

Hefeker, Carsten

**Working Paper**

## Handels- und Finanzarchitektur im Umbruch: Globale Integration und die institutionelle Arbeitsteilung von IWF, Weltbank und WTO

HWWA Discussion Paper, No. 225

**Provided in Cooperation with:**

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

*Suggested Citation:* Hefeker, Carsten (2003) : Handels- und Finanzarchitektur im Umbruch: Globale Integration und die institutionelle Arbeitsteilung von IWF, Weltbank und WTO, HWWA Discussion Paper, No. 225, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/19166>

**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.*



DISCUSSION PAPER

# **Handels- und Finanz- architektur im Umbruch: Globale Integration und die institutionelle Arbeitsteilung von IWF, Weltbank und WTO**

**Carsten Hefeker**

HWWA DISCUSSION PAPER

**225**

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)  
Hamburg Institute of International Economics

**2003**

ISSN 1616-4814

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)  
Hamburg Institute of International Economics  
Neuer Jungfernstieg 21 - 20347 Hamburg, Germany  
Telefon: 040/428 34 355  
Telefax: 040/428 34 451  
e-mail: [hwwa@hwwa.de](mailto:hwwa@hwwa.de)  
Internet: <http://www.hwwa.de>

The HWWA is a member of:

- Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)
- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE)
- Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique (AIECE)

# **HWWA Discussion Paper**

## **Handels- und Finanzarchitektur im Umbruch: Globale Integration und die institutionelle Arbeitsteilung von IWF, Weltbank und WTO\***

Carsten Hefeker

HWWA Discussion Paper 225

<http://www.hwwa.de>

Hamburg Institute of International Economics (HWWA)  
Neuer Jungfernstieg 21 - 20347 Hamburg, Germany  
e-mail: [hwwa@hwwa.de](mailto:hwwa@hwwa.de)

Dieses Diskussionspapier ist entstanden im Rahmen der HWWA-Schwerpunkte „Handel und Entwicklung“ und „Internationale Finanz- und Währungsordnung“.

Edited by the Department World Economy

Head: PD Dr. Carsten Hefeker

---

\* Ich danke Georg Koopmann, Sandra Ludwig, Paul Welfens und den Teilnehmern des 36. Forschungsseminars Radein, Februar 2003, für hilfreiche Hinweise.

# **Handels- und Finanzarchitektur im Umbruch: Globale Integration und die institutionelle Arbeitsteilung von IWF, Weltbank und WTO**

## **Zusammenfassung:**

Das Papier untersucht die Rolle von IWF, Weltbank und WTO und ihre Arbeitsteilung. Ich diskutiere die Gründe für ihre Existenz und ihre ursprünglichen Aufgaben und frage, inwieweit es ihnen gelungen ist, sich den veränderten Bedingungen und ihren neuen Aufgaben anzupassen. Politisch-ökonomische Überlegungen demonstrieren, dass die Organisationen ihren Eigennutz maximieren, andererseits aber auch als Instrument der Mitgliedsländer missbraucht werden. Dies erklärt, warum die Organisationen nicht immer erfolgreich gewesen sind. Mögliche Vorschläge für eine Reform werden diskutiert.

JEL-Klassifikation: D 7, F 0, F 1, F 3.

Keywords: Internationale Organisationen, Bürokratietheorie, Handels- und Finanzarchitektur.

Carsten Hefeker  
HWWA – Hamburg Institute of International Economics  
Department World Economy  
Neuer Jungfernstieg 21  
D-20347 Hamburg  
Germany

Phone: +49-40-42834-346

Fax: +49-40-42834-451

E-mail: [carsten.hefeker@hwwa.de](mailto:carsten.hefeker@hwwa.de)

## 1. Einleitung

Internationale Organisationen sehen sich zu Recht einer laufenden Kontrolle durch Wissenschaft und Öffentlichkeit unterworfen. In den letzten Jahren ist die Kritik am Verhalten und an der Politik der Wichtigsten von ihnen jedoch immer lauter geworden. Der Internationale Währungsfonds (IWF) wird wahlweise kritisiert, er hätte während der Finanzkrisen in Mexiko, Asien, Russland oder Argentinien und Brasilien mehr, weniger oder überhaupt nicht eingreifen sollen.<sup>1</sup> Verschiedene Beobachter sind der Meinung, die Auflagen, unter denen Ländern, die sich Währungs- und Bankkrisen gegenüber sahen, Finanzmittel zur Verfügung gestellt wurden, seien zu harsch gewesen bzw. hätten sich auf die falschen Politikmaßnahmen konzentriert (so z.B. *Sachs* und *Radelet* 1998). Nichtregierungsorganisationen kritisieren, dass überhaupt Auflagen gemacht werden, dass hochverschuldeten Ländern nicht grundsätzlich ihre Schuld erlassen wird, und dass die Internationalen Finanzinstitutionen (IWF, Weltbank, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) sowie die regionalen Entwicklungsbanken) Länder in die Krise treiben oder diese maßgeblich verschlechtern, wenn sie eingreifen (*Pettifor* 2002). Andere Beobachter würden hingegen am liebsten ganz auf Unterstützung für diese Länder verzichten, weil das nach ihrer Meinung nur schlechte Anreize setzt und Fehlverhalten unterstützt — also „Moral-Hazard“ schafft (*Schwartz* 1998).

Außerdem wird den Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) vorgeworfen, ihre Aufgaben würden immer mehr verwischen, so dass der eigentlich vorhandene Unterschied zwischen Weltbank und IWF nicht mehr erkennbar sei. Der IWF würde immer mehr auch entwicklungspolitische Ziele formulieren und seine Kredite seien immer mehr langfristiger Natur. Andererseits würde die Weltbank immer mehr in Krisen eingreifen und damit ihre eigentlich vorgesehene Konzentration auf längerfristige Entwicklungsziele nicht mehr eindeutig verfolgen (*Meltzer-Kommission* 2000). Gleichzeitig gibt es eine breite wissenschaftliche Debatte über die technischen Fehler, die IWF und Weltbank in ihren Programmen machen, und dass viele ihrer Programme die Ziele deutlich verfehlen (*Easterly* 2001). Darüber hinaus wird den IFIs zunehmend auch von akademischer Seite vorgeworfen, ihre Konzentration auf den so genannten „Washington-Konsens“ sei nicht mehr zeitgemäß (siehe die Beiträge in *Kuczynski* und *Williamson* 2003) bzw. ohnehin verfehlt und gehe an den wirklichen Problemen der gering entwickelten Länder vorbei (*Rodrik* 1999; *Stiglitz* 2001).

Im Vergleich zu der Debatte um den IWF und die Weltbank stehen die anderen IFIs kaum in der öffentlichen Kritik. Das Gleiche gilt auch für die Welthandelsorganisation (WTO), die insgesamt weniger im Licht der Öffentlichkeit steht. Dennoch ist auch sie nicht unumstritten. Wiederum wird sie einerseits als Agent des Neokapitalismus bezeichnet, der grundsätzlich die falschen Ziele verfolge, weil sie ein Förderer der Globalisierung sei und mit ihrem Drängen auf eine weitgehende Liberalisierung des

---

<sup>1</sup> Eine detaillierte Schilderung der Debatten um die Entschuldungsmassnahmen von Mexiko bis Russland findet sich in *Blustein* (2001). Dabei wird auch vor allem auf die Überlegungen der amerikanischen Regierung und ihren Einfluss in diesen Fällen eingegangen.

Handels auch in unterentwickelten Ländern diese in die Armut treibe. Von dieser fundamentalen Kritik an der Globalisierung abgesehen, wird der WTO aber auch ganz konkret vorgeworfen, dass sie zu wenig auf die Bedürfnisse der wenig entwickelten Volkswirtschaften eingehe und in ihrem Entscheidungsverfahren relativ ineffizient sei (*Hoekman 2002; Ostry 2002*). Außerdem wird ihr vorgeworfen, dass sie ihre Zielsetzung weitgehend verfehle.<sup>2</sup>

Im Folgenden soll die Rolle der drei Organisationen IWF, Weltbank und WTO untersucht werden. Zu welchem Zweck wurden sie geschaffen, wie sind ihre Aktivitäten zu bewerten und wie sieht, bzw. wie sollte die Arbeitsteilung zwischen ihnen ausgestaltet sein? Dabei beschränke ich mich in der Diskussion im Wesentlichen auf die drei erwähnten Organisationen, weil sie ganz unzweifelhaft in ihrem jeweiligen Bereich die Bedeutsamsten sind.<sup>3</sup> Außerdem sind sie die Einzigen, die einen globalen Fokus haben und sich nicht auf bestimmte Regionen oder Ländergruppen, wie dies z.B. die EU, die regionalen Entwicklungsbanken oder die OECD tun, beschränken. Schließlich sind sie durch Regierungspolitik bestimmt und kein Expertengremium beispielsweise für Zentralbankiers, so wie die BIZ. Das erhöht zum einen den direkten politischen Einfluss der Regierungen, macht sie andererseits aber auch durch die gewählten Regierungen zu demokratisch beeinflussbaren Organisationen.

Bei der Frage, ob und wie diese Organisationen sich den veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen stellen und welche Aufgaben sie in Zukunft wahrnehmen sollten, ist es auch nötig, sich Gedanken zu machen über die Rechtfertigung der Existenz von Internationalen Organisationen. Was ist ihre Funktion und Rolle aus theoretischer Sicht? Bei der Diskussion dieser Fragen wird die Arbeit im Wesentlichen auf politisch-ökonomische Betrachtungsweisen zurück greifen. Während sowohl die Organisationen als auch ihre Mitgliedsländer in der Literatur oft als homogene Akteure betrachtet werden, wird hier explizit berücksichtigt, dass dies in der Realität so nicht der Fall ist. Um die Funktion und Verhaltensweisen der Organisationen zu verstehen, muss man explizit berücksichtigen, dass sie nicht von homogenen, wohlfahrtsmaximierenden Politikern geschaffen wurden, sondern um gewisse politische Funktionen in den Mitgliedsländern zu erfüllen. Ihre Entstehung und Rolle muss also auch immer vor dem Hintergrund der Entwicklungen in den (wichtigsten) Mitgliedsstaaten gesehen werden. Nationale Interessengruppen nehmen Einfluss, genau wie dies wahltaktische oder andere politische Überlegungen tun. Zudem haben die Angehörigen der Organisationen ihre eigenen Ziele und verfolgen diese gerade auch dann, wenn sich Rahmenbedingungen und Aufgaben verändern. Dies wird deutlich, wenn man die Geschichte und Entwicklung der drei Organisationen betrachtet.

---

<sup>2</sup> *Rose (2002a, 2002b)* argumentiert, dass die WTO keinerlei Einfluss auf den Handel habe. Er demonstriert, dass Länder, die Mitglied der WTO sind, nicht signifikant mehr handeln als Länder, die nicht in der WTO sind.

<sup>3</sup> Zu den regionalen Entwicklungsbanken und ihrer Abgrenzung zur Weltbank, siehe *Pascha (2000)* und *Birdsall (2002)*.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut. Im nächsten Abschnitt wird die Bedeutung und Rolle von Internationalen Organisationen in der Theorie betrachtet. Dabei konzentriere ich mich auf die Rolle von Institutionen als Möglichkeit der Selbstbindung von Regierungen, um politische Glaubwürdigkeit zu erhöhen. Außerdem werden bürokratiethoretische Ansätze vorgestellt, die das Verhalten der Mitarbeiter erklären. Im Abschnitt 3 wird die Entstehung und Geschichte der drei Organisationen betrachtet. Um Funktionsweise und Verhalten verstehen zu können, ist es entscheidend, zu wissen, mit welchem Ziel sie geschaffen wurden. Deutlich werden dabei vor allem die entscheidende Rolle der USA und die sehr unterschiedlichen Vorstellungen der wichtigsten Mitgliedsländer. Daher sahen sich die Organisationen sehr unterschiedlichen Anforderungen und Erwartungen von außen gegenüber. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die geringe Rolle der so genannten Entwicklungsländer. Auch heute noch sind die Organisationen weitestgehend von diesen Einflüssen geprägt.

Im Abschnitt 4 wird die Veränderung der Rolle der Organisationen seit ihrer Schaffung betrachtet. Die Änderung des weltwirtschaftlichen Umfelds hat natürlich auch die Anforderungen an die Organisationen verändert. Zum Teil sind einstmals bedeutende Aufgaben weggefallen (z.B. die Stabilisierung der Wechselkurse für den IWF), zum Teil sind neue Aufgaben hinzu gekommen. Der Abschnitt wird allerdings keine komplette Geschichte der institutionellen Anpassung schreiben, sondern vielmehr diskutieren, was die prägenden Veränderungen über die Zeit gewesen sind, und wie die Organisationen darauf reagiert haben. Neben der Veränderung der Aufgaben und der Ausweitung der Tätigkeitsfelder ist besonders bedeutsam, dass sich die relative Rolle von Ländern verschoben hat. Die USA haben an Bedeutung verloren, während andere Länder wichtiger wurden. Dies schlägt sich bislang nur unvollständig in der Funktionsweise der IFIs nieder.

Abschnitt 5 wird schließlich fragen, was die zukünftige Rolle der IFIs und der WTO sein soll. Entscheidend ist, dass sich die Organisationen wieder mehr auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentrieren, die heute allerdings zum Teil anders aussehen als bei ihrer Gründung, und sich verstärkt bemühen, die Integration von weniger entwickelten Ländern zu fördern. Dies erfordert auch, dass politische Einflüsse zurückgedrängt werden. Abschnitt 6 zieht Schlussfolgerungen.

