

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 198

Probleme der internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik

Von

**Ulrich Fehl, Wim Kösters, Roland Vaubel,
M. E. Streit, Joachim Starbatty, Harald Jürgensen,
Josef Molsberger, Wernhard Möschel**

Herausgegeben von Erhard Kantzenbach



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 198

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 198

**Probleme der internationalen
Koordination der Wirtschaftspolitik**



Duncker & Humblot · Berlin

Probleme der internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik

Von

**Ulrich Fehl, Wim Kösters, Roland Vaubel,
M. E. Streit, Joachim Starbatty, Harald Jürgensen,
Josef Molsberger, Wernhard Möschel**

Herausgegeben von Erhard Kantzenbach



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Probleme der internationalen Koordination der
Wirtschaftspolitik / von Ulrich Fehl . . . Hrsg. von Erhard
Kantzenbach. – Berlin: Duncker und Humblot, 1990
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften, N. F., Bd. 198)
ISBN 3-428-07002-X
NE: Fehl, Ulrich; Kantzenbach, Erhard [Hrsg.]; Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .**

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornssatz, Berlin 46

Druck: Alb. Sayffaerth – E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-07002-X

Vorwort

Der vorliegende Band enthält die Referate, die auf der Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) am 5./6. April 1989 in Tübingen vorgetragen und diskutiert worden sind.

Hamburg, im März 1990

Erhard Kantzenbach

Inhaltsverzeichnis

Wachsende internationale Interdependenz und Transmission von Effekten binnendifferenzierter Politik auf das Ausland

Von *Ulrich Fehl*, Marburg 9

Wohlfahrtsgewinne durch international koordinierte Wirtschaftspolitik?

Von *Wim Kösters*, Münster 45

Korreferat zum Referat „Wohlfahrtsgewinne durch international koordinierte Wirtschaftspolitik?“

Von *Roland Vaubel*, Mannheim 71

Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik – Das Beispiel des Zielzonenkonzepts

Von *M. E. Streit*, Freiburg 79

Sanktionsregeln bei internationaler Politikkoordination – Das Beispiel Währungspolitik

Von *Joachim Starbatty*, Tübingen 95

Wechselkurspolitik. Ein Ersatz für internationale Politikkoordination?

Von *Harald Jürgensen*, Hamburg 109

Hemmnisse der internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik in der EG: Das Beispiel EG-Außenhandelsordnung

Von *Josef Molsberger*, Tübingen 133

Internationaler Freihandel in Bankdienstleistungen

Von *Wernhard Möschel*, Tübingen 151

Wachsende internationale Interdependenz und Transmission von Effekten binnenwirtschaftlicher Politik auf das Ausland

Von *Ulrich Fehl, Marburg*

1. Problemstellung

(1) Der aktuelle Ruf nach einer Koordinierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen erklärt sich nicht zuletzt aus dem Sachverhalt, daß die Konsequenzen der wirtschaftspolitischen Aktivität eines Einzelstaates sich grundsätzlich nicht auf dessen Staatsgebiet beschränken, sondern sich auch auf das ökonomische Geschehen in anderen Staaten erstrecken. Gleichgültig nun, ob diese Impulse positiver oder negativer Art sind, es kann in beiden Fällen eine Abstimmung zwischen den wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Einzelstaaten angezeigt sein. Damit schälen sich zwei Fragenkomplexe heraus: Worin besteht im einzelnen die Interdependenz der wirtschaftspolitischen Aktivitäten der Nationalstaaten und wie macht sie sich geltend? Soll den Konsequenzen, die sich aus dem Sachverhalt der Interdependenz ergeben, durch Kooperation in der Wirtschaftspolitik abgeholfen werden, und wenn ja, in welcher Weise? Die folgenden Ausführungen beziehen sich in erster Linie auf den ersten Fragenkomplex und behandeln die Kooperationsproblematik nur am Rande.¹

2. Die Verflechtung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen

(2) Interdependenz im Hinblick auf *wirtschaftspolitische* Aktivitäten der Einzelstaaten kann es in nennenswertem Umfange nur dann geben, wenn ein hoher Verflechtungsgrad der zur Debatte stehenden Volkswirtschaften vorliegt. Es empfiehlt sich daher, einen kurzen Blick auf die *wirtschaftliche* Interdependenz zu werfen, bevor die *wirtschaftspolitische* Interdependenz analysiert wird. Dabei geht es nicht nur um die Entwicklung der quantitativen Relationen, sondern es sind auch allfällige qualitative Veränderungen in Rechnung zu stellen. Um die wachsende Interdependenz zwischen den nationalen Wirtschaften zu messen, werden häufig die Im- und Exportquoten der Länder herangezogen. Selbst wenn diese keinen idealen Maßstab darstellen — Außenhandelsquoten reflektieren nur den Durchschnitt aus den verschiedenen Markttrends; zudem ist die Unterscheidung zwischen „Inland“ und „Ausland“ stark von den

¹ Hier sei auf die übrigen Referate dieser Sitzung verwiesen.

Zufälligkeiten der politischen Grenzziehung bestimmt —, so geben sie doch eine nützliche Information über die Entwicklung in der Zeit. Nun ist es wohlbekannt, daß sich diese Quoten in den vergangenen Jahrzehnten ständig erhöht haben. Deshalb mögen hier ein paar wenige Zahlen genügen: So entwickelte sich die Exportquote der Bundesrepublik Deutschland von 20 v. H. (1960) über 22 v. H. (1970) auf 32 v. H. (1987) (Klodt 1988). Daß sich die Bundesrepublik damit nur in die allgemeine Bewegung einordnet, wird aus der folgenden Feststellung deutlich: "Among the mature industrialised countries, for instance, merchandise exports in 1960 amounted to only 12.7 per cent of the total goods produced; but by 1984 the ratio had risen to 29.9 per cent." (Vernon 1987, S. 24). Die weltweite Zunahme der Außenhandelsquoten bedeutet aber nichts anderes, als daß der Welthandel schneller wächst als die Weltproduktion. Selbst wenn die Zuwachsraten absolut gesehen niedriger sind als früher, so gilt doch weiterhin die Faustregel, daß der Welthandel rund eineinhalb mal bis doppelt so schnell expandiert wie die Weltproduktion (Klodt 1988).

(3) Eine enge internationale Verflochtenheit weisen aber nicht nur die Gütermärkte, sondern in zunehmendem Maße auch die Faktormärkte auf. Dies trifft in erster Linie für den Faktor Kapital zu. Es mag vielleicht etwas überzeichnet sein, bereits heute von einer Internationalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte zu sprechen, doch ist mit einer solchen Charakterisierung die Situation gekennzeichnet, die sich immer mehr abzeichnet (Thieme/Vollmer 1989). Um nur ein Beispiel herauszugreifen: So bewegen sich die täglichen Transaktionen auf den Devisenmärkten der Welt gegenwärtig in der Größenordnung von 200 Mrd. US-\$, was ungefähr vierzig mal so viel ausmacht wie das Tagesvolumen des internationalen Handels (Vernon 1987, S. 24). Selbst wenn man die dabei auftretenden Doppelzählungen in Rechnung stellt, wird man insgesamt feststellen können, daß die internationalen Interdependenzen auf den Finanz- und Kapitalmärkten beachtlich sind und sich erheblich verstärkt haben (Hesse 1985, S. 267). — Weniger ausgeprägt erscheint demgegenüber die Mobilität des Faktors Arbeitskraft, doch sollten die internationalen Arbeitskräftewanderungen und damit der Austausch von Humankapital nicht übersehen werden. — Geradezu augenfällig sind schließlich die zunehmenden Interdependenzen bei der Nutzung des Produktionsfaktors Boden, handele es sich dabei nun um „grenzüberschreitende“ externe Effekte (wie im Falle des Umweltschutzproblems) oder um durch die Zufälligkeiten des Klimas bzw. der Fundstätten bedingte Knappheiten (Naturprodukte bzw. Rohstoffe); die beiden Erdölkrisen mögen für letzteres als Beispiele dienen, in denen die internationale Interdependenz dieser Art überdeutlich geworden ist.

(4) Nun wird die wechselseitige wirtschaftliche Abhängigkeit der Staaten nicht nur durch den steigenden Güter- und Faktoraustausch erhöht, sondern auch dadurch, daß sich die Produktionsprozesse selbst in wachsendem Maße internationalisieren (Welfens 1989). Die internationale Arbeitsteilung organisiert sich nur noch bedingt gemäß der sogenannten Produktzyklushypothese,

derzufolge die Produktion neuer und technisch anspruchsvoller Güter zunächst in den Industrieländern erfolgt und — infolge von niedrigeren Lohnsätzen — dann sukzessive von den Schwellen- bzw. Entwicklungsländern übernommen wird. Inzwischen ist nämlich die Ausgliederung von arbeitskostenintensiven Teilproduktionsprozessen bereits in frühen Phasen des Marktphasenzyklus an der Tagesordnung. Dies geschieht teilweise durch passiven Veredelungshandel, vor allem aber auch durch Intra-Unternehmenshandel. Damit sind die transnationalen Unternehmen angesprochen, welche den Produktionsprozeß weltweit organisieren. Bezeichnenderweise ist die Produktion dieser multinationalen Unternehmen stärker gewachsen als das Weltozialprodukt (Hesse 1985, S. 267). Zusammen mit dem passiven Veredelungsverkehr macht der Intra-Unternehmenshandel bereits mehr als ein Drittel des Welthandels aus (Hesse 1985, S. 267). — Hand in Hand mit dieser Internationalisierung der Produktion wird nicht nur ein entsprechender Technologietransfer vorgenommen, sondern teilweise die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit vom eigentlichen Produktionsprozeß abgekoppelt.² Es liegt auf der Hand, daß diese Wandlung vom nationalen zum internationalen Produktionsprozeß — dies betrifft nicht nur die Güter-, sondern in zunehmendem Maße auch die Dienstleistungsproduktion (Banken, Versicherungen) — die Verflochtenheit und damit die Interdependenz zwischen den Staaten bzw. den in ihnen agierenden Wirtschaftssubjekten ganz außerordentlich steigern muß. Insgesamt ist somit eine Situation entstanden, die sich folgendermaßen umschreiben läßt: „Ein neuartiger transnationaler Handlungsrahmen ist entstanden, in dem sich Menschen, Waren, Ideen, Kapital und technisches Wissen ungehindert und mit ständig zunehmender Intensität bewegen können. Innerhalb dieser transnationalen Umgebung wechselt eine Vielfalt von Akteuren — z. B. Einzelpersonen, Gruppen, nationale Firmen oder multinationale Unternehmen — frei über nationale Grenzen und läßt diese immer weniger bedeutsam werden“ (Kaiser 1988, S. 699).

(5) „Interdependenz“ ist bislang schlicht mit „Verflochtenheit“ gleichgesetzt worden. Sie kann jedoch auch als Gegenbegriff zur Dependenz verstanden werden. Dependenz bedeutet dann, daß bestimmte Wirtschaftssubjekte bzw. Wirtschaftsregionen der Dominanz anderer Einheiten unterworfen sind. Interdependenz meint hingegen den Zustand eines „ausgewogenen“ Kräfteverhältnisses zwischen den Akteuren. Überträgt man diese Begriffsbildung im Sinne der

² So ist wahrscheinlich für bestimmte Branchen die Produktzyklus-Hypothese durch die sogenannte Technologietransfer-Hypothese zu ersetzen: „Nach der Technologietransfer-Hypothese sind hohe Forschungsaufwendungen eines Landes nicht notwendig mit einer starken Weltmarktposition beim Handel mit forschungsintensiven Gütern verknüpft. Dort, wo Forschung und Produktion ohne wesentliche Effizienzverluste räumlich voneinander getrennt werden können, dürfte die Wahl der Produktionsstandorte weitgehend unabhängig von den Standorten der Forschungslabore erfolgen. Dort hingegen, wo Fühlungsvorteile zwischen Forschung und Produktion eine größere Rolle spielen, dürfte die internationale Spezialisierung im Handel der Spezialisierung in der Forschung folgen“ (Klödt 1987, S. 64f.).

hier vorliegenden Fragestellung auf die Ebene der Wirtschaftspolitik, so ist unter Dependenz ein Zustand zu verstehen, in dem der wirtschaftspolitische Rahmen für die übrigen Volkswirtschaften von einer dominierenden Wirtschaftsnation bestimmt wird, während im Falle der Interdependenz die Situation wechselseitiger Beeinflussung vorliegt. Es gibt Indizien dafür, daß in den beiden vergangenen Dezennien die Asymmetrie sowohl auf der wirtschaftlichen als auch auf der wirtschaftspolitischen Ebene sich zumindest abgeschwächt hat, und zwar infolge des relativen Erstarkens des westeuropäischen und des ostasiatischen Wirtschaftsraumes gegenüber den USA (Hesse 1985, S. 269). Im übrigen ist zu bedenken, daß auch die Gesamtheit kleiner Länder durchaus Gewicht hat.³

(6) Welches sind nun aber die Gründe, welche zur Zunahme der internationalen Interdependenz in all ihren verschiedenen Facetten geführt haben? Was zunächst den Güterhandel betrifft, so ist eine wichtige Voraussetzung in der Reduktion des Zollniveaus zu erblicken, wobei allerdings die Gegenläufigkeiten im Bereich der nicht-tarifären Handelshemmnisse nicht zu übersehen sind.⁴ Die Freizügigkeit der Faktoren ist insbesondere durch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs erhöht worden, ein Prozeß, der nicht ohne gelegentliche Rückschläge abläuft. Was schließlich die gestiegene Bedeutung der transnationalen Unternehmen anbelangt, so dürfte sie nicht zuletzt durch die noch bestehenden Beschränkungen beim Handels- und Faktorverkehr begünstigt worden sein.

(7) Die soeben genannten Gründe tragen sicherlich zur Erklärung der heutigen Verflechtungsbeziehungen bei, allein, der herrschende Grad an Internationalisierung des Wirtschaftsprozesses ist wohl kaum vorstellbar ohne die enormen Fortschritte in der Verkehrs-, der Nachrichten- und der Informationsverarbeitungstechnik. Mit dem Beitrag „Das Auto, der Kühlschrank, das Telefon“ hat v. Weizsäcker (1988) kürzlich diesen Entwicklungstrend auf eine knappe Formel gebracht und damit ganz wichtige Faktoren benannt, die eine größere Reichweite bei der Konstitution von Marktbeziehungen in zeitlicher, vor allem aber in räumlicher Hinsicht möglich machen. Erst durch die gewaltige Senkung der Verkehrs- und der Kommunikationskosten⁵ können Produktions-

³ Zur Frage der Ländergröße siehe im einzelnen *Willgerodt* (1988, S. 18-28).

⁴ “As a result, while tariffs in developed countries are unprecedentedly low, trade is probably more encumbered with policy restrictions today than was the case 25 years ago, when the OECD was established. And the proliferation of such measures continues” (*Cooper* 1987, S. 186). Siehe auch *Herz* 1988.

⁵ Auch in der oben bereits erwähnten Technologietransfer-Theorie der Handelsströme spielen Kommunikations- und Verkehrskosten bei den Transaktionen der transnationalen Unternehmen eine zentrale Rolle (*Klotz* 1987). — Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien werden zunehmend auch den Dienstleistungssektor, dessen Anteil an der Weltproduktion rund 60 v.H. und am Welthandel nicht einmal 20 v.H. beträgt, verstärkt in den internationalen Austausch einbeziehen: „Ähnlich wie beim

prozesse und Handelsaktivitäten in der Weise weltweit organisiert werden, wie dies soeben umrisSEN worden ist. Kurz, Arbitrage, Akkumulation und Neuerung als die entscheidenden Triebkräfte des Marktes bzw. des Wettbewerbs können nunmehr weltweit ansetzen.

3. Die Interdependenz auf der Ebene der Wirtschaftspolitik und Grundsätzliches zu den Transmissionswegen

(8) Wenn von Interdependenz auf der wirtschaftspolitischen Ebene die Rede ist, so wird damit der Sachverhalt umrisSEN, daß die Nationalstaaten mit ihrer jeweiligen Wirtschaftspolitik aufeinander einwirken und in diesem Sinne nicht mehr unabhängig voneinander sind. Dabei bleibt zunächst völlig offen, ob es um die Übertragung positiver oder negativer Effekte von Wirtschaftspolitik geht. Gegenwärtig stehen vor allem die Interdependenzen im Bereich der Geld- und Währungs- sowie der Fiskalpolitik im Mittelpunkt der Debatte, doch können Interdependenzen grundsätzlich auf allen Feldern der staatlichen Wirtschaftspolitik auftreten. Neben den makroökonomisch bzw. prozeßpolitisch orientierten Interdependenzen sind daher auch solche auf dem Felde der Mikroökonomie bzw. der Ordnungspolitik mit in die Überlegungen einzubeziehen. Dies empfiehlt sich allein schon deswegen, weil beide Varianten von Interdependenzen nicht unabhängig voneinander sind.

(9) Die so verstandene „Interdependenz“ entspricht auf der *wirtschaftlichen* Ebene der „Verflechtung“, womit grundsätzlich ein Transmissionsweg ange- sprochen ist, über den sich die wirtschaftspolitische Interdependenz geltend macht. Ergreift ein einzelner Staat wirtschaftspolitische Maßnahmen, so verändert er die Bedingungen des Gütertauschs, des Faktoreinsatzes und damit der Produktion. Das führt zu Änderungen von Angebot und Nachfrage auf den verschiedenen Märkten, zu neuen Preisstrukturen usw. Diese Änderungen schlagen sich grundsätzlich auch im außenwirtschaftlichen Bereich nieder, sei es unmittelbar oder — über den universellen Zusammenhang aller ökonomischen Größen — mittelbar. Damit aber wird der internationale Gütertausch, der internationale Faktorverkehr sowie die internationale Organisation der Produktionsprozesse (insbesondere durch die transnationalen Unternehmen) tangiert. Auf diese Weise machen sich schließlich die wirtschaftspolitischen

Handel mit forschungsintensiven Gütern kommt auch beim Handel mit informationsintensiven Dienstleistungen den modernen Informations- und Kommunikationstechnologien eine Schlüsselrolle zu. Die immensen Leistungssteigerungen und Preissenkungen in diesem Bereich haben dazu geführt, daß das Potential für den internationalen Handel mit informationsintensiven Dienstleistungen in den vergangenen Jahren beträchtlich gestiegen ist. Die internationale Vernetzung von Computersystemen, der Ausbau von Telex- und Telefax-Stationen und der Einstieg in die Breitbandverkabelung eröffnen vielfältige neue Möglichkeiten zum internationalen Informationsaustausch“ (Klodt 1988). Die Konsequenzen für den Grad der internationalen Interdependenz liegen auf der Hand.

Impulse auch im Ausland bemerkbar. Sie wirken somit primär auf indirekte Weise, weil sie gleichsam durch das „Nadelöhr“ von Güteraustausch, Faktorverkehr und internationaler Organisation des Produktprozesses hindurch müssen. Damit wird der angesprochene Transmissionsweg binnenpolitischer Maßnahmen im Hinblick auf das Ausland sichtbar.

Hat der wirtschaftspolitische Impuls auf die geschilderte Weise das Ausland erreicht, so ist die „Übertragung“ in einem bestimmten Sinne zwar abgeschlossen, weil nun die weitere Entwicklung sich eben im Ausland abspielt, hebt man jedoch ab auf die Interdependenzbeziehung staatlicher Wirtschaftspolitik, so kann die Transmission eines wirtschaftspolitischen Impulses erst dann als beendet angesehen werden, wenn er das politische Subsystem des Auslandes erreicht und dort wirtschaftspolitische Entscheidungen veranlaßt hat. Die Vorgänge im politischen Subsystem der Staaten sind daher in die Analyse einzubeziehen, weil hier über die Art der Antwort auf den wirtschaftspolitischen Impuls von außen entschieden wird.

(10) Wirkt sich der auf das Ausland übertragene wirtschaftspolitische Impuls dort negativ aus, so wird dessen politisches Subsystem mit einer wirtschaftspolitischen Maßnahme reagieren, die dem ursprünglichen Impuls entgegenwirkt. Infolgedessen wird der Zielerreichungsgrad der ursprünglichen, im Inland ergriffenen Maßnahme sinken. Diese Rückwirkung aus dem Ausland schränkt die „Autonomie“ der staatlichen Wirtschaftspolitik grundsätzlich ein. Ein solcher Autonomieverlust wird ceteris paribus aber um so größer sein, je mehr der Grad der wirtschaftlichen Interdependenz zunimmt. Nimmt nämlich die Verflochtenheit in der Weltwirtschaft zu, so wird das Geschehen in einer einzelnen Volkswirtschaft immer mehr von „externen“ Impulsen mitbestimmt, während gleichzeitig vermehrt Impulse an die wirtschaftliche Außenwelt abgegeben werden. Mit der Expansion der Transmissionswege werden sich wirtschaftspolitische Impulse verstärkt im Ausland geltend machen und umgekehrt.

(11) Nun wird das politische Subsystem im Ausland nur dann auf einen wirtschaftspolitischen Impuls reagieren, wenn dessen Wirkung dort hinreichend fühlbar wird. Dies schränkt insoweit die bisher gemachten Aussagen ein. Fühlbar für das Ausland werden in aller Regel wirtschaftspolitische Impulse aber dann sein, wenn sie von einem großen und entwickelten Land ausgehen, wohingegen die von einem kleinen Land erzeugten Impulse kaum ins Gewicht fallen, zumal wenn es sich beim Ausland um ein großes Land handelt. Hier kommt eine Asymmetrie zwischen den Volkswirtschaften zum Tragen, die für die Transmission wirtschaftspolitischer Impulse von zentraler Bedeutung ist (Willgerodt 1988). Wie bereits angemerkt worden ist, spricht man in diesem Falle besser von Dominanz und Dependenz anstatt von Interdependenz. Dies rechtfertigt sich durch die Konsequenzen, welche die Asymmetrie für den Autonomiegrad der nationalen Wirtschaftspolitik nach sich zieht.

Der hohe Grad an Autonomie für die dominierende Volkswirtschaft erklärt sich daraus, daß ein großes Land mit voll entwickelter Wirtschaft für zahlreiche Produkte das Entstehen solch großer Märkte innerhalb der eigenen Grenzen ermöglicht, daß ein absolut großer Außenbeitrag relativ weniger ins Gewicht fällt als ein absolut geringeres Außenhandelsvolumen eines zwar ebenfalls entwickelten, aber eben kleinen Landes. Das kleine Land oder die kleineren Länder müssen sich folglich der wirtschaftspolitischen Führung durch das große Land fügen, weil die Wirkung wirtschaftspolitischer Gegenmaßnahmen des kleinen Landes schon im eigenen Land, insbesondere aber im großen Land, gering ausfällt.⁶ Im Hinblick auf das Problem der internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik kann festgestellt werden, daß diese Führungsrolle des großen Landes eine solche Abstimmung weitgehend entbehrlich macht. Schwächen sich jedoch die Größenunterschiede zwischen den nationalen Wirtschaften bzw. den Wirtschaftsräumen zunehmend ab — wie bereits betont, ist gegenwärtig eine solche Entwicklung zu beobachten⁷ —, wandelt sich die Dominanz-Dependenz-Situation zu einer Interdependenz-Situation, so kann eine Koordination in der Wirtschaftspolitik wenigstens im Prinzip angezeigt sein. Dies trifft vor allem dann zu, wenn sich die Länder zu wirtschaftspolitischen Vergeltungsstrategien hinreißen lassen, welche letztendlich den freien Wirtschaftsverkehr beeinträchtigen und am Ende alle Länder schlechterstellen.

(12) Zumindest erwähnt seien in diesem Zusammenhang zwei weitere Faktoren, die auf die „Fühlbarkeit“ der wirtschaftspolitischen Impulse im Ausland Einfluß nehmen. Zum einen handelt es sich um die institutionellen Arrangements im Kontext des Außenwirtschaftsverkehrs. So kann das praktizierte Wechselkursregime von erheblicher Bedeutung dafür sein, mit welcher Geschwindigkeit neu auftauchende Restriktionen im Außenhandel in einzelwirtschaftliche Zwänge des Inlands umgesetzt werden.⁸ Zum anderen muß nicht nur der wirtschaftspolitische Impuls im Ausland fühlbar sein, sondern auch der

⁶ So besaß die US-Wirtschaft in der unmittelbaren Nachkriegszeit ein derartiges Übergewicht, daß die US-Wirtschaftspolitik die von außen kommenden Impulse kaum zu berücksichtigen brauchte („benign neglect“), während sie gleichzeitig von überragender Bedeutung für die übrigen Volkswirtschaften war. Die USA verfügten somit trotz Einbindung in die Weltwirtschaft über einen hohen Grad an „Autonomie“. Das Gegenstück hierzu bildet ein kleines Land wie die Schweiz. Deren Wirtschaftspolitik muß in hohem Maße Rücksicht auf die von außen kommenden Impulse nehmen, während sich die von der schweizerischen Wirtschaft und Wirtschaftspolitik ausgehenden Impulse wegen des relativ geringen absoluten Volumens der schweizerischen Volkswirtschaft bei den übrigen Ländern im Durchschnitt vergleichsweise wenig auswirken.

⁷ Diese Aussage über die Entwicklung auf der wirtschaftspolitischen Ebene basiert natürlich auf den Vorgängen auf der Ebene der wirtschaftlichen Prozesse selbst. Als Indiz für die zunehmende Interdependenz kann die relative Zunahme des intraindustriellen Handels gewertet werden. Kein Land kann heute mehr bei allen Produkten bzw. Dienstleistungen die Nase vorn haben.

⁸ Siehe hierzu im einzelnen *Siebert* 1985, der diesen Gedanken konsequent verfolgt.

Handlungsimpuls für die Akteure im dortigen politischen Subsystem. Wie sensibel aber Politiker auf wirtschaftspolitische Problemsituationen reagieren, ist nicht zuletzt auch eine Frage der Verfaßtheit des politischen Subsystems selbst.

(13) Bislang sind ausschließlich solche Effekte binnenpolitischer Maßnahmen betrachtet worden, die über die Transmissionswege internationaler Güteraustausch, internationaler Faktorverkehr und internationale Organisation der Produktionsprozesse im Ausland Handlungsimpulse auslösen. Faßt man allerdings nur diese Übertragungswege ins Auge, so übersieht man eine wichtige Möglichkeit, wie sich wirtschaftspolitische Effekte auf das Ausland übertragen können. Dabei handelt es sich ganz einfach um die Konkurrenz der Länder im Hinblick auf eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik. Um aufzuzeigen, daß es sich hierbei um einen Transmissionsmechanismus eigener Art handelt, sei für den Augenblick von einer Autarkie in allen Ländern ausgegangen. Ergeben sich nun in diesen Ländern deutliche Unterschiede bei wichtigen ökonomischen Kennziffern — etwa Höhe des Pro-Kopf-Konsums, der Wachstumsrate des Sozialproduktes, der Arbeitslosenrate usw. — und lassen sich diese Differenzen nicht