirft schwierige ethische Fragen auf, die sich dann von selbst lösen, wenn potentielle Einwanderungsländer — über die Aufnahmepflicht von politisch Verfolgten hinaus — hinreichend offen sind und wenn regionale Integrationen wie die Europäische Union, obgleich aus weltwirtschaftlicher Sicht nur räumlich begrenzt, in ihrem Gebiet Freizügigkeit sicherstellen.

III. Eine alte Bekannte: Regeln für den monetären Bereich

17. Monetäre Transaktionskosten dürfen die internationale Arbeitsteilung nicht erschweren. Internationale Arbeitsteilung setzt Konvertibilität der Währungen voraus.

Die Ausschöpfung von Gewinnen aus der internationalen Arbeitsteilung wird erheblich beeinträchtigt, wenn durch politische Entscheidungen der einzelnen Länder die Konvertibilität der Währungen eingeschränkt wird. Dazu gehören die Einengung der Konvertibilität der Währungen für Ausländer oder für Inländer, die Spaltung der Wechselkurse für verschiedene Transaktionszwecke, etwa für als besonders wichtig oder weniger wichtig erachtete Güter oder zwischen Güter- und Kapitalverkehr, der privilegierte Zugang zu günstigen Wechselkursen etwa in einem System der Importlizenzen und der Wechselkursprotektionismus. Dies stört den Austausch der Güter und die effiziente Allokation des Kapitals. Deshalb ist die Bedingung der Konvertibilität der Währungen heute in aller Regel akzeptiert.¹ Besonders nach den Erfahrungen der dreißiger Jahre war man beim Wiederaufbau nach dem zweiten Weltkrieg um Konvertibilität und Liberalisierung des Kapitalverkehrs bemüht. In der letzten Zeit droht das Pendel wegen der Volatilität der nominalen Wechselkurse in die andere Richtung zu schlagen.

18. Stabile Wechselkurse sind nur möglich, wenn alle Länder sich durch Selbstbindung auf ein stabiles, glaubwürdiges Währungssystem verpflichten oder wenn sie in ihrer Politik der Preisniveaustabilität Vorrang einräumen.

Währungsturbulenzen führen immer wieder zur Forderung nach mehr Stabilität im internationalen Währungssystem. Es ist unbestritten, daß nominale Wechselkurse entscheidend von den Finanzströmen beeinflußt werden, daß sie zeitweise überschießen können und daß sie dann die Handelsströme verzerren; es ist auch richtig, daß es spekulative Blasen geben kann. Zu berücksichtigen ist aber, daß es bei der Beeinflussung der Handelsströme auf die realen Wechselkurse ankommt und daß allzuoft — wenn nicht immer — der Auslöser dieser Wechselkursveränderungen politische, wirtschaftspolitische, vor allem stabilisierungspolitische, monetäre und auch realwirtschaftliche Veränderungen sind. Wechselkursveränderungen stellen das Barometer grundlegender Störungen dar.

Die wirtschaftspolitischen Vorschläge zur Begrenzung der Volatilität der Wechselkurse sind skeptisch zu beurteilen:

- Referenzzonen für Wechselkurse einzurichten (Williamson 1983) wird sich als nicht durchführbar erweisen, wenn die Bedingungen für Stabilität nicht erfüllt sind.

- Die Rückkehr in ein System analog zu Bretton Woods geht an der Tatsache vorbei, daß die Finanzmärkte globalisiert sind.
- Sand in das internationale Getriebe der Finanzmärkte zu streuen (Tobin-Steuer; Tobin 1978) widerstrebt dem Ziel, die Transaktionskosten auch für die Reallokation von Realkapital zu senken.

Eine Lösung könnte darin bestehen, daß sich die Länder einem stabilitätsgarantierenden System unterwerfen. Historisch war die Goldwährung ein solches System. Die Länder verzichteten auf eine nationale Stabilisierungspolitik und eine nationale Konjunkturpolitik. Sie nahmen Schwankungen im Produktionsergebnis und der Beschäftigung hin, um Wechselkursstabilität zu haben. Ein solcher Ansatz ist heute weltweit nicht praktikabel: Zum einen ist ein Anker nicht in Sicht; Gold kann wohl kaum ein solcher Anker sein. Zum anderen ist die Bereitschaft,

sich einem internationalen Regelsystem zu unterwerfen, nicht gegeben.

Kleine Länder können das Problem einer zu großen Volatilität ihrer Wechselkurse durch eine wechsellkursorientierte Geldpolitik (Niederlande, Österreich) oder durch einen Currency Board (Estland) lösen; sie hängen sich an ein preisniveaustabiles Land an. Dies war kurzfristig oft recht erfolgreich, aber mittelfristig risikoreich und mit einem besonderen Zwang zur geld-, fiskal- und lohnpolitischen Anpassung an die Verhältnisse im Ankerland verbunden. Für große Länder ist dieser Weg aber in aller Regel politisch nicht akzeptabel; zudem muß ein größeres Land die Stabilitätsführung übernehmen. Unter diesen Bedingungen kann eine Lösung nur darin bestehen, daß jedes einzelne Land sein Haus in Ordnung hält und bei sich für ein stabiles Preisniveau sorgt. Dann bleiben die Wechselkurse weitgehend stabil.

IV. Aufgaben für die Zukunft: Regeln für die Nutzung der Natur

19. Soweit Umwelt ein nationaler Ausstattungsfaktor ist, können Preise unterschiedliche Umweltknappheiten der Länder zum Ausdruck bringen. Umwelt ist dann grundsätzlich nicht Gegenstand eines internationalen Regelwerkes.

Länder sind nicht nur über Güter, Produktionsfaktoren und monetäre Transaktionen interdependent; sie beeinflussen sich auch gegenseitig durch die Nutzung von Natur und Umwelt in ihrer Funktion als Aufnahmemedium von Schadstoffen. Allerdings ist dabei zu unterscheiden, ob für Natur und Umwelt nationale Nutzungsrechte definierbar sind oder ob es sich um globale oder grenzüberschreitende Umweltgüter handelt.

Ähnlich wie die Länder dieser Erde unterschiedlich reichlich mit natürlichen Rohstoffen ausgestattet sind, gibt es auch räumliche Unterschiede in der Kapazität der Natur als Senke. Die Absorptions- und Regenerationsfähigkeit der Umwelt variiert, eine dichte Besiedlung macht es schwieriger, Wohnen und Freizeit von umweltbeeinträchtigenden Aktivitäten des Verkehrs und der Produktion räumlich zu trennen, und die

Präferenzen der Länder für Umweltqualität können unterschiedlich sein. Ist Umwelt ein immobilier Ausstattungsfaktor, so müssen sich die Preise für Umweltdienste — für die Aufnahme von Schadstoffen — zwischen den Ländern unterscheiden. Unterschiedliche Umweltknappheiten werden also über unterschiedliche Preise signalisiert. Ein marktwirtschaftlicher Ansatz der Umweltpolitik, der Schadstoffe mit einer Steuer belegt oder über Zertifikate Preise für Umweltdienste etabliert, ist mit einem Regelwerk für die internationale Arbeitsteilung konsistent.

20. Bedient sich die Umweltpolitik bei nationalen Umweltmedien eines regulierenden Ansatzes, sollten die Prinzipien der Nichtdiskriminierung und des Ursprungslandes gelten.

Maßnahmen der Länder, die ergriffen werden, um Gesundheit und Leben zu schützen und natürliche Ressourcen zu schonen (Artikel XX des GATT-Vertrages), dürfen nicht diskriminierend sein. Nichtdiskriminierung verlangt, daß im Fall von markteintrittsbeschränkenden Regulierungen

durch Produktionsgenehmigungen, Anlagenehmigungen und Produktnormen heimische Produzenten und heimische Güter nicht bevorzugt werden (Sachverständigenrat 1994/95: Ziffer 411). Es sollte also bei dem Ziel, gesundheitliche Schäden zu vermeiden, wie im thailändischen Zigarettenfall (1990) nicht zulässig sein, die Einfuhr von Gütern zu beschränken oder zu besteuern, wenn nicht gleichzeitig entsprechende Maßnahmen gegen ähnliche heimische Güter ergriffen werden. Die Ähnlichkeit der Güter spielt bei der Nichtdiskriminierung eine entscheidende Rolle. Ähnlichkeit sollte dabei von der Nachfrageseite, etwa von möglichen Schadenswirkungen her, definiert werden und nicht von der Produktionsseite. Wie im mexikanisch-amerikanischen Thunfischfall (1991) sollte Gleichartigkeit nicht auf die Produktionsmethoden (im Thunfischfall Fangmethoden, die Delphine nicht hinreichend schützten) angewandt werden. Von daher sollte also das Ursprungslandprinzip gelten. Nichtdiskriminierung sollte auch der Bedingung genügen, daß die Mittel dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Dies bedeutet, daß die Maßnahmen in dem Sinne notwendig sind, daß ohne sie Ziele der Umweltpolitik oder der Schonung natürlicher Ressourcen nicht erreicht werden können. In aller Regel sind diese Ziele jedoch durch spezifische umweltpolitische Maßnahmen besser zu erlangen als durch die Handelspolitik, die nicht auf den Teil der Produktion einwirken können, der auf dem heimischen Markt verbleibt.

21. Handelspolitik darf nicht dazu eingesetzt werden, anderen Ländern die eigenen Präferenzen aufzuoktroyieren. Die Umweltpolitik eines Landes hat nicht externe Effekte außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes zum Gegenstand.

Da Länder unterschiedlich reichlich mit Umwelt ausgestattet sind und auch über unterschiedliche Umweltpreferenzen verfügen, sollten Länder mit stärkeren Umweltpreferenzen nicht berechtigt sein, mit Hilfe handelsbeschränkender Maßnahmen anderen Ländern ihre eigenen Umweltpreferenzen aufzuoktroyieren. Die These, daß bei Produktnormen grundsätzlich das Ursprungslandprinzip für nationale Umweltmedien anerkannt werden sollte, ist generalisierbar.

Wenn externe Effekte außerhalb des Hoheitsgebietes auftreten, so sollte ein Land nicht das Recht erhalten, über Handelspolitik die Produktionsmethoden des Ursprungslandes zu beeinflussen. Auch die in Artikel XX enthaltene Schutzklausel für Gesundheit, Leben und erschöpfbare Ressourcen sollte bei nationalen Umweltgütern nur auf das eigene Hoheitsgebiet bezogen sein. Länder sollten also kein Recht erhalten, einseitige Maßnahmen zum Schutz der Umwelt in einem anderen Land zu ergreifen.

22. Bei globalen Umweltgütern ist eine multilaterale Ordnung zu entwickeln.

Globale Umweltgüter² sind weltweit definierte öffentliche Güter. Welches Ausmaß und welche Qualität dieser öffentlichen Güter bereitgestellt werden soll, bedarf der Entscheidung aller Länder. Dabei ist nicht nur darüber zu befinden, in welchem Ausmaß die Emissionen zurückgeführt werden sollen, sondern man muß sich auch über die Kostenaufteilung auf die einzelnen Länder einigen. Ein Konsens wird erschwert, weil die Länder unterschiedliche Präferenzen haben und weil sie über ein unterschiedlich hohes Pro-Kopf-Einkommen verfügen; zudem sind die Kostenfunktionen für die Entsorgung zwischen den Ländern unterschiedlich. Inwieweit unter diesen Bedingungen mit Hilfe von Kompensationszahlungen eine stabile Weltumweltordnung mit Selbstbindung der Staaten zustande kommen kann, ist komplex und Gegenstand zahlreicher Forschungen (Stähler 1994).

23. Weltumweltordnung und Welthandelsordnung müssen von der Zielsetzung her konsistent sein. Die Regeln beider Ordnungen dürfen aber nicht bedingt gelten. Die Instrumentenebene beider Ordnungen muß getrennt sein.

Umweltpolitik zielt darauf ab, die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten; ein Regelwerk für die internationale Arbeitsteilung soll ermöglichen, daß durch den Austausch der Wohlstand in den Ländern der Welt zunimmt. Da Umweltpolitik und internationaler Handel sich in vielfältiger Weise berühren, dürfen sich die Regelungen in beiden Rahmenwerken nicht widersprechen. Die Zielsetzungen stehen auch nicht grundsätzlich im Widerspruch, da Wohlstand

unter Berücksichtigung der natürlichen Lebensgrundlagen zu definieren ist. Akzeptiert man das Prinzip, daß die Bewertung der den Wohlstand begründenden Güter ebenso wie die der Umweltqualität auf nationaler Willensbildung beruhen muß, so läßt sich ein Widerspruch zwischen beiden Regelwerken vermeiden.

In der Vergangenheit haben sich die internationalen Regelwerke für Umweltfragen und für die Welthandelsordnung nebeneinander entwickelt. In der Zukunft wird es bei Umweltabkommen wichtig sein, auf eine Konsistenz beider Regelwerke stärker zu achten. Je besser es gelingt, Umwelt als knappes Gut in die Wirtschaftsordnungen der einzelnen Länder zu integrieren und den Wohlstand unter Berücksichtigung von Natur und Umwelt zu definieren, um so eher wird Zielkongruenz zwischen beiden Ordnungen hergestellt. Marktwirtschaftliche Ansätze der Umweltpolitik sorgen im Vergleich zum administrativen Ansatz durch Regulierung für mehr Kongruenz zwischen beiden Regelwerken. Je eher das Verursacherprinzip für die Länder dieser Welt sowohl bei nationalen als auch bei globalen Umweltgütern als Richtschnur akzeptiert wird, um so leichter fällt die Konsistenz auch bei globalen Umweltfragen.³

Über das Bemühen von Zielkongruenz hinausgehend können folgende Orientierungspunkte Zielkonflikte minimieren:

- Die Regeln in der Weltumweltordnung und der Welthandelsordnung sollten nicht gegenseitig bedingt gelten. Dies würde eine erhebliche

Unsicherheit sowohl in die internationale Arbeitsteilung als auch in die Umweltregeln bringen.

- Für einen so wichtigen Bereich wie das Umweltproblem eine vorübergehende Ausnahmeregelung der Welthandelsordnung (waiver) zu schaffen erscheint nach den Erfahrungen der Vergangenheit nicht ratsam. Dagegen spricht, daß die bisher bestehenden Sonderregelungen für den Agrarbereich und den Textilsektor sich verfestigt und zu einer dauerhaften Verletzung der Meistbegünstigung geführt haben. Wenn schon bei weltweit schrumpfenden Sektoren eine Ausnahmeregelung bedenklich ist, so erscheint ein ähnliches Vorgehen bei einer für die Zukunft wichtiger werdenden Frage noch weniger angebracht zu sein.
- Nichtdiskriminierung und Vorrang des Ursprungslandprinzips vor dem Bestimmungslandprinzip können die Instrumentenebene zwischen beiden Regelwerken trennen.
- Handelspolitische Instrumente sollten nicht für umweltpolitische Zwecke eingesetzt werden. Länder sollten nicht berechtigt sein, ihre umweltpolitischen Vorstellungen außerhalb ihres Hoheitsgebietes anzuwenden.
- Die Streitschlichtung der Welthandelsorganisation sollte auf den Umweltbereich ausgedehnt werden.
- Bei globalen Umweltgütern sollte als eine unterste Linie das Verursacherprinzip eine nationale Verantwortlichkeit für das Abweichen von dem gegenwärtigen Zustand definieren.

V. Zur Stabilität und Interdependenz der Ordnungen

24. Die weltwirtschaftliche Ordnung muß stabil sein. Dies setzt voraus, daß Länder Vorteile daraus haben. Die Gewinne für die einzelnen Länder sollten sich in einer wachsenden Weltwirtschaft im Verlaufe der Zeit erhöhen.

Eine unerläßliche Bedingung für das Zustandekommen und die Beständigkeit eines weltwirtschaftlichen Regelwerks ist, daß der Ordnungsrahmen für alle Länder akzeptabel ist, daß also alle daraus Vorteile erwarten können. Für jedes

Land muß sich der Übergang vom nichtkooperativen zum kooperativem Verhalten lohnen. Auch bei einem Ausbau des Regelwerkes müssen für jedes Land die Vorteile der Zugehörigkeit größer sein als die Nachteile des Fernbleibens. Für die Stabilität der institutionellen Regelungen ist entscheidend, daß sich das Nutzen-Kosten-Kalkül der einzelnen Länder nicht asymmetrisch verschiebt und daß der Nettovorteil für das einzelne Land sich im Verlaufe der Zeit verbessert, auf

jeden Fall nicht verschlechtert. Ist diese Bedingung nicht erfüllt, so besteht ein Anreiz, den Vertrag nicht zu honorieren und aus ihm auszuweichen.

25. Die Interdependenz der Teilordnungen ist bei der Ausarbeitung des Regelwerkes zu beachten. Bei der Anwendung der Regeln dagegen darf die Interdependenz keine Rolle spielen.

Zwangsläufig sind die Teilordnungen im Sinne Euckens interdependent. Dabei geht es um drei Aspekte. *Erstens*: Eine Teilordnung kann dem einen Land relativ mehr Vorteile schaffen, eine andere Teilordnung mag für ein anderes Land vorteilhaft sein. In Grenzen kann der größere Vorteil aus einer Teilordnung den geringeren Vorteil aus einer anderen Teilordnung bei grundsätzlicher Akzeptanz der Ordnungen kompensieren. Dieser Aspekt ist bei der Ausarbeitung der Teilordnungen für deren Akzeptanz von Bedeutung. Allerdings darf diese „Verrechnung“ zwischen den Vorteilen von Teilordnungen nicht zu weit getrieben werden. Verschieben sich im Verlaufe der Zeit die Vorteile der Staaten in den einzelnen Teilordnungen asymmetrisch, so kann

ein fragiles Akzeptanzgebäude wie ein Kartenhaus zusammenbrechen. Um Domino-Effekte zu vermeiden, spricht einiges dafür, daß sich die Teilordnungen im wesentlichen aus sich selbst heraus legitimieren und nicht bedingt Akzeptanz finden. *Zweitens*: Teilordnungen müssen miteinander konsistent sein. Die eine Teilordnung darf nicht zu einem Verhalten der Wirtschaftssubjekte führen, das einer anderen Teilordnung widerspricht und sie aushöhlt. Von daher müssen die Teilordnungen in den Zielen übereinstimmen. Ein wichtiges Beispiel für diese Konsistenz sind Welthandelsordnung und Weltumweltordnung. *Drittens*: Eine Teilordnung sollte in ihrer Praktizierung nicht bedingt auf eine andere Ordnung sein. Die Gültigkeit einer Teilordnung sollte also nicht von dem Funktionieren einer anderen Ordnung abhängig sein. Dies bedeutet, daß die Instrumentenebene eindeutig zu trennen ist. Wirtschaftspolitische Instrumente sollten auf spezifische Teilordnungen beschränkt bleiben. Handelspolitische Instrumente sollten nicht zu umweltpolitischen Zwecken eingesetzt werden; die Instrumentenebene sollte also modulmäßig getrennt werden.

Endnoten

- 1 Zur Frage, wie der Übergang zur Konvertibilität zeitlich zu gestalten ist, vgl. Quirk (1994).
- 2 Zu grenzüberschreitenden Umweltsystemen siehe Sachverständigenrat (1994/95: Ziffer 412) und Siebert (1995: Kapitel 12).
- 3 Dabei wäre auch an eine Minimallösung in dem Sinne zu denken, daß die Abweichung von dem jetzigen Zustand definiert wird. Da allerdings die Kosten der Einhaltung des gegebenen Umweltzustandes für die einzelnen Länder unterschiedlich hoch sind, ist die Akzeptanz fraglich. Vgl. dazu die Diskussion über das Victim-Pays-Principle bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen (Siebert 1995).

Literaturverzeichnis

- Axelrod, R. (1986). An Evolutionary Approach to Norms. *American Political Science Review*, 80: 1095–1111.
- Dornbusch, R. (1990). Policy Options for Freer Trade: The Case of Bilateralism. In R.Z. Lawrence und Ch.L. Schultze (Hrsg.), *An American Trade Strategy: Options for the 1990s*. Washington, D.C.
- Ehlermann, C.D. (1995). The Role of Competition Policy in a Global Economy. In OECD, *New Dimensions of Market Access in a Globalizing World Economy*. Paris.
- Fikentscher, W., und U. Immenga (Hrsg.) (1995). *Draft International Antitrust Code. Kommentierter Entwurf eines internationalen Wettbewerbsrechts mit ergänzenden Beiträgen*. Baden-Baden.
- Graham, E.M. (1995). Competition Policy and the New Trade Agenda. In OECD, *New Dimensions of Market Access in a Globalizing World Economy*. Paris.
- Grossman, G.M., und E. Helpman (1993). Trade Wars and Trade Talks. CEPR Discussion Paper, 806. London.
- Gundlach, E., H. Klodt, R.J. Langhammer und R. Soltwedel (1995). Fairneß im Standortwettbewerb? Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik. Manuskript, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Haggard, S., und B. Simmons (1987). Theories of International Regimes. *International Organization*, 41: 491–517.
- Hillman, A.L. (1994). The Political Economy of Migration Policy. In H. Siebert (Hrsg.), *Migration: A Challenge to Europe*. Tübingen.
- Hockman, B.M., und P.C. Maurodis (1994). Competition, Competition Policy and the GATT. CEPR Discussion Paper, 876. London.
- Immenga, U. (1995). Konzepte einer grenzüberschreitenden und international koordinierten Wettbewerbspolitik. Manuskript für die Konferenz der Bertelsmann Stiftung, Nixdorf Stiftung und Ludwig-Erhard-Stiftung über: Fairneß im Standortwettbewerb? Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik. Gütersloh, Mai.
- Klodt, H. (1995). Die Rolle der Industriepolitik im internationalen Standortwettbewerb. Manuskript. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Klodt, H., J. Stehn et al. (1994). *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa*. Kieler Studien, 265. Tübingen.
- Kowalczyk, C., und T. Sjöström (1993). Bringing Gatt into the Core. NBER Working Paper, 4343. Cambridge, Mass.
- Langhammer, R.J. (1995). Die Welthandelsordnung: Hilfe zur Anpassung oder Instrument eines Verdrängungswettbewerbs? Manuskript. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Low, P. (1995). Market Access through Market Presence. In OECD, *New Dimensions of Market Access in a Globalizing World Economy*. Paris.
- Moser, P. (1988). Toward an Open World Order: A Constitutional Economics Approach. *Cato Journal*, 9: 133–147.
- Nicolaidis, P. (1994). Towards Multilateral Rules on Competition. The Problems in Mutual Recognition of National Rules. *World Competition*, 17 (3): 5–48.

- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge.
- Ostry, S. (1995). New Dimensions of Market Access: Challenges for the Trading System. In OECD, *New Dimensions of Market Access in a Globalizing World Economy*. Paris.
- Quirk, P.J. (1994). Adopting Currency Convertibility: Experience and Monetary Policy Considerations for Advanced Developing Countries. IMF Working Paper, 96. Washington, D.C.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1994). *Den Aufschwung sichern — Arbeitsplätze schaffen*. Jahresgutachten 1994/95. Stuttgart.
- Sauvé, P., und A.B. Zampetti (1995). New Dimensions of Market Access: An Overview. In OECD, *New Dimensions of Market Access in a Globalizing World Economy*. Paris.
- Scherer, F.M. (1994). *Competition Policies for an Integrated World Economy*. Washington, D.C.
- Siebert, H. (1990). Natürliche Ressourcen und Weltwirtschaft. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 126: 1–14.
- (1994). *Außenwirtschaft*. 6. überarbeitete Auflage. Stuttgart.
- (1995). *Economics of the Environment. Theory and Policy*. 4. überarbeitete Auflage. Heidelberg.
- Stähler, F. (1994). Some Reflections on Multilateral Environmental Agreements. Kieler Arbeitspapiere, 647. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Tobin, J. (1978). A Proposal for International Monetary Reform. *Eastern Economic Journal*, 4: 153–159.
- Tumlir, J. (1983). International Economic Order and Democratic Constitutionalism. *ORDO*, 34: 71–83.
- Williamson, J. (1983). *The Exchange Rate System. Policy Analysis in International Economics*. Washington, D.C.
- Worth, D.C. (1995). Market Access in the Global Economy. In OECD, *New Dimensions of Market Access in a Globalizing World Economy*. Paris.