## **2. Fundament: Theoretische Grundlagen**

Internationale Organisationen finden seit jeher viel Beachtung in der Wissenschaft. Dies gilt vor allem für die Politikwissenschaft, wo die Rolle von Organisationen ein wichtiges Forschungsfeld ist.<sup>4</sup> So genannte Institutionalisten sehen Institutionen als notwendig an, um die Konflikte zwischen Ländern, die ökonomischer oder politischer Natur sein können, zu überwinden. In dieser Sicht sind die Staaten die entscheidenden

---

<sup>4</sup> Ein vollständiger Überblick über die politikwissenschaftlichen Ansätze kann hier nicht gegeben werden. Die Sicht der Politologen ist präsentiert in *Dillon u a.* (1991), *Mattli* (1999) oder *Haas* (1958).

Akteure, die supranationale Institutionen nutzen, um durch besseren Informationsaustausch und Zusammenarbeit Konflikte zu vermeiden. Demgegenüber sehen die so genannten Realisten keine eigenständige Rolle von Institutionen und Organisationen. Diese erhalten ihre Bedeutung lediglich daraus, dass die eigennutzmaximierenden Staaten sie als hilfreich bei der Verfolgung ihrer Ziele ansehen. Die Funktionalisten schließlich sehen eine eigenständige Rolle für die Organisationen darin, dass diese ganz bewusst die Integration fördern und immer mehr Bereiche der Politik in ihre Entscheidungsmacht ziehen. Damit werden die Institutionen zum Motor der Integration. Das naheliegende Beispiel hier wäre die Europäische Integration und die bedeutende Rolle der Kommission.

Ganz ähnliche Argumente finden sich auch in den ökonomischen Ansätzen zur Erklärung und Rolle von Internationalen Organisationen. Ganz grob kann man dabei unterscheiden zwischen Ansätzen, die sich auf die Rolle der Organisationen konzentrieren und solche, die sich auf ihre Verhaltensweisen konzentrieren. Dabei geht es hier nicht darum, einen vollständigen Literaturüberblick zu geben, sondern die verschiedenen Argumente möglichst sinnvoll zusammenzufassen.<sup>5</sup>

Wie auch in der Politikwissenschaft geht man davon aus, dass die Internationalen Organisationen ein Instrument der internationalen Kooperation sind. Internationale Kooperation wird dabei häufig als die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes dargestellt. Freihandel oder globaler Umweltschutz beispielsweise sind wohlfahrtssteigernd für alle Staaten, gleichwohl besteht ein Anreiz für einzelne Staaten, davon abzuweichen. Um dieses „Prisoners“-Dilemma“ zu lösen, wird ein Mechanismus benötigt. Dieser kann durch einen so genannten „Hegemon“, der entweder durch Drohung und Zwang die anderen Staaten dazu bringt, sich ihrerseits kooperativ zu verhalten, oder aber dies durch Seitenzahlungen möglich macht, bereitgestellt werden. In beiden Fällen wäre der Hegemon derjenige, der den größten Teil der Kosten tragen und damit für die Bereitstellung des öffentlichen Gutes sorgen würde. Probleme in der internationalen Kooperation, so die Analyse von Kindleberger (1973), treten immer dann auf, wenn kein Staat bereit ist, die Rolle des Hegemon zu übernehmen. Während dies vor dem Ersten Weltkrieg das Britische Empire gewesen war, und nach dem Zweiten Weltkrieg die Rolle von den USA ausgefüllt wurde, waren die Zwischenkriegsjahre durch die Absenz eines Hegemons gekennzeichnet. Von daher sei es wenig überraschend, dass die internationale Zusammenarbeit in diesen Jahren zusammenbrach.

Internationale Kooperation, so die Kritiker dieses Ansatzes, kann aber auch möglich sein, wenn (kleinere) Staaten ihrerseits einen Mechanismus schaffen, der Kooperation sicherstellt und im Zweifelsfall Fehlverhalten bestraft (*Keohane* 1984). Internationale Abkommen können Kooperation möglich machen, indem sie die dafür nötigen Verhaltensregeln festlegen. Durch die Unterzeichnung eines solchen Abkommens wird verhindert, dass sich die Vertragsparteien unkooperativ verhalten, indem sie die Zölle

---

<sup>5</sup> Die wichtigsten Ansätze aus ökonomischer Sicht sind in *Vaubel* und *Willett* (1991) zu finden. Ein aktueller Survey aus politisch-ökonomischer Sicht ist *Frey* (1997).

erhöhen oder versuchen, sich durch Abwertungen Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, wie dies die Erfahrung in den Zwischenkriegsjahren war. Da solche Abkommen aber nur funktionieren, wenn sie überwacht und durchgesetzt werden, werden die Internationalen Organisation als Agenten der Vertragsparteien damit beauftragt, diese Aufgabe wahrzunehmen. Sie sollen somit dazu beitragen, das Opportunismusproblem der Vertragsparteien möglichst gering zu halten (*Yarbrough und Yarbrough 1992*). Es ist offensichtlich, dass jeder einzelne Staat einen Anreiz hat, sich auf das vertragskonforme Verhalten der anderen zu verlassen und davon zu profitieren, sich seinerseits aber nicht an die Regeln zu halten. Daher muss ein Mechanismus geschaffen werden, der die Kontrolle und Durchsetzung des Abkommens sicherstellt. Die Internationalen Organisation tun dies, indem sie Informationen über das Verhalten der Vertragsparteien bereit stellen, indem sie deren Verhalten kontrollieren und Regeln vorgeben bzw. Empfehlungen formulieren, wie die Verpflichtungen aus dem Vertragswerk am besten zu erfüllen sind (*Fratianni und Pattison 2001*). In dieser Sichtweise sind die Vertragsstaaten sich über das „Prisoners‘-Dilemma“, in dem sie sich befinden, bewusst und treten dem Vertragswerk bei, um im gegenseitigen Interesse ein wohlfahrtssuperiores Ergebnis zu erreichen.

Wenn diese Sicht der Dinge der Realität entspräche, gäbe es kaum Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien, und es wäre auch schwierig, die vielfältigen Ausnahmen, die häufig in diesen Vertragswerken enthalten sind, zu erklären. Tatsächlich aber sind „Länder“ alles andere als homogene Akteure, die gemeinsam versuchen, die Wohlfahrt aller zu maximieren. Das Verhalten von Regierungen bei internationalen Verhandlungen und Abkommen wird vielmehr im Wesentlichen durch die Interessen ihrer heimischen Unternehmen und Wähler bestimmt. Regierungen werden bei internationalen Kontakten immer auch berücksichtigen, welche Implikation ein Abkommen für die heimischen Industrien hat, ob die Importkonkurrenz steigen wird, ob die Exportindustrie profitieren wird, und wie die Wählerschaft mögliche Abkommen aufnehmen wird (*Putnam 1988*).

Integrationsabkommen im Bereich Handel werden dabei in der Regel auf den Widerstand der importkonkurrierenden Industrie treffen. Sie wird versuchen, die Regierung dazu zu bringen, entsprechende Abkommen nicht zu schließen.<sup>6</sup> Insofern als die exportierende Industrie allerdings ausländische Märkte dadurch besser erschließen kann, wird sie auf die Öffnung der heimischen Märkte drängen, da in aller Regel der Zutritt zu ausländischen Märkte nur bei reziproker Öffnung der eigenen Märkte zu erreichen ist.<sup>7</sup> Damit wird sichergestellt, dass sich außer den vom Freihandel profitierenden Konsumenten auch industrielle Interessen für Integration einsetzen. Je nachdem, welche Industrien eine größere wirtschaftliche Bedeutung für die Regierung haben, und wie gut sie sich im politischen Prozess Gehör verschaffen können, wird sich

---

<sup>6</sup> Für einen Überblick über die Politische Ökonomie der Handelspolitik, siehe z.B. *Rodrik (1995)*.

<sup>7</sup> Obwohl theoretisch in den meisten Fällen bereits die unilaterale Liberalisierung wohlfahrtssteigernd ist, stellt Reziprozität ein konstitutives Merkmal aller internationalen Integrationsabkommen dar.

die Position der Regierung in internationalen Verhandlungen bestimmen. Dabei kann man davon ausgehen, dass sensitive Bereiche, wie z.B. die Landwirtschaft, von Integrationsmaßnahmen ausgeschlossen werden, weil der Widerstand entsprechend groß ist. Der konkurrierende Einfluss von Interessengruppen kann somit die häufig nur selektive Integration erklären, die in einer rein wohlfahrtsökonomischen Betrachtung schwer zu erklären ist (*Grossman und Helpman 1995*).

Genauso lassen sich auch die Integrationsbemühungen von Regierungen im Bereich Währung über die Interessen der handelstreibenden Industrie erklären. Dem gegenüber steht das Interesse an einer eigenständigen Geldpolitik, die einer währungspolitischen Integration im Wege steht.<sup>8</sup> Gleichermäßen lässt sich Entwicklungszusammenarbeit oft aus den Interessen der exportierenden Industrie erklären, die sich nicht zuletzt damit Absatzmöglichkeiten für ihre Produkte ausrechnet.

Internationale Abkommen und Organisationen können zudem den heimischen Regierungen eventuell als Argument dienen, innenpolitisch unliebsame Entscheidungen durch den Verweis auf die internationalen Verpflichtungen durchzusetzen bzw. auf gewisse Maßnahmen zu verzichten. Insoweit dienen sie den Regierungen als Sündenbock in der innenpolitischen Debatte (*Vaubel 1991*).<sup>9</sup>

In jedem Fall aber werden Regierungen vorzugsweise volle Diskretion über das Ausmaß der Integration haben wollen. Je nach Verschiebung der momentanen Machtverhältnisse und in Reaktion auf konjunkturelle oder strukturelle Veränderungen haben Regierungen ein Interesse daran, dass sie das Ausmaß ihrer internationalen Verpflichtungen anpassen können. Aus diesem Grund werden nicht nur sektorale Ausnahmen gesucht, sondern auch Suspendierungsmöglichkeiten im Vertragswerk (so genannte „escape clauses“) angestrebt (*Rosendorff und Milner 2001*). Gleichzeitig sind sich die Regierungen jedoch bewusst, dass Bindungen (wenn auch in eingeschränkter Form) nötig sind, um Integrationsbemühungen die notwendige Glaubwürdigkeit zu verleihen, damit die privaten Akteure sich darauf einstellen und entsprechend ihre Allokationsentscheidungen treffen können. Bei voller Diskretion sind kaum Gewinne aus der Integration zu erwarten, da keine Investitionen und Anpassungsmaßnahmen stattfinden (*Hefeker und Gros 2000*).

Aufgrund des Zielkonflikts der Regierungen zwischen glaubwürdiger Bindung und der Beibehaltung von eingeschränkter Diskretion sind Internationale Organisationen in der Regel, anders als dies in der Literatur zum Teil angedeutet wird, keine vollständige Lösung des Kooperationsproblems zwischen Staaten. Sie werden benutzt, um Abweichungen festzustellen und damit Verletzungen der Regeln zu dokumentieren, so dass von den anderen Staaten etwaige Sanktionen beschlossen werden können. Diese

---

<sup>8</sup> Zum Zusammenhang zwischen handelspolitischer und währungspolitischer Integration, siehe *Dupont und Hefeker (2002)*.

<sup>9</sup> Dies bedeutet natürlich nicht, dass Regierungen dadurch Maßnahmen durchsetzen können, die auf breite Ablehnung stoßen. Außerdem setzt dies Argument ein gewisses Maß von Ignoranz auf Seiten der Wähler voraus, was mit der Annahme der Rationalität der Agenten nur schwer vereinbar ist.

Regeln sind aber gleichzeitig oft nur unvollkommen definiert, ad-hoc beschlossen und werden ebenso verändert. Dies erklärt zumindest, warum trotz der Funktion, die von den Organisationen erfüllt werden sollen, diese dazu oft nicht in der Lage sind, und die Beziehungen zwischen den Staaten einem gehörigen Maß von Spontaneität unterworfen und keineswegs umfassend geregelt sind.

Die Interessen der beteiligten Staaten bestimmen aber nur die Existenz von und die Ansprüche an Internationale Organisationen. Ihr Verhalten ist darüber hinaus von den Anreizen bestimmt, denen sie unterliegen. Um diese zu verstehen, ist es naheliegend, auf die Erklärungen und Ansätze zurück zu greifen, die in der Bürokratietheorie diskutiert werden.<sup>10</sup> Im Sinne von *Downs* (1967) und *Niskanen* (1971) sind auch (die Personen in) Bürokratien Eigennutzmaximierer, die den ihnen gegebenen Spielraum ausnutzen.

Bürokratien sind vorwiegend daran interessiert, ihren eigenen Spielraum zu maximieren und ihre Macht auszubauen. Je mächtiger sie sind, desto höher ist ihr Prestige und Ansehen und umso sicherer ist ihre Position. Um ihre Position abzusichern, stellen sie Dienstleistungen, vor allem in Form von Informationen, bereit, auf die Politiker angewiesen sind. Gleichzeitig müssen sie darauf achten, dass diese Informationen nicht allzu leicht zugänglich sind, um so die Kontrolle über den Fluss der Informationen und damit ihre Bedeutung für die Politik zu behalten. Dies ermöglicht auch, Informationen zu unterdrücken oder zu manipulieren. Mit der Ausweitung der Machtposition verbunden ist ferner, dass das Budget möglichst groß sein sollte. Das erlaubt neben guten Gehältern auch sonstige Annehmlichkeiten für die beschäftigten Personen.

Somit ist klar, dass die Internationalen Organisationen in ihrem Vorgehen und Verhalten nicht notwendigerweise das Interesse der Mitgliedsstaaten verfolgen. Die internen Anreize sind in zweierlei Hinsicht so verzerrt, dass dies direkt Auswirkungen auf die Funktionsweise der Organisationen hat. Zum einen besteht Interesse an einer Ausweitung von Budget und Verantwortungsbereich und der damit verbundenen Fokussierung auf die Menge von vergebenen Mitteln statt einer effizienten Mittelvergabe. Zum anderen besteht der Anreiz, durch Kollision zwischen den einzelnen Organisationen Verantwortlichkeiten zu verwischen und Konkurrenz zu verringern.

Aus verschiedenen Gründen ist es für die Organisationen sinnvoll, nicht miteinander zu konkurrieren. Dies ermöglicht, die Differenz zwischen den zu verteilenden Mitteln und ihren eigenen Kosten zu maximieren. Durch gemeinsames Vorgehen lassen sich am ehesten Skaleneffekte beim Lobbying um mehr Mittel realisieren, so dass die Erfolgchancen einer Mittelerhöhung steigen. Zudem ist die Vergabe von Mitteln an arme und bedürftige Staaten ein riskantes Unterfangen, denn es ist nur unzureichend bekannt, worin die Ursachen für Armut wirklich liegen und welche Maßnahmen am

---

<sup>10</sup> Auch hier ist es nicht möglich, diese Theorien im Detail darzustellen. Aktuelle Übersichtsartikel sind *Moe* (1997) und *Wintrobe* (1997).

meisten Erfolg versprechen.<sup>11</sup> Sie müssen mit Personen und Institutionen im Empfängerland zusammenarbeiten, die selbst nicht immer an einer Entwicklung ihres Landes interessiert sind. Darüber hinaus werden die Organisationen oft erst dann tätig, wenn sich das betreffende Land bereits in einer Krise befindet. Die Gefahr des Scheiterns ist natürlich in solchen Situationen besonders hoch. Zugleich ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass man eine Verschlechterung der Situation in erster Linie den Internationalen Organisation anlasten wird.

Durch ein gemeinsames Vorgehen aber können auch die Vorwürfe und das Risiko auf mehrere verteilt werden. Das macht es entsprechend schwieriger für potenzielle Evaluatoren, klare Verantwortlichkeiten im Falle des Versagens zuzuweisen. So weiß man nicht, ob die Verschlimmerung einer Krise in einem bestimmten Land auf die Situation und Fehler der Regierung zurückzuführen ist, ob der IWF Schuld hat, der fiskalische Austerität gefordert hat, oder ob es die Weltbank ist, die nicht dafür gesorgt hat, dass bestimmte sensitive Bereiche nicht von Kürzungen betroffen sind? Oder ist vielleicht sogar politischer Druck auf die IFIs schuld daran, dass die Situation immer schlechter geworden ist? Die Vielzahl der involvierten Akteure macht es schwer, einzelne zur Rechenschaft zu ziehen, und diese Nichtzurechenbarkeit macht es auch schwierig, auf dieser Basis Reformen bei den einzelnen IFIs zu begründen und durchzusetzen.

Dabei ist ein Kartell der Internationalen Organisationen durchaus stabil. Denn anders als bei Preis- und Mengenabsprachen in einem herkömmlichen Kartell, kann sich hier durch Abweichen die betreffende Organisation nicht besser stellen. Vielmehr riskiert sie, ganz allein für etwaiges Versagen bei einem alleinigen Vorgehen verantwortlich gemacht zu werden. Dennoch bestehen, wie in jedem anderen Kartell auch, fortwährend Anreize, sich auf Kosten der anderen besser zu stellen und in das Territorium der anderen vorzudringen.

Das Kartell der IFIs vereint ganz unterschiedliche Organisationen mit ebenso unterschiedlichen Aufgaben und Zielsetzungen. Dennoch ist es im Interesse der Beteiligten, sich gegenseitig zu unterstützen. Im Sinne eines Stimmentauschs werden sich die verschiedenen Organisationen bei ihren jeweiligen Bedürfnissen und Forderungen unterstützen gegenüber den Geberländern. Genauso wenig werden sie sich gegenseitig kritisieren, da befürchtet werden muss, dass die andere Organisation dies entsprechend vergelten wird. Gleichzeitig vernichtet das Kartell Informationen, denn in der Regel werden die Organisation gut informiert sein über die Fehler und das Versagen der anderen Partner im Kartell. Das wird allerdings verschwiegen werden, weil ansonsten alle befürchten müssen, dass dies negative Effekte auf die finanziellen Mittel haben wird, die ihnen zur Verfügung gestellt werden.

---

<sup>11</sup> Oder, wie *Easterly* (2002, S. 8) sagt, das Wissen über wirtschaftliche Entwicklung ist selbst unterentwickelt. *Rodrik* (1999) weist darauf hin, dass Nichtwissen eigentlich eher zu vorsichtigerem Verhalten und weniger spezifischen Forderungen von Seiten der Organisationen führen sollte.

Der Versuch, öffentliche Kritik zu vermeiden und zu verhindern, fördert auch die Tendenz bei den Organisationen, vorzugsweise in solchen Bereichen tätig zu werden, wo dies besonders gut wahrgenommen wird. Wenn die Organisationen gut sichtbar sind mit ihren Aktivitäten, fällt es wesentlich leichter, die Wähler in den Geberländern von der Notwendigkeit des eigenen Tuns zu überzeugen und höhere Budgets durchzusetzen. Da die Überwachung und Kontrolle der Aktionen zeitaufwändig und kostenträchtig ist, spielt die Qualität der Leistung, die erbracht wird, nur eine untergeordnete Rolle.

Ein weiteres Element der Strategie der Organisationen ist die Verdunklung („obfuscation“). Durch die Verwendung von Fachausdrücken, Abkürzungen und Euphemismen wird versucht, Kontrolle durch Außenstehende zusätzlich zu behindern. Schlechte Ergebnisse werden entsprechend beschönigt oder gar nicht dargestellt, während man positive Ergebnisse herausstellt und bewirbt.

Die Kooperation und Koordination der Organisationen verhindert, wie es Sinn eines Kartells ist, den Wettbewerb untereinander und verhindert somit auch, dass die Organisationen gezwungen sind, sich auf bestimmte Tätigkeiten zu spezialisieren. Stattdessen werden alle versuchen, alles zu tun. So sind sowohl der IWF wie auch die Weltbank (und die regionalen Entwicklungsbanken) gleichermaßen in der Vergabe von kurzfristigen Mitteln wie auch in der Armutsbekämpfung tätig.

Da aber die Ergebnisse der Bemühungen unsicher sind, ist es auch naheliegend, intern und extern Erfolg nicht am Ergebnis zu messen, sondern ihn stattdessen über den Input zu definieren. Erfolgreich ist, wer möglichst große Budgets verwaltet und möglichst viele Mittel zu vergeben hat, unabhängig davon, ob man dabei besonders effizient und erfolgreich ist oder nicht. Dies führt dazu, dass Kredite und Projekte ohne hinreichende Kontrolle und Erfolgsaussichten vergeben werden, und dass nur selten Projekte als gescheitert erklärt werden. Deshalb werden immer weiter Kredite in Länder fließen, die ihre Schulden nicht bedient haben.<sup>12</sup> Andernfalls wären Budget und Mittelvergabe nicht in dem Umfang aufrecht zu erhalten. Das führt dazu, dass die eigentlich mit der Vergabe verbundenen Konditionen zu wenig beachtet und durchgesetzt werden, und dass nur selten eine Ex-Post-Evaluierung der Effektivität der Mittelvergabe stattfindet.

Zur Betonung des Inputs anstelle der Ergebnisse gehört auch, dass es häufig Konferenzen und Versammlungen gibt, und dass vielfältige Berichte und Stellungnahmen produziert werden. Dazu gehört ebenfalls, dass immer mehr Ziele formuliert werden, die zu erreichen angestrebt wird. So tritt neben die Verringerung der Armut die Realisation von guter Regierungsführung, die Verhinderung von Korruption, die Durchsetzung der Menschenrechte, der Aufbau von guten Institutionen und eines verlässlichen Rechtssystem, der Schutz der Umwelt, die Rechte von Frauen, sowie die

---

<sup>12</sup> So hat allein Argentinien von Weltbank und IWF 33 Anpassungskredite zwischen 1980-2001 erhalten, obwohl Argentinien von einer makroökonomischen Krise in die nächste fiel. Entsprechend hat die Auslandsverschuldung immer weiter zugenommen (*Easterly* 2002, S. 20).

Implementierung des Washington-Konsens in der Handels-, Fiskal-, und Geld- und Währungspolitik.

Mangelnder Wettbewerb und fehlender Zwang zur Spezialisierung führen somit zum Anstieg der Konditionalität in der Vergabe von Krediten und Unterstützung.<sup>13</sup> Damit kann demonstriert werden, wie ernsthaft und vorsichtig die Organisationen bei der Vergabe ihrer Mittel vorgehen. Gleichzeitig kann dies auch als eine Reaktion auf die öffentliche Kritik gewertet werden, die Organisationen würden sich in ihrer Konditionalität auf die falschen Dinge konzentrieren. Die Kritik wird beantwortet, indem immer mehr Dinge als essenziell und wichtig für den Entwicklungsprozess oder auch nur für die Bewältigung einer Krise gewertet werden. Ob allerdings ausreichende Instrumente für die Erfüllung aller Konditionen zur Verfügung stehen, und wie diese alle gleichzeitig erfüllt werden können, wird kaum diskutiert.

### **3. Bauplan: Die drei Säulen der Nachkriegsarchitektur**

Bereits vor dem Ende der Kriegshandlungen begannen die USA und Großbritannien, sich Gedanken über eine mögliche Nachkriegsordnung der Welt zu machen. Die USA hatten aus den negativen Erfahrungen gelernt, die sie nach dem Ende des Ersten Weltkriegs gemacht hatten und waren entschlossen, eine Wiederholung zu vermeiden. Für sie war klar, dass man rechtzeitig mit der Planung für die Nachkriegszeit beginnen müsse, und dass die USA einen entscheidenden Anteil daran haben müssten und sie sich nicht wieder von der internationalen Bühne würden zurückziehen können, wie sie das nach dem Ersten Weltkrieg getan hatten. Ebenso klar war, dass man nicht nur auf politische Probleme würde eingehen müssen, sondern dass die ökonomischen Probleme eine wichtige Bedeutung haben würden (*Gardner 1956*).

Auf jeden Fall sollte vermieden werden, dass die Welt noch einmal in Protektionismus und Bilateralismus sowie finanzielles Chaos und Währungsinstabilität abgleiten würde, so wie dies in den 1930er Jahren der Fall gewesen war. Außerdem würde es nötig sein, die wirtschaftliche Entwicklung nicht nur der vom Krieg geschädigten Länder zu fördern. Vorrangiges Ziel der USA war die Errichtung eines multilateralen Handelssystems, in dem Handelsbarrieren auf ein Minimum reduziert würden und dass diese nicht diskriminierend in ihrer Anwendung wären. Dies sollte freilich nicht die völlige Abschaffung von Eingriffen in den Verkehr von Güter- und Kapitalströmen bedeuten, sondern nur ihre Reduktion (*Gardner 1956*). Zudem sollten im Bedarfsfall „escape clauses“ genutzt werden können, die eine temporäre Einschränkung des Freihandels erlauben sollten.

Zu diesem Zweck war vorgesehen, drei Internationale Organisationen zu gründen, die sich der Schaffung stabiler Währungsverhältnisse, dem Wiederaufbau und der Entwicklung von Volkswirtschaften und einem liberalen und multilateralen Handelssystem widmen sollten. Entsprechend sollten ein Währungsfonds, eine Bank für

---

<sup>13</sup> Der bemerkenswerte Anstieg in der Konditionalität von IWF und Weltbank ist in *Dreher (2002)* dokumentiert.

Wiederaufbau und Entwicklung und eine internationale Handelsorganisation, die International Trade Organization, gegründet werden. Dabei wurde dem Aufbau eines stabilen Währungssystems besondere Bedeutung beigemessen, so dass die Bemühungen um die Schaffung der IFIs im Vordergrund standen. Diese Probleme wurden als dringender eingeschätzt als jene auf der Handelsseite, und entsprechend weniger politische Bedeutung wurde auf die ITO-Verhandlungen gelegt (*Irwin 1996*). Dabei wurde davon ausgegangen, dass stabile Währungsverhältnisse nur um den Preis der Einschränkung von Kapitalströmen zu haben sei. Entsprechend war nur Leistungsbilanzkonvertibilität vorgesehen.<sup>14</sup>

Dabei zeichneten sich von Anfang an deutliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden entscheidenden Parteien, den USA und Großbritannien, ab. Während man sich in der Zielsetzung, Währungsstabilität und ein freies Handelssystem erreichen zu wollen, einig war, bestanden im Detail unterschiedliche Vorstellungen.<sup>15</sup> Diese Differenzen waren in der besonderen Lage der beiden Länder begründet; während Großbritannien daran interessiert war, dass die beiden IFIs mit erheblichen Finanzmitteln ausgestattet sein würden, wollten die USA die Ansprüche an die IFIs beschränken, da sie sich in der Rolle des Hauptkapitalgebers sahen. Während Großbritannien darauf drängte, dass auch die Überschussländer bei Zahlungsbilanzungleichgewichten Anpassungsmaßnahmen unternehmen sollten, lehnten die USA dies ab. Und während Großbritannien für automatischen Zugang zu den Mitteln der IFIs plädierte, bestanden die USA auf einer politischen Entscheidung, da sie eine allzu großzügige Mittelvergabe verhindern wollten und vor allem an währungspolitischer Stabilität interessiert waren.

Außerdem bestanden unterschiedliche Auffassungen über das Ausmaß, in dem präferenzielle Abkommen erlaubt sein sollten. Während die USA klar auf uneingeschränkte Nichtdiskriminierung drangen, wollte Großbritannien besondere Präferenzen im Rahmen des Commonwealth gestattet haben. Auf der anderen Seite legten die USA Wert auf die Möglichkeit, bei Bedarf „escape clauses“ in Anspruch nehmen zu können, auch um „fair trade“ sicherstellen zu können, was für Großbritannien weniger wichtig war (*Culbert 1987, Koopmann 1991*).

Dass die Ergebnisse schlussendlich näher an den Forderungen der USA lagen, ist nicht weiter verwunderlich, wenn man berücksichtigt, dass die USA finanziell stärker waren und Großbritannien auf die finanzielle Hilfe durch die USA angewiesen war.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Ein Grund hierfür kann in der einflussreichen Studie von *Nurkse* (1944) gesehen werden, der die Währungskonflikte der 1930er Jahre auf die Volatilität von Kapitalströmen („hot money“) zurückführte.

<sup>15</sup> Eine detaillierte Diskussion der Positionen und ihrer Änderungen im Zeitablauf findet sich in der hervorragenden Studie von *Gardner* (1956). Siehe auch *Boughton* (2002) für einen Vergleich aus ökonomischer Sicht und *Acheson* (1969) für die Sicht der amerikanischen Regierung.

<sup>16</sup> Bereits im Lend-Lease Abkommen von 1941, mit dem Großbritannien von den USA unterstützt wurde, geht Artikel VII auf Diskriminierung ein. Die USA hatten Nichtdiskriminierung zur Bedingung für den Abschluss des Abkommens gemacht.

Damit setzte sich auch eine eher multilaterale Ausrichtung des IWFs durch, während die Pläne Großbritanniens vor allem auf eine besondere Rolle der USA und Großbritanniens setzten (*Boughton 2002*).

Insgesamt war jedoch für den britischen Verhandlungsführer Keynes klar, dass internationale Verpflichtungen inländischer Politik nicht im Wege stehen dürfte. Die Erreichung von Vollbeschäftigung sollte auf jeden Fall Vorrang haben vor der Umsetzung internationaler Verpflichtungen, und diese dürften die Erreichung heimischer Politikziele nicht behindern (*James 1996*). Darüber zumindest herrschte Einigkeit auch mit den USA. Der amerikanische Verhandlungsführer White und die Delegierten anderer Länder brachten ihre gleichlautende Überzeugung zum Ausdruck. Während dies aber für Keynes bedeutete, dass das System von möglichst weitgehender Automatik und Großzügigkeit geprägt sein sollte, wurde von den USA die damit einhergehende uneingeschränkte Verpflichtung von Finanzmitteln abgelehnt. Es wurde strikt abgelehnt, dass Länder mit Defiziten uneingeschränkter Zugang zu den Mitteln des IWF haben sollten, während die Überschussländer zur Finanzierung dieser Defizite verpflichtet sein sollten.

Mit der Ablehnung jeglichen Automatismus war klar, dass die USA diskretionär entscheiden würden, wie und unter welchen Bedingungen sie bereit wären, Defizitländern finanziell zur Seite zu stehen. Dies sah vor allem Keynes als ein Problem an, aber auch White war mit diesem Ergebnis nicht einverstanden und ebenso enttäuscht, dass die Ausstattung des Fonds und seine Mittelvergabe immer mehr in die Auseinandersetzungen des Kalten Krieges hineingezogen wurden (*James 1996*, S. 107). Am Ende wurden die Weltbank und der IWF sogar mit wesentlich weniger Mitteln ausgestattet als man diskutiert hatte und als es nötig gewesen wäre. Nicht nur war die Summe dichter an der von White vorgeschlagenen als an den Wünschen der Briten, man hatte auch nicht den Preisanstieg nach dem Krieg berücksichtigt. Real waren die Mittel entsprechend weniger wert als man eigentlich beabsichtigt hatte.<sup>17</sup>

Die Weltbank ihrerseits war wesentlich weniger in die Aufgaben des Wiederaufbaus involviert als es vorgesehen war. Stattdessen begann sich die Bank auf Entwicklungsländer zu konzentrieren, da dies politisch sehr viel weniger umstritten war, als wenn sie sich mit den europäischen Staaten befasst hätte. Und auch der Fonds wurde schnell aus seiner Bedeutung für die Entwicklung Europas hinausgedrängt. 1948 wurde von den USA die Entscheidung getroffen, Europas Wiederaufbau im Rahmen des bilateralen European Recovery Program (ERP), auch bekannt als „Marshall-Plan“, zu fördern. Damit war der IWF aus dem damals wichtigsten internationalen Programm ausgeschlossen. Der IWF wurde weiter marginalisiert mit der Schaffung der Europäischen Zahlungsunion (EPU), die 1950 geschaffen wurde, um den Bedarf an konvertibler Währung (also dem US-Dollar) zwischen den europäischen Ländern zu reduzieren und den innereuropäischen Handel vom Bilateralismus zu befreien. Somit

---

<sup>17</sup> Für Details, siehe *Boughton (2002)*, der die damalige Ausstattung mit der heutigen in realen Werten vergleicht.

wurde der IWF für die Finanzierung von Ungleichgewichten in Europa weitgehend überflüssig.<sup>18</sup>

Während die Verhandlungen über IWF und Weltbank die meiste Aufmerksamkeit von Seiten der Politik erhielten, nahmen die Verhandlungen über die ITO eine untergeordnete Rolle ein. Die Folge davon war, dass sie ein weniger erfolgreiches Ende nahmen als die über IWF und Weltbank. Die Charter über die ITO, die 1945 von den USA im Entwurf vorgelegt wurde, sollte nicht nur den internationalen Handel umfassen, sondern sich auch mit Beschäftigung, Rohstoffen, Geschäftspraktiken und internationalen Investitionen befassen. Nach verschiedenen Vorbereitungstreffen in London und New York fand von November 1947 bis März 1948 die UN-Konferenz über Handel und Beschäftigung in Havanna auf Kuba statt, an der 56 Staaten teilnahmen. Damit lag sie beinahe vier Jahre nach den Verhandlungen über die Bretton-Woods Institutionen und gut ein halbes Jahr nach den ersten Verhandlungen über die Reduktion von Handelsbeschränkungen im Rahmen des General Agreements on Tariffs and Trade (GATT).

Das macht deutlich, wie vergleichsweise wenig politische Bedeutung diesen Verhandlungen beigemessen wurde. Die so genannte Havanna-Charter wurde noch für drei weitere Jahre im Schwebezustand gehalten, da sie in den USA auf erheblichen politischen Widerstand stieß. In den USA mobilisierten sich selbst die Interessen gegen die ITO, die noch in den 1930er Jahren Handelsabkommen unterstützt hatten. Der ITO wurde vorgeworfen, sie fördere die Planung von Handel statt uneingeschränkter Handel zuzulassen, akzeptiere auf unverantwortliche Art und Weise ökonomischen Nationalismus und lasse breiten Spielraum für diskretionäre Handelspolitik (*Diebold* 1952, S. 20-21). Gleichzeitig gab es auch Widerstand von industriellen Interessen, die sich ganz gegen eine Liberalisierung stemmten.<sup>19</sup> Deshalb war auch für die amerikanische Regierung die völlige Liberalisierung ausgeschlossen; so sollten beispielsweise Agrargüter und auch die Schiffsindustrie weiterhin geschützt werden. Ein weiteres Problem war die Tatsache, dass die USA, anders als bei IWF und Weltbank, nur eine gleichberechtigte Stimme in der ITO haben würden und deshalb befürchteten, sie könnten überstimmt werden (*Ostry* 2002).<sup>20</sup>

Der Widerstand in den USA konnte sich unter anderem auch deshalb durchsetzen, weil die Truman-Administration mit anderen, wichtigeren politischen Problemen konfrontiert war, so dass der Ratifikation der ITO-Charter keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde (*Odell* und *Eichengreen* 1998). Die Umsetzung des Marshall-Plans, die Verhandlungen über die NATO und der Korea-Krieg, der 1950

---

<sup>18</sup> Obwohl die Idee für die EPU eigentlich im Rahmen des ERP entstanden war, waren die USA alles andere als enthusiastisch über die EPU. Sie ähnelte zu sehr der von Keynes vorgeschlagenen „Clearing Union“ und war ihnen zu symmetrisch bei der Verteilung von Anpassungsmaßnahmen zwischen Defizit- und Überschussländern (*James* 1996).

<sup>19</sup> Wie *Diebold* (1952, S. 24) sagt, wurde die ITO zwischen den Ansprüchen der Protektionisten und der Perfektionisten zerrieben.

<sup>20</sup> Allerdings war für die USA ein permanenter Sitz im 18-köpfigen Executive Board vorgesehen.

begann, nahmen die USA voll in Anspruch (*Acheson* 1969). Angesichts dieser rivalisierenden Prioritäten und des Widerstands gegen die ITO gab die Regierung im Dezember 1950 bekannt, dass sie die Charter nicht zur Ratifikation in den Kongress einbringen werde. Damit war das Abkommen de-facto gestorben (*Irwin* 1996, S. 131).

Stattdessen griff man zurück auf die stellenweise mit den ITO-Verhandlungen parallel laufenden Verhandlungen im Rahmen des GATT, die ursprünglich einen Teil der späteren ITO ausmachen sollten. In Genf waren bereits 23 Nationen übereingekommen, die Artikel, die sich auf den Güterhandel in der ITO bezogen, in einem eigenen Abkommen umzusetzen. Das Abkommen wurde im Oktober 1947 beschlossen und trat für die meisten Länder am 1. Januar 1948 in Kraft. Für die USA war eine Ratifikation durch den Kongress nicht erforderlich, so dass sie sofort teilnahmen. Obwohl eine eigenständige Funktion des GATT nie vorgesehen war, wurde es somit nach dem Scheitern der ITO das entscheidende Abkommen für den internationalen Handel.

Die entscheidenden Charakteristika des GATT waren die uneingeschränkte Meistbegünstigung (MFN), das grundsätzliche Verbot mengenmäßiger Handelsbeschränkungen (wiewohl in Artikel XII eine Ausnahme für den Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten gemacht wurde) und eine Klausel, die vorsah, unter welchen Umständen Handelsschranken errichtet werden durften (Artikel XIX).<sup>21</sup> Trotz der nominell strikten Regeln des GATT bestanden erhebliche Spielräume für die Länder bzw. wurden hinreichend Ausnahmen vorgesehen. Koloniale Präferenzen waren ebenso wenig betroffen wie Quoten aus Zahlungsbilanzgründen oder Importbeschränkungen für Agrar- und Fischereiprodukte. Auch gab es Ausnahmen, die speziell für Entwicklungsländer gedacht waren und ihnen Schutz für die Entwicklung von Industrien einräumten, sowie Ausnahmen für regionale Handelsabkommen (siehe *Hoekman* und *Kostecki* 2001, Kapitel 9). Dennoch gelang es dem GATT im Rahmen von verschiedenen Verhandlungsrunden, an denen im Verlauf der Zeit immer mehr Länder teilnahmen, eine signifikante Reduktion der Importzölle zu erreichen, wobei jedoch die ersten Verhandlungsrunden noch de-facto bilateralen Charakter hatten und über einzelne Warengruppen statt über generelle Zolllenkungen verhandelt wurde (*Irwin* 1996).<sup>22</sup>

Genau so, wie sich erst über die Zeit eine größere Zahl an Ländern dem GATT verpflichtet fühlte, entwickelte sich erst allmählich eine institutionelle Struktur des GATT. Während die wichtigsten Entscheidungen im Rahmen der so genannten „contracting parties“ getroffen wurden, wurde bald deutlich, dass eine feststehende Struktur benötigt wurde. So wurde 1951 ein Komitee mit der Geschäftsführung beauftragt, das 1960 in einen Rat von Repräsentanten überging. Formal war das GATT

---

<sup>21</sup> *Hoekman* und *Kostecki* (2001, S. 29) nennen als weitere Charakteristika des GATT neben der Nichtdiskriminierung, die freilich nicht so eindeutig aus den Statuten herauslesbar ist, die Reziprozität, durchsetzbare Zusagen, Transparenz und die Existenz von „escape clauses“.

<sup>22</sup> Eine detaillierte Übersicht über die verschiedenen Verhandlungsrunden findet sich in *Hoekman* und *Kostecki* (2001, S. 39ff.).

lediglich ein Vertragswerk, wobei allerdings das Sekretariat eine UN-Behörde war, und wurde erst mit der Schaffung der WTO eine eigenständige Organisation. Über die Zeit wurde das GATT durch die Erweiterung um neue Mitglieder immer mehr de-facto zu einer Welthandelsorganisation, die jedoch auch zunehmend hinnehmen musste, dass wichtige Nebenabsprachen außerhalb des GATT stattfanden (*Hoekman und Kostecki* 2001). Dazu gehörte auch, dass das GATT kein so genanntes „single undertaking“ umfasste, was die Mitgliedsländer zur Teilnahme und Implementierung aller Maßnahmen verpflichtet. Das ließ den Teilnehmern die Möglichkeit, nur gewisse Regelungen zu implementieren und sich aus anderen zurückzuziehen. Dies ist anders in der WTO, wo (mit Ausnahme des Flugzeugbaus und des öffentlichen Beschaffungswesen) Implementierungszwang besteht. Andernfalls können die betreffenden Mitglieder zum Verlassen der WTO aufgefordert werden.

So sah sich auch das GATT mit der Tatsache konfrontiert, dass wichtige Liberalisierungsschritte außerhalb des GATT-Rahmens stattfanden. Anfang der 1950er Jahre kam es zu transatlantischen Spannungen, in deren Verlauf die europäischen Länder begannen, sich mehr regional zu konzentrieren.<sup>23</sup> Weitergehende innereuropäische Liberalisierungsschritte fanden im Rahmen der Organisation for European Economic Cooperation (OEEC) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft statt. Erst mit den Dillon- und Kennedy-Runden in den 1960er Jahren wuchs dem GATT wieder eine wichtige Bedeutung zu bei der Liberalisierung des Welthandels. Dennoch kann konstatiert werden, dass die europäischen Liberalisierungsbemühungen sehr viel weiter gingen, als dies im GATT der Fall war. Zumindest für die europäische Integration kann das GATT nicht als das entscheidende Element der Integration angesehen werden (*Koch* 1969, S. 144).

Insbesondere die Kennedy-Runde des GATT muss auch vor dem Hintergrund der europäischen Integration gesehen werden. Da durch die Gründung der EWG die intereuropäischen Präferenzen deutlich anstiegen, wuchs insbesondere in den USA die Befürchtung, dies könne auf Dauer die amerikanischen Exportchancen schwächen. Es wurde somit als eine Aufgabe der Kennedy-Runde angesehen, die negativen Effekte der europäischen Integration zu verringern. Es wird geschätzt, dass es durch die Kennedy-Runde gelang, ein Drittel bis die Hälfte der sonst auftretenden handelsverzerrenden Effekte zu vermeiden (*Hoekman und Kostecki* 2001, S. 363). In diesem Sinne kann auch die Tokio-Runde als eine Antwort auf die erste Erweiterungswelle der EWG, der 1973 Irland, Dänemark und Großbritannien beitraten, gesehen werden. Gleichmaßen stellte das Gemeinsame Agrarprogramm einen Anreiz für die USA dar, mit Hilfe multilateraler Abkommen den Marktzugang in Europa sicher zu stellen und die Exportförderung der EWG einzuschränken. *Hoekman und Kostecki* (2001, S. 364) sehen somit ein enges Zusammenspiel zwischen der regionalen Integration und der multilateralen

---

<sup>23</sup> Die USA hatten das Gefühl, die Europäer würden zu wenig liberalisieren, und dass sie ihrerseits Importbeschränkungen ohne Gegenleistung abgebaut hätten. Dies erzeugte in den USA zunehmenden protektionistischen Druck. Darüber hinaus gab es Streitigkeiten über die imperialen Präferenzen, die Großbritannien nach wie vor beanspruchte für das Commonwealth (*Irwin* 1996).

Handelsliberalisierung. Regionale Integrationsschritte, wie das Binnenmarktprogramm oder NAFTA, stellen demnach auch immer einen Anreiz dar, mit der multilateralen Integration voran zu gehen.

Insgesamt kann man mit *Irwin* (1996) schlussfolgern, dass die Abkommen und Regeln des GATT wenigstens in den ersten Jahrzehnten nur einen geringen direkten Effekt auf den internationalen Handel gehabt haben. Die wirkliche Bedeutung des GATT kann vielmehr in den Bereichen Glaubwürdigkeit und Selbstbindung gesehen werden. Dass der Handel nach dem Zweiten Weltkrieg stärker anstieg als nach dem Ersten Weltkrieg, kann vor allem auf diese Funktion des GATT zurückgeführt werden, da ein solcher Mechanismus in den 1920er und 1930er Jahren nicht vorhanden war.

Betrachtet man die Schaffung der Internationalen Organisationen in der unmittelbaren Nachkriegszeit, so fällt vor allem die besondere Rolle der USA auf. Als Hauptfinanzier der beiden IFIs ist ihre bedeutende Rolle ganz offensichtlich, aber auch im handelspolitischen Bereich waren die USA entscheidend. Mit dem Entzug der Unterstützung der USA für die ITO waren die Pläne für eine umfassende Organisation im Bereich des Handels von der Tagesordnung, und es blieb nur das weniger ambitionierte GATT übrig. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Schwierigkeit, mit der die Organisationen überhaupt geschaffen werden konnten. Die USA und die Europäer, insbesondere Großbritannien, hatten ganz unterschiedliche Vorstellungen über die Nachkriegsordnung, was sich in den Diskussionen über die IFIs und die ITO negativ bemerkbar machte. Ein dritter entscheidender Punkt ist die geringe Anzahl der Länder, die an den Verhandlungen beteiligt waren, so dass die Nachkriegsordnung im Wesentlichen durch die Interessen und Bedürfnisse der Länder im Norden gekennzeichnet war. Dennoch waren die Verhandlungen äußerst mühsam; es fällt schwer sich vorzustellen, wie man überhaupt zu einem Ergebnis hätte kommen wollen, wenn die Internationalen Organisationen auf einer breiteren Basis von Ländern hätten entstehen sollen.

Wenig überraschend vor dem Hintergrund der theoretischen Diskussion in Abschnitt 2 ist es, dass die beteiligten Staaten vornehmlich versuchten, ihre eigenen Interessen so weit wie möglich in den Organisationen umzusetzen. Die besondere Position der USA als Gläubiger und „Bereitsteller“ von konvertibler Währung prägte ebenso ihr Verhalten, wie auch Großbritannien durch seine Rolle als Schuldner geprägt war, der zudem Rücksicht nehmen musste auf seine spezielle Rolle im Commonwealth. Ebenso wenig überraschend ist, dass die Verpflichtungen, die im Rahmen von GATT und IFIs eingegangen wurden, generell nicht unbegrenzt waren. Die beteiligten Länder waren immer auch darauf bedacht, sich die Möglichkeit der Suspendierung bestimmter Verpflichtungen offen zu halten. Innenpolitische Zielsetzungen, insbesondere die Vollbeschäftigung, sollten in jedem Fall Vorrang vor den internationalen Verpflichtungen haben.

Trotz der nur eingeschränkten Bindung der Vertragsparteien signalisierten die Organisationen dennoch, dass man grundsätzlich anders an die internationalen Wirtschaftsbeziehungen würde herangehen wollen, als man dies in den 1930er Jahren getan hatte. Dies schuf das nötige Vertrauen für die Wiederbelebung der

Wirtschaftsbeziehungen. Dennoch wurde im Zeitablauf auch deutlich, dass die Organisationen zu wenig auf die spezifischen Bedürfnisse einzelner Regionen eingehen konnten. Insbesondere Europa benötigte stärkere Mechanismen der Bindung, um die Integration voranzutreiben. Um diesem Bedarf gerecht zu werden, mussten andere Wege gefunden werden, so wie dies mit der EPU, der OEEC und schließlich der EWG geschah. Eine tiefergehende Integration, so wie sie von Europa angestrebt wurde, war nur mit weitergehenden Bindungen, als sie durch das GATT bereitgestellt wurden, zu erreichen (*Hefeker und Gros 2000*).

#### **4. Renovierung: Anpassungen seit Bretton-Woods**

Die herausragende Bedeutung der USA, die geringe Anzahl der Länder, die anfänglich in den Organisationen ihren Platz fanden, und die unterschiedlichen Vorstellungen, die teilnehmende Länder in diesem Rahmen verwirklichen wollten, prägten selbstverständlich auch die weitere Entwicklung der drei Organisationen. In dem Ausmaß, wie die dominierende Rolle der USA in der Weltwirtschaft zurückging und neue Länder an Bedeutung gewannen, wuchsen auch die Ansprüche dieser Länder an die Organisationen. An Bedeutung gewannen nicht nur die europäischen Länder, sondern es kamen auch zunehmend ehemalige Kolonien und andere Entwicklungsländer als Mitglieder hinzu, die auch ihre Blickweise reflektiert sehen wollten. Die Spannungen aus den unterschiedlichen Ansprüchen und Erwartungen an die drei Organisationen nahmen also keineswegs ab, sondern stiegen mit zunehmender Heterogenität der Mitgliedsländer eher an. Darüber hinaus verlor auch die Idee der Nichtdiskriminierung immer mehr an Boden, da nicht nur die regionalen Freihandelsabkommen zunahmen, sondern auch die USA sich verstärkt präferenziellen Abkommen zuwandten (*Koopmann 1991*).

Die Anforderungen an die Organisationen änderten sich auch, da bisherige Aufgaben verschwanden und neue hinzukamen für die IFIs und das GATT. Zu den Herausforderungen für die IFIs gehörte besonders die Aufgabe fester Wechselkurse als Leitbild in den internationalen Währungsbeziehungen, was eigentlich den IWF überflüssig machte. Stattdessen rückten die Entwicklungsländer in das Aufgabenfeld der IFIs. Lateinamerika, Asien und Afrika, und später dann Mittel- und Osteuropa, wurden zum Hauptbetätigungsfeld der IFIs. Entsprechend nahm die Armutsbekämpfung eine breitere Rolle ein. In dem Ausmaß, wie diese Probleme gleichermaßen kurz- und langfristiger Natur waren, fand auch eine stärkere Zusammenarbeit zwischen dem IWF und der Weltbank statt.

Mit dem graduellen Abbau von Kapitalverkehrskontrollen waren die beschränkten Mittel des IWF nicht mehr ausreichend, um Ländern bei der Verteidigung ihrer Wechselkursbindung zu helfen. Ein erster Schritt der Ausweitung der Mittel des Fonds waren die General Agreements to Borrow, in denen die 10 größten Industrieländer dem IWF bis zu 6 Mrd. US-Dollar zur Verfügung stellten. Der nächste Schritt war die Schaffung der so genannten Sonderziehungsrechte, mit denen der IWF mit einer neuen Reserveeinheit ausgestattet wurde. Dennoch wurde zunehmend deutlich, dass es in einer

Welt steigender Kapitalmobilität immer schwieriger sein würde, feste Wechselkurse bei Ungleichgewichten in der Zahlungsbilanz zu verteidigen. Hinzu kam, dass die betroffenen Länder zunehmend unwillig wurden, Anpassungen in den Wechselkursen, die ja durchaus vorgesehen waren, ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Es wurde befürchtet, dass allein die Diskussion möglicher Anpassungen zu Spekulation gegen die betroffene Währung führen würde.

Mehrere Zahlungsbilanzkrisen in den 1950er und 1960er Jahren führten schließlich 1971 zur Entscheidung der USA, dem zunehmenden Druck nachzugeben und die Goldeinlösepflicht des Dollars aufzuheben. Zunehmende Ungleichgewichte in der Zahlungsbilanz machte es für die USA nicht länger möglich, die Bindung des Dollars zum gegebenen Kurs aufrecht zu erhalten. Damit war de-facto das Festkurssystem von Bretton-Woods beendet, das zwei Jahre später offiziell aufgelöst wurde, nachdem 1972 bereits verschiedene europäische Währungen zu freien Wechselkursen übergegangen waren (so das Britische Pfund und der Schweizer Franken).

Die erste Ölpreiskrise in den 1970er Jahren führte auch dazu, dass stark angestiegene Einkommen der ölproduzierenden Länder von den westlichen Banken weitergereicht wurden an Entwicklungsländer. Damit erschien es, als sei die Rolle von IWF und Weltbank nur noch auf die armen Länder beschränkt, die von den Kapitalmärkten ausgeschlossen waren, die internationalen Kapitalmärkte aber die Finanzierung aller anderen Ländern würden sicherstellen können (*Eichengreen und James 2001, S. 28-29*). Mit dem Wechsel der amerikanischen Geldpolitik im Jahre 1979 und der zweiten Ölpreiskrise aber gerieten diese Länder unter starken Druck, da ihre Exporteinnahmen stark zurückgingen. 1982 erklärte Mexiko seine Zahlungsunfähigkeit; viele andere Entwicklungsländer, besonders in Lateinamerika, folgten. Der IWF wurde in der Folge nicht nur tätig, indem er Kredite an diese Länder vergab, sondern indem er zunehmend zum Koordinator der Verhandlungen zwischen Banken und Regierungen wurde. Außerdem übte er Druck auf die Geschäftsbanken aus, da er neue Finanzhilfe für Länder daran band, dass auch die Geschäftsbanken neue Mittel bereit stellten. Damit sollte das Moral-Hazard Problem auf Seiten der Geschäftsbanken vermieden werden. Die Banken hätten ansonsten jeden Anreiz, ihre Mittel abzuziehen und sich ihre Kredite aus öffentlichen Mitteln bedienen zu lassen.

Die Schuldenkrise stellte eine Zäsur sowohl für den Fonds wie die Weltbank dar. Der IWF begann nicht nur kurzfristige Kredite zu vergeben, sondern auch mittelfristige Finanzierung bereit zu stellen. Der Typ der Konditionalität, die an die Vergabe der Mittel gebunden war, änderte sich ebenfalls. Waren bislang makroökonomische Forderungen damit verbunden gewesen, so wurde zunehmend auch Wert gelegt auf mikroökonomische Reformen. Die Weltbank ihrerseits begann, nicht nur Projektfinanzierungen zu machen, sondern ebenfalls Anpassungsmaßnahmen zu finanzieren, wobei der schnellen Bereitstellung der Mittel eine besondere Rolle zukam. Die Rolle der IFIs als Krisenfinanziers und in der Umgestaltung des Wirtschaftssystems wurde mit dem Übergang von Plan- zu Marktwirtschaften in Osteuropa und anderswo weiter vorangetrieben. Damit wurde auch der IWF immer mehr zu einer Entwicklungsinstitution, was dadurch unterstrichen wurde, dass er an den

Währungsarrangements, die nach dem Ende des Bretton-Woods Systems folgten (wie z.B. den Plaza- und Louvre-Abkommen) nicht mehr beteiligt war.

Auch in den 1990er Jahren war die Rolle der IFIs weitgehend bestimmt von den Banken- und Währungskrisen in Lateinamerika, Asien und Russland. Dabei wurde regelmäßig demonstriert, wie sehr insbesondere der IWF in seinen Entscheidungen durch die „Wünsche“ der USA beeinflusst ist. Diesmal aber wurde die Rolle des IWF bei der Bekämpfung der Krisen und als Koordinator der privaten Banken dadurch erschwert, dass anders als in den 1980er Jahren, jetzt nicht mehr vorwiegend Banken die Kreditgeber waren, sondern die Finanzierung der Kapitalströme zunehmend über die Kapitalmärkte stattfand, was eine wesentlich höhere Zahl von Gebern beinhaltete. Damit nahm auch das Risiko zu, dass die Aktivitäten der IFIs Moral-Hazard erzeugen würden.

Im Bereich der internationalen Handelspolitik war die Entwicklung davon geprägt, dass neue Fragen, wie Dienstleistungshandel und der Schutz von Investitionen und des geistigen Eigentums, in den Vordergrund rückten. Darüber hinaus sah sich das GATT mit dem zunehmenden Protektionismus im nichttarifären Bereich konfrontiert und den Beschränkungen, die sich aus Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Länder ergaben. Damit einhergehend rückten „behind the border issues“ und „non trade issues“, wie soziale Standards und Umweltschutz, in das Blickfeld des internationalen Handels.<sup>24</sup> Wiederum spielten auch hier die USA eine entscheidende Rolle, die überdies zunehmend unzufrieden damit waren, dass das GATT keine Liberalisierung der Agrarmärkte, insbesondere in der Europäischen Union, erreichen konnte.

Zunehmend sah sich das GATT auch einer ansteigenden Anzahl von regionalen Präferenzabkommen gegenüber, die ja grundsätzlich im GATT zulässig sind, so lange die Handelsbarrieren gegenüber Drittstaaten nicht ansteigen, und solange das GATT von der Gründung in Kenntnis gesetzt wird, um die Einhaltung der GATT-Regeln überprüfen zu können.<sup>25</sup>

Mit der Erweiterung des GATTs nahm auch die Bedeutung der Entwicklungsländer schrittweise zu. Während sie in den ersten Jahren nur wenig vertreten waren, nahm ihre Zahl ab den 1960er Jahren stetig zu, wobei ihnen Vorzugsbedingungen eingeräumt wurden. Häufig war eine einseitige Liberalisierung auf Seiten der entwickelten Volkswirtschaften ohne entsprechende Reziprozität durch die Entwicklungsländer vorgesehen. Darüber hinaus wurde ihnen vielfach eine Ausnahme von den GATT-Regeln gewährt. Das hat sich schrittweise ab den 1980er Jahren geändert, so dass Marktliberalisierung auch auf Seiten der Entwicklungsländer eine größere Bedeutung

---

<sup>24</sup> Dies impliziert auch, dass zunehmend von einer negativen zu einer positiven Regulierung übergegangen wurde. Statt des Verbots bestimmter Maßnahmen wurden immer mehr direkte Anforderungen formuliert.

<sup>25</sup> Allerdings muss konstatiert werden, dass beispielsweise die EWG die Regeln nicht erfüllte und dennoch zugelassen wurde. Hier spielt also auch das politische Element eine wichtige Rolle (*Hoekman und Kosteci* 2001, S. 353). Ganz generell gilt, dass fast alle regionalen Abkommen ohne formale Stellungnahme seitens des GATT geblieben sind.

gewann.<sup>26</sup> Damit gewannen diese Länder auch schrittweise Einfluss auf die Ausgestaltung der WTO, die das GATT ablöste.

Da das „alte“ GATT nicht in der Lage war, diese neuen Fragen in angemessener Form zu behandeln, wurde es 1995 in die neu geschaffene World Trade Organisation (WTO) eingegliedert, die darüber hinaus ein Dienstleistungsabkommen (GATS) und ein Abkommen zum Schutz des geistigen Eigentums (TRIPs) umfasst.<sup>27</sup> Bislang hatten viele Verhandlungen (so zum Beispiel zu Antidumping, Subventionen und öffentlichen Beschaffungen) parallel zum GATT stattgefunden, so dass etwaige Beschlüsse dort nicht automatisch verpflichtend für die GATT-Mitglieder waren. Dem sollte durch eine Eingliederung in die WTO und die Anwendung des so genannten „single undertaking“ begegnet werden. Überdies fand ein grundsätzlicher Wechsel statt, indem die WTO vom Prinzip der negativen Regulierung zur positiven Regulierung überging (*Ostry* 2002). Schließlich war auch ein Mechanismus vorgesehen, in dem etwaige Streitigkeiten gelöst werden könnten, und dessen Ergebnis rechtsverbindlich für die Mitglieder sein würde (der so genannte „Dispute Settlement Mechanism“).<sup>28</sup> All diese Erweiterungen und Änderungen transformierten die WTO in eine Organisation, während das GATT ein Vertragswerk gewesen war.

Trotz dieser nötigen Anpassungen und der geäußerten Kritik an den Organisationen, so *Eichengreen* und *Kenen* (1994), gelang es ihnen in beachtlicher Weise, die Glaubwürdigkeit der institutionellen Arrangements mit der nötigen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit zu verbinden. Ihrer Meinung nach sind dafür im Wesentlichen vier Faktoren entscheidend, die zumindest in der Anfangszeit gegeben waren. Dies war erstens die Bereitschaft der USA, die Funktionsweise des Systems sicher zu stellen, indem sie, wie es die Theorie vorhersagt, als Hegemon fungierten. Zweitens ermöglichte die geringe Anzahl der involvierten Länder und ihre Homogenität, dass die wichtigsten Akteure relativ leicht eine gemeinsame Position finden konnten. Drittens ermöglichte die Tatsache, dass die Volkswirtschaften noch relativ geschlossen waren, dass inländische Politikziele gut mit den internationalen Verpflichtungen kombiniert werden konnten. Schließlich und viertens gelang es den beteiligten Ländern recht gut, mit den innenpolitischen Veränderungen ohne allzu große Probleme fertig zu werden. Auch dies trug dazu bei, dass Kooperation binnen- und außenwirtschaftlich möglich war.

In gewisser Weise kann man argumentieren, dass der Erfolg gleichzeitig auch verantwortlich war für die Schwierigkeiten, die längerfristig im System auftauchten. Das rasante Wachstum der europäischen und anderer Volkswirtschaften führte notwendigerweise dazu, dass die relative Rolle der USA reduziert wurde. Sie waren nicht länger in der Lage, sei es durch Drohung oder Seitenzahlungen, das internationale System zu dominieren und Kooperation gleichsam im Alleingang sicher zu stellen.

---

<sup>26</sup> Für eine Chronologie, siehe *Hoekman* und *Kostecki* (2001, Kapitel 12).

<sup>27</sup> GATS und TRIPs stehen für General Agreement on Trade in Services und Trade Related Intellectual Property Rights.

<sup>28</sup> Für Details siehe z.B. *Winham* (1998).

Auch traten immer mehr Länder den Arrangements bei, was Verhandlungen erschwerte und Einigungen weniger umfassend machte (*Ethier 1998*). Die zunehmende Heterogenität der Länder führte nicht zuletzt dazu, dass regionale Abkommen immer wichtiger und die multilateralen Abkommen in ihrer Bedeutung zurückgedrängt wurden. Die zunehmende Integration und Öffnung der Länder machte es überdies schwieriger für die Regierungen, innenpolitische und internationale Zielsetzungen zu verbinden.

Die Verschiebung der Aufgaben für den IWF und die Weltbank bzw. ihre recht frühzeitige Marginalisierung in wichtigen Regionen und für wichtige Politikbereiche erforderte, dass sich die Organisationen neue Tätigkeitsfelder suchten. Der vielfach beklagte „mission creep“ ist gut zu erklären durch die bürokratiethoretischen Ansätze, die oben diskutiert wurden. Immer neue Betätigungsfelder sind auch mit immer neuen Forderungen nach neuen Mitteln verbunden und sichern überdies das Bestehen der Organisation.<sup>29</sup> Die Tatsache, dass der IWF und die Weltbank zunehmend ähnliche Aufgaben wahrnehmen, sei es was die Fristigkeit der Finanzierung angeht, sei es, dass beide strukturelle Anpassungsmaßnahmen finanzierten, erklärt sich auch aus dem Bestreben der Organisationen, etwaige Verantwortlichkeiten für Fehlschläge zu verwischen. Die Zunahme der Konditionalität in mikro- und makroökonomischer Hinsicht ist vor allem damit zu erklären, dass die Organisationen ihren Geldgebern gegenüber ihre Bedeutung verteidigen müssen und um zu demonstrieren, wie sorgfältig mit den Mitteln umgegangen wird. Außerdem scheint dies als ein Substitut für die eigentliche nötige Erfolgskontrolle erhalten zu müssen. Zudem sind beide bemüht, wie oben dargestellt, immer neue Aktionen, Schwerpunkte und Programme aufzulegen, die vom Fehlschlag bisheriger Aktivitäten ablenken können.

Trotz der Bedeutung der Eigeninteressen der Organisationen sollte man allerdings nicht übersehen, wie sehr sie unter politischer Einflussnahme stehen, und wie sehr ihre Tätigkeit und ihre Entscheidungen von den Anforderungen der Mitgliedsländer geprägt sind. Die umstrittenen Kredite der IFIs an Mexiko, Argentinien, Brasilien oder die asiatischen Staaten sind zum guten Teil auf den Druck Washingtons zurück zu führen (*Eichengreen und James 2001; Blustein 2001*). Dies wird unter anderem dadurch deutlich, dass die Aufstockung der Quoten des IWF erst dann durch den Kongress bewilligt wurde, als zu befürchten war, dass auch die Interessen der USA durch die Folgen der Asien-Krise betroffen wären. Erst dann war eine Erhöhung der Quoten von 146 auf 212 Mrd. SZR möglich.<sup>30</sup> Kritik an den Interventionen allein bei den IFIs anzusiedeln, ist daher nicht gerechtfertigt. Auch muss Kritik an den IFIs bisweilen auch als Teil der innenpolitischen Auseinandersetzung angesehen werden, so wenn beispielsweise der US-Kongress eine Kommission einsetzt, die sich kritisch mit der Rolle der Internationalen Organisationen auseinander setzen soll.

---

<sup>29</sup> Alternativ wäre ja auch durchaus denkbar gewesen, dass man den IWF mit Ende des Bretton-Woods Systems abgeschafft hätte.

<sup>30</sup> Ein aktuelles Beispiel ist, dass die USA den IWF zur weiteren Kreditvergabe an Argentinien gedrängt haben, obwohl sie dies bisher selbst kritisiert hatten (*Washington Post*, January 13, 2003).

## 5. Umbau: Kritik und künftiges Erscheinungsbild

Mit den Finanzkrisen in den 1990er Jahren stieg die Kritik am Verhalten insbesondere des IWF deutlich an. Der Fonds wurde kritisiert, dass er die Krisen nicht voraus gesehen hatte, dass er dem Hedge-Fund-Problem zu wenig Beachtung geschenkt habe, und dass allgemein zu wenig Aufmerksamkeit auf die internationalen Finanzmärkte gerichtet würde. Er wurde kritisiert für das Schaffen von Moral-Hazard, und seine Konditionalität wurde kritisiert, weil sie auf die falschen Dinge Wert lege, sei doch die Asien-Krise nicht auf die bisher üblichen makroökonomischen Probleme zurück zu führen. Die Wechselkursempfehlungen des IWF wurden von den Verfechtern von currency boards und Währungsabkommen abgelehnt, und Empfehlungen, krisengeschüttelte Banken zu schließen, wurden als die Krise nur verschlimmernd angesehen. Schließlich wurden auch die strukturellen Empfehlungen als der besonderen Lage der Länder nicht angemessen zurück gewiesen (z.B. weil sie mit dem asiatischen Modell nicht kompatibel seien) (*Eichengreen und James 2001*).

Ein klarer Ausdruck für die Kritik an den IFIs findet sich im Bericht, den die vom Kongress eingesetzte *Meltzer-Kommission* (2000) vorgelegt hat.<sup>31</sup> Der IWF wird darin klar aufgefordert, sich auf seine ursprüngliche Rolle als kurzfristiger Finanzier zu besinnen. Langfristige Kredite mit dem Ziel der Armutsverringerung und andere entwicklungspolitische Zielsetzungen solle er unterlassen. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass er in die Rolle eines internationalen „lender-of-last-resort“ schlüpfen solle.<sup>32</sup> Außerdem solle der IWF, anstatt bei der Vergabe von Krediten Konditionen auszuhandeln, auf Pre-Qualifikation (als ex-ante erfüllte Konditionen) achten, was wesentlich schnellere Reaktionen bei Krisen ermöglichen würde (siehe auch *Calomiris 2000*).

Die Weltbank hingegen solle sich auf die Armutsbekämpfung konzentrieren. Beiden Organisationen wird vorgeschlagen, dass sie auf ausstehende Schulden verzichten sollten und diese für die so genannten HIPC's ganz abgeschrieben werden sollten.<sup>33</sup> Insgesamt solle die Weltbank sich wegbewegen von ihren traditionellen Instrumenten von Krediten und Garantien hin zur Vergabe von Subventionen (und damit einhergehend sollte sie ihren Namen ändern in World Development Agency).<sup>34</sup> Zudem solle sie sich im Wesentlichen aus der Finanzierung von „emerging markets“ zurück

---

<sup>31</sup> Der offizielle Name der Kommission, die von Allan Meltzer geleitet wurde, war International Financial Institution Advisory Commission. Sie sollte sich mit allen IFIs und der WTO befassen; der Schwerpunkt der Analyse liegt aber eindeutig auf den Tätigkeiten des IWF und der Weltbank. Die BIZ wird ebenfalls in einiger Ausführlichkeit diskutiert, während die WTO kaum erwähnt wird.

<sup>32</sup> Für eine umfassende Diskussion des „lender-of-last-resort“, siehe *Fischer (1999)*.

<sup>33</sup> HIPC steht für „Highly Indebted Poor Countries“.

<sup>34</sup> Damit könnte allerdings der politische Einfluss auf die Weltbank eher ansteigen, da der Mittelrückfluss deutlich zurückginge und die Bank damit verstärkt von ihren Geldgebern abhängig würde (*Kapur 2002*). Sieht man die Rolle der Weltbank überdies eher als die einer Kreditunion, so spricht einiges dafür, den besseren Zugang der Bank zu den Finanzmärkten für die Mitglieder auszunutzen (*Birdsall 2000*).

ziehen und sich auf die ärmsten Länder konzentrieren.<sup>35</sup> Mit diesen beiden Politikänderungen sollte auch eine Aufstockung der Mittel einher gehen. Darüber hinaus sollten sich die Geberländer auch direkt mehr engagieren, indem sie ihre Entwicklungshilfe aufstocken.

Neben der Meltzer-Kommission haben sich auch andere Kommissionen mit der zukünftigen Rolle der Entwicklungsbanken beschäftigt. So zitieren *Buiter* und *Fries* (2002) Studien für das schwedische Außenministerium (durch das Institut of Development Studies an der Universität Sussex) und eine Kommission über die Rolle der IFIs in „emerging markets“ (u.a. Carnegie Endowment for International Peace). Während sich alle Berichte einig sind, dass die Organisationen sich für Gesundheit, Bildung und soziale Programme engagieren sollten, trennen sich die Ansichten, ob sie auch bei makroökonomischer Stabilisierung und struktureller Anpassung eine Rolle spielen sollten. Außerdem differieren die Berichte bezüglich ihrer Einschätzung der Bedeutung von Konditionalität, ob Kredite subventioniert sein sollten, und ob die Banken sich auch im privaten Sektor engagieren sollten (wie das heute bereits die EBRD und die IFC tun).<sup>36</sup>

Neben all dieser technischen Kritik, die in letzter Zeit an der Arbeit der Organisationen geäußert wurde, leiden sie unter mangelnder Legitimation und darunter, dass die internen Anreizprobleme besonders bei Weltbank und IWF nicht gelöst sind. Der erste Aspekt reflektiert die Tatsache, dass die Organisationen durch nur wenige Länder gegründet wurden und immer noch durch diese bestimmt werden (oder dies zumindest so wahrgenommen wird). Insbesondere der Einfluss der USA wird immer noch deutlich. Damit werden die Organisationen zu sehr als Agenten der entwickelten Welt wahrgenommen, die anderen Regionen der Welt ihr Entwicklungsmodell überstülpen wollen. Diese Vorstellungen über eine gute Wirtschaftspolitik, plakativ im Washington-Konsens zusammengefasst, geraten hingegen immer mehr unter Druck, nicht nur von Seiten der betroffenen Länder, sondern auch von akademischer Seite (*Rodrik* 1999, *Stiglitz* 2001). Zunehmend wird plädiert für eine ausgewogene Rolle des Staates in der Entwicklung, und dass den Ländern ihr eigener Weg hin zur Entwicklung freigestellt werden müsse.

Die Legitimation wird weiter dadurch untergraben, dass die Programme von Weltbank und IWF mit allzu viel Konditionalität ausgestattet sind. In der Tat stellt sich die Frage, wieso Kreditvergabe an mehrere hundert, zum Teil sehr spezifische Bedingungen geknüpft werden soll. Darüber hinaus ist problematisch, dass die Fokussierung auf makroökonomische Größen, wie sie lange Zeit vorgeherrscht hat, vielfach an den aktuellen Problemen vorbeigeht (siehe *Kuczynski* und *Williamson*

---

<sup>35</sup> Allerdings übersieht dieser Vorschlag, dass private Mittel, anders als die der IFIs, extrem volatil sind und daher offizielle Mittel stabiler und weniger krisenanfällig sind (*Birdsall* 2000).

<sup>36</sup> Die European Bank for Reconstruction and Development ist überwiegend im privaten Bereich in Ost- und Mitteleuropa tätig; die Weltbanktochter International Finance Corporation vergibt ausschließlich privatwirtschaftliche Kredite.

2003). Daher könnte die Legitimation der IFIs insgesamt, als auch die der Bedingungen, die sie an ihre Unterstützung knüpfen, durch eine verstärkte Einbindung der betroffenen Länder gesteigert werden.

Hier scheint allerdings mit dem neuen Managing Director des IWF, Horst Köhler, unter dem Druck der Öffentlichkeit bereits eine gewisse Neuausrichtung stattgefunden zu haben. Der IWF investiert mehr in ein Frühwarnsystem für Krisen, und es hat eine deutliche Beschränkung der Konditionalität stattgefunden. Es wird vornehmlich den Ländern überlassen, Reformprogramme zu entwerfen und zu implementieren. Der IWF hingegen versucht vermehrt, die politischen Chancen einer Umsetzung der Programme abzuschätzen und zu seiner Entscheidungsgrundlage zu machen (*Graham und Masson 2002*), und vor allem auch die Transparenz seiner Entscheidungen zu erhöhen (*Balls 2003*).

Ein weiterer Aspekt der Reform der Internationalen Organisationen ist die Verbesserung der internen Probleme, wie sie in Abschnitt 2 angesprochen wurden. Wie *Easterly (2002)* ausführt, arbeiten Bürokratien am besten, wenn sie ähnlich wie Märkte funktionieren. Dies erfordert, dass es viel Rückmeldung von Seiten der Nutzer gibt, dass die Anreize für die Bürokratie groß sind, auf diese Rückmeldungen zu reagieren, dass das Ergebnis ihrer Bemühungen leicht beobachtbar ist, dass ihre Bemühungen eine hohe Erfolgswahrscheinlichkeit haben, und dass es schließlich Konkurrenzdruck von Seiten anderer Bürokratien und Organisationen gibt. Diese Überlegungen unterstützen ebenfalls das Argument, dass die Organisationen sich nicht nur von Seiten ihrer Geldgeber beeinflussen lassen sollten.

Sinnvoll ist dabei, dass sich die Entwicklungsbanken nicht unbedingt auf die kurzfristige Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen konzentrieren. Hier hat der IWF viel eher ein Mandat und auch die größere Expertise. Die Banken sollten sich stattdessen mehr auf ihr Kerngeschäft konzentrieren. Der Aufbau von Institutionen, die wirtschaftliche Entwicklung fördern, indem sie öffentliche Unternehmen effizienter machen und den privaten Sektor unterstützen, und Innovation und Investition im privaten Sektor sollten vielmehr das Hauptaugenmerk der Banken sein. Das Bereitstellen und die Unterstützung internationaler öffentlicher Güter hingegen würde davon nur ablenken (*Buiter und Fries 2002*). Entweder es wird die entsprechende Expertise dafür gezielt aufgebaut (und dafür auch zusätzliche Mittel bereitgestellt), oder man überlässt diese Aufgaben sinnvoller Weise anderen UN-Organisationen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Banken sich verzetteln.<sup>37</sup>

Der IWF hat sich allerdings am weitesten von seinen ursprünglichen Aufgaben entfernt, was es sinnvoll erscheinen lässt, dass ihm explizit ein neues Mandat gegeben wird. Bislang definiert der Fonds sich seine Aufgaben im Wesentlichen selbst, was

---

<sup>37</sup> Freilich bedeutet dies auch, dass es keinen Wettbewerb zwischen den Organisationen gibt. Wenn man Kollusion verhindern will, ist ein Monopol für gewisse Tätigkeiten nur wünschbar, wenn entsprechende Kontrolle sichergestellt ist. Dennoch muss die Redundanz, die sich insbesondere zwischen der Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken ergibt, kritisch gesehen werden (*Pascha 2000*).

weder die bürokratiethoretischen Probleme löst, noch seine Legitimation bei Geldgebern und den Empfängern der Politikmaßnahmen steigert. Offensichtlich ist, dass die Frage des Wechselkursregimes kaum mehr eine ist, in der der IWF sich engagieren sollte. Vielmehr steht die Frage der Vermeidung von Finanz- und Banken Krisen einerseits und die Lösung solcher Krisen andererseits im Vordergrund. Deshalb sollte die Entwicklung von Standards für die Bankenaufsicht und Informationsbereitstellung und der Ausbau von funktionsfähigen und robusten Finanzmärkten, die Verbreitung dieser Standards, Hilfe bei ihrer Einführung und Umsetzung und die Bereitstellung von Informationen an erster Stelle stehen. Da mittlerweile klar geworden ist, dass die Krisen der letzten Jahre auch in erheblichem Maße auf Informationsprobleme zurück zu führen sind, sollte der IWF vor allem noch weiter investieren in die Vermittlung von Informationen (*Kenen 2001*).

Sicher ist aber auch, dass selbst die besten Vorkehrungen das Auftreten von Krisen angesichts hoher Kapitalmobilität nicht vollständig verhindern können. Ohnehin ist damit zu rechnen, dass angesichts der Überalterung in den OECD-Staaten die Finanzströme in „emerging markets“ eher weiter zunehmen werden (*Hufbauer 2002*). Der IWF wird also weiterhin in Finanzkrisen kurzfristig Finanzierung bereitstellen müssen, um die Kosten solcher Krisen mindern zu können (*Bordo und James 2000*). Dazu gehört auch die Frage, wie mit zahlungsunfähigen Ländern umgegangen werden soll. Vorschläge, dass der IWF auch in solchen Fällen im Rahmen eines Verschuldungsrechts für souveräne Staaten eine größere Rolle spielen sollte, stellen eine naheliegende Erweiterung seines Aufgabenfelds dar, die allerdings von den USA abgelehnt wird (*Hefeker 2002*).

An der WTO wird ebenfalls kritisiert, dass sie bislang zu wenig auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer eingehe. Sie sollte sich vielmehr darauf konzentrieren, im Sinne von Marktöffnung auch den Agrarmarkt in den entwickelten Volkswirtschaften für diese Länder zu öffnen. Denn eine präferenzielle Öffnung, wie sie jetzt bereits praktiziert wird, ist wenig effektiv, da sie Länder wie China oder Indien bislang nicht umfasst. Im Sinne einer effektiven Armutsbekämpfung aber sollte man berücksichtigen, dass absolut gesehen in diesen Ländern die größte Anzahl der Armen lebt (*Hoekman 2002*). Zudem besteht ein Ungleichgewicht, indem die Entwicklungsländer bindende Zusagen bezüglich der Umsetzung von WTO-Forderungen und Standards eingegangen sind, die Zusagen der technischen Hilfe seitens der Industrieländer bei der Umsetzung aber vage sind (man spricht von „best endeavor“ seitens der Industrieländer; siehe dazu *Finger und Schuler 2002*).

Darüber hinaus wäre es wünschenswert, wenn sich auch auf Seiten der WTO die Transparenz steigern ließe; so z.B. im Rahmen des Dispute Settlement (*Esserman und Howse 2003*). Auch der Trade Policy Review Mechanism, so *Ostry (2002)*, ist zu wenig transparent und geht zu wenig auf die Interessen der Öffentlichkeit ein. Schließlich wäre es sinnvoll, die Entscheidungsfindung in der WTO zu straffen, die immer noch sehr auf dem Konsensprinzip, wie auch zuvor das GATT, beruht.

Insgesamt sollten sich also alle drei Organisationen mehr darauf konzentrieren, Entwicklungsländern und „emerging markets“ bei dem Aufbau eines Ordnungsrahmens

zu helfen, statt allzu sehr in die Funktionsweisen der Volkswirtschaften einzugreifen.<sup>38</sup> Konkret würde das bedeuten, dass sich die WTO auf die Schaffung und Sicherung offener Märkte, die Weltbank sich auf die Entwicklung und Einbindung weniger entwickelter Volkswirtschaften und der IWF sich auf die Stabilität des internationalen Finanzsystems konzentrieren. Damit kämen die Organisationen ihrer ursprünglichen Zielsetzung wieder näher.

## 6. Schlussfolgerungen

Die drei multilateralen und globalen Internationalen Organisationen Weltbank, IWF und WTO sehen sich erheblicher Kritik gegenüber — zum Teil zu Recht, zum Teil zu Unrecht. Ihnen wird vorgeworfen, sie erzeugten Moral-Hazard, würden gutes Geld schlechtem hinterher werfen und seien ineffizient und teuer. Außerdem wird ihnen vorgeworfen, sie nähmen zu viel Einfluss auf die interne Politik betroffener Länder, sie würden falsche Politikempfehlungen und Vorschriften machen und ihre Konditionalität sei entweder falsch, zu strikt oder zu umfangreich. Schließlich fehle ihnen auch die demokratische Legitimität. Alles in allem, so der Tenor der Kritik von allen Seiten, bestehe erheblicher Reformbedarf.

Wie Abschnitt 2 deutlich gemacht hat, bestehen neben aller berechtigten Kritik an der Politik der Institutionen erhebliche Anreizprobleme in den Organisationen. Allerdings ist zu beachten, dass diese Anreize von außen vorgegeben werden. Es sind die Geber, die politische Anforderungen formulieren, die es den Bürokratien leicht machen, ihre eigenen Interessen zu verfolgen. Es wurde versäumt, klare neue Aufgaben zu formulieren und auf die Durchsetzung von Regeln zu achten. Stattdessen sind sich die Hauptkapitalgeber offenbar einig, dass sie weitgehende Diskretion beibehalten möchten, um auf diese Art auch ihre eigenen politischen Interessen verfolgen zu können mittels der IFIs.

Eine wirkliche Reform der Internationalen Organisationen erfordert somit vor allem eine politische Entscheidung, was ihre jeweilige Aufgabe sein soll. Es ist illusorisch zu glauben, dass sich die Organisationen bei den bestehenden Anreizen selbst reformieren könnten. Dazu gehört neben besserer Kontrolle des Erfolgs der Organisationen auch, dass in Zukunft weitgehend auf politische Eingriffe verzichtet wird. Nur wenn der dominante Einfluss einzelner Länder abnimmt, kann auch die Legitimation von Fonds, Bank und WTO erhöht werden. Das aber ist nötig, um überhaupt glaubwürdig Ansprüche an Politikreformen in anderen Ländern stellen zu können. Wie aus der Debatte über Geldpolitik und Zentralbanken bestens bekannt ist, erfordert die Glaubwürdigkeit einer Institution in erster Linie ihre Unabhängigkeit.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> In der Literatur wird dies auch bisweilen als „second generation reforms“ bezeichnet, nach der makroökonomischen Stabilisierung, welche die „first generation“ darstellte (Navio und Velasco 2003).

<sup>39</sup> Alternativ ist eine genaue Vorgabe des Ziels nötig, was aber in diesem Fall daran scheitert, dass die Aufgaben der IFIs sich nicht auf eine einfache Ziffer, wie ein Inflationsziel,

Allerdings kann bezweifelt werden, dass die USA und die anderen Hauptgeldgeber auf ihren dominanten Einfluss auf die Politik von Weltbank und IWF verzichten werden (Hufbauer 2002). Eine Reduzierung der Quote der USA, und damit die Aufhebung ihrer Sperrminorität, ist jedenfalls in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten. Somit ist zweifelhaft, dass das Problem der inkonsistenten Politik und der mangelnden Legitimität sich vollständig lösen lassen wird. Deshalb wird die Politik der Organisationen auch weiterhin vorwiegend durch Ad-Hoc-Maßnahmen gekennzeichnet sein.

Auch die Forderung, dass die Internationalen Organisation sich stärker spezialisieren sollten, um auf diese Weise ihre komparativen Vorteile am ehesten ausspielen zu können, ist nicht nur von ihnen selbst abhängig. Wirklich funktionieren kann dies nur, wenn den Institutionen auch die dafür nötige Unabhängigkeit gegeben wird. Sofern dies aber nicht geschieht, wird den Organisationen nicht viel anderes übrig bleiben, als Eines zu predigen und im Zweifelsfall das Andere zu tun. Dafür werden sie weiterhin Kritik einstecken müssen, die nicht immer an die richtige Adresse gerichtet ist. Ohne das Problem der Kontrolle und der Einflussnahme zu lösen, werden die nötigen internen Reformen unvollkommen bleiben oder fehl schlagen.

---

festlegen lassen. Die Halbierung der Armut, die regelmäßig zum Ziel erklärt wird, ist viel zu wenig konkret und durchsetzbar, um operabel zu sein.

## Literatur

- Acheson, Dean* (1969) *Present at the Creation: My Years at the State Department*, New York.
- Balls, Edward* (2003) *Preventing Financial Crises: The Case for Independent IMF Surveillance*, Remarks at the Institute for International Economics, March 6, Washington.
- Birdsall, Nancy* (2000) *The World Bank of the Future: Victim, Villain, Global Credit Union?*, Carnegie Endowment for International Peace Policy Brief 1, Washington.
- Birdsall, Nancy* (2002) *Global Economic Governance and Representation of Developing Countries: Some Issues and the IDB Example*, unveröffentlichtes Manuskript, Center for Global Development, Washington.
- Blustein, Paul* (2001) *The Chastening: Inside the Crisis that Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF*, New York.
- Bordo, Michael D. und Harold James* (2000) *The International Monetary Fund: Its Recent Role in Historical Perspective*, NBER Working Paper 7724, Cambridge, MA.
- Boughton, James* (2002) *Why White, Not Keynes? Inventing the Post-War International Monetary System*, IMF Working Paper 02/52, Washington.
- Buiter, Willem und Steven Fries* (2002) *What Should the Multilateral Development Banks Do?*, unveröffentlichtes Manuskript, European Bank for Reconstruction and Development, London.
- Calomiris, Charles* (2000) *When Will Economics Guide IMF and World Bank Reforms?*, in: *Cato-Journal*, Bd. 20, S. 85-103.
- Culbert, Jay* (1987) *War-time Anglo-American Talks and the Making of the GATT*, in: *World Economy*, Bd. 10, S. 381-399.
- Diebold, William* (1952) *The End of the I.T.O., Essays in International Finance 16*, International Finance Section, Princeton University, Princeton.
- Dillon, Patricia, Thomas L. Illgen und Thomas D. Willett* (1991) *Approaches to the Study of International Organizations: Major Paradigms in Economics and Political Science*, in: *Roland Vaubel und Thomas Willett* (Hrsg.), *The Political Economy of International Organizations*, Boulder, S. 79-99.
- Downs, Anthony* (1967) *Inside Bureaucracy*, Boston.
- Dreher, Axel* (2002) *The Development and Implementation of IMF and World Bank Conditionality*, HWWA Discussion Paper 165, Hamburg.
- Dupont, Cédric und Carsten Hefeker* (2002) *Policy Trade-Offs and the Choice for International Institutions: The Gold Standard and Beyond*, erscheint in *Vierteljahreshefte für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*.
- Easterly, William* (2001) *The Elusive Quest for Growth*, Cambridge, MA.
- Easterly, William* (2002) *The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy versus Markets in Foreign Aid*, unveröffentlichtes Manuskript, Center for Global Development, Washington.
- Eichengreen, Barry und Harold James* (2001) *Monetary and Financial Reform in the Two Eras of Globalization (and in Between)*, unveröffentlichtes Manuskript, University of California at Berkeley und Princeton University, Berkeley und Princeton.
- Eichengreen, Barry und Peter Kenen* (1994) *Managing the World Economy under the Bretton Woods System: An Overview*, in: *Peter Kenen* (Hrsg.), *Managing the World Economy*, Washington, S. 3-57.

- Esserman, Susan* und *Robert Howse* (2003) The WTO on Trial, in: *Foreign Affairs*, January/February, S. 130-140.
- Ethier, William J.* (1998) The New Regionalism, in: *Economic Journal*, Bd. 108, S. 1149-1161.
- Finger, J. Michael* und *Philip Schuler* (2002) Implementation of WTO Commitments: The Development Challenge, in: *Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo* und *Philip English* (Hrsg.), *Development, Trade, and the WTO*, Washington, S. 493-503.
- Fischer, Stanley* (1999) On the Need for a Lender of Last Resort, in: *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 13, H. 4, S. 85-104.
- Fratianni, Michele* und *John Pattison* (2001) International Organisations in a World of Regional Trade Agreements: Lessons from Club Theory, in: *World Economy*, Bd. 24, S. 333-358.
- Frey, Bruno* (1997) The Public Choice of International Organizations, in: *Dennis Mueller* (Hrsg.), *Perspectives on Public Choice*, New York, S. 106-123.
- Gardner, Richard* (1956) *Sterling-Dollar Diplomacy*, London.
- Graham, Carol* und *Paul Masson* (2002) The IMF's Dilemma in Argentina: Time for a New Approach to Lending?, *Brookings Policy Briefs* 111, Washington.
- Grossman, Gene* und *Elphanan Helpman* (1995) The Politics of Free Trade Agreements, in: *American Economic Review*, Bd. 85, S. 667-690.
- Haas, Ernst B.* (1958) *The Uniting of Europe*, Stanford, CA.
- Hefeker, Carsten* (2002) Ein Insolvenzrecht für souveräne Staaten?, in: *Wirtschaftsdienst*, Bd. 82, S. 684-688.
- Hefeker, Carsten* und *Daniel Gros* (2000) The Dynamics of Trade Integration and the Political Value of Commitment, in: *Oxford Economic Papers*, Bd. 52, S. 398-414.
- Hoekman, Bernard* (2002) Strengthening the Global Trade Architecture for Development, unveröffentlichtes Manuskript, Weltbank, Washington.
- Hoekman, Bernard* und *Michel Kostecky* (2001) *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford.
- Hufbauer, Gary* (2002) *Global Governance: An Architecture for the World Economy*, unveröffentlichtes Manuskript, Institute for International Economics, Washington
- Irwin, Douglas* (1996) The GATT's Contribution to Economic Recovery in Post-War Western Europe, in: *Barry Eichengreen* (Hrsg.), *Europe's Post-War Recovery*, New York, S. 127-150.
- James, Harold* (1996) The IMF and the Creation of the Bretton Woods System, 1944-58, in: *Barry Eichengreen* (Hrsg.), *Europe's Post-War Recovery*, New York, S. 93-126.
- Kapur, Devesh* (2002) Do As I Say Not As I Do: A Critique of G-7 Proposals on Reforming the MDBs, unveröffentlichtes Manuskript, Center for Global Development, Washington.
- Kenen, Peter* (2001) *The International Financial Architecture: What's New? What's Missing?*, Washington.
- Keohane, Robert* (1984) *After Hegemony*, Princeton.
- Kindleberger, Charles P.* (1973) *The World in Depression*, Berkeley, CA.
- Koch, Karin* (1969) *International Trade Policy and the GATT, 1947-1967*, Stockholm.
- Koopmann, Georg* (1991) *Außenwirtschaft und Außenwirtschaftspolitik der USA*, Hamburg.
- Kuczynski, Pedro-Pablo* und *John Williamson* (Hrsg.) (2003) *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington.

- Maggi, Giovanni* (1999) The Role of Multilateral Institutions in International Trade Cooperation, in: *American Economic Review*, Bd. 89, S. 190-214.
- Mattli, Walter* (1999) *The Logic of Regional Integration*, New York.
- Meltzer-Kommission* (2000) Report of the International Financial Institution Advisory Commission, Washington.
- Moe, Terry* (1997) The Positive Theory of Public Bureaucracy, in: *Dennis Mueller* (Hrsg.), *Perspectives on Public Choice*, New York, S. 455-480.
- Navio, Patricio* und *Andres Velasco* (2003) The Politics of Second Generation Reforms in Latin America, in: *Pedro-Pablo Kuczynski* und *John Williamson* (Hrsg.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, S. 265-303.
- Niskanen, William* (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, New York.
- Nurkse, Ragnar* (1944) *International Currency Experience*, Genf.
- Odell, John* und *Barry Eichengreen* (1998) The United States, the ITO and the WTO: Exit Options, Agent Slack, and Presidential Leadership, in: *Anne Krueger* (Hrsg.), *The WTO as an International Organization*, Chicago, S. 181-209.
- Ostry, Silvia* (2002) What are the Necessary Ingredients for the World Trading Order?, unveröffentlichtes Manuskript, University of Toronto, Toronto.
- Pascha, Werner* (2000) The Asian Development Bank in the Context of Rapid Regional Development, in: *Richard Tilly* und *Paul Welfens* (Hrsg.), *Economic Globalization, International Organizations and Crisis Management*, Berlin, S. 155-183.
- Pettifor, Ann* (2002) Chapter 9/11? Resolving International Debt Crises-The Jubilee Framework for International Insolvency, London.
- Putnam, Robert* (1988) The Logic of Two Level Games, in: *International Organization*, Bd. 42, S. 427-460.
- Rodrik, Dani* (1995) Political Economy of Trade Policy, in *Gene Grossman* und *Kenneth Rogoff* (Hrsg.), *Handbook of International Economics* 3, Amsterdam, S. 1457-1494
- Rodrik, Dani* (1999) Governing the Global Economy: Does One Architectural Style Fit all?, unveröffentlichtes Manuskript, Harvard University, Cambridge, MA.
- Rose, Andrew* (2002a) Do We Really Know that the WTO Increases Trade?, NBER Working Paper 9273, Cambridge, MA.
- Rose, Andrew* (2002b) Do WTO Members Have a More Liberal Trade Policy?, NBER Working Paper 9347, Cambridge, MA.
- Rosendorff, Peter* und *Helen V. Milner* (2001) The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape, in: *International Organization*, Bd. 55, S. 829-857.
- Sachs, Jeffrey* und *Stephen Radelet* (1998) The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, H. 1, S. 1-74.
- Schwartz, Anna J.* (1998) Time to Terminate the ESF and the IMF, unveröffentlichtes Manuskript, NBER, New York.
- Stiglitz, Joseph* (2001) *Globalization and Its Discontents*, New York.
- Vaubel, Roland* (1991) A Public Choice View of International Organizations, in: *Roland Vaubel* und *Thomas Willett* (Hrsg.), *The Political Economy of International Organizations*, Boulder, S. 27-46.
- Vaubel, Roland* und *Thomas Willett* (Hrsg.) (1991) *The Political Economy of International Organizations*, Boulder.

- Winham, Gilbert* (1998) The World Trade Organisation: Institution-Building in the Multilateral Trade System, in: *World Economy*, Bd. 21, S. 349-368.
- Wintrobe, Ronald* (1997) Modern Bureaucratic Theory, in: *Dennis Mueller* (Hrsg.), *Perspectives on Public Choice*, New York, S. 429-454.
- Yarbrough, Beth* und *Robert Yarbrough* (1992) *Cooperation and Governance in International Trade*, Princeton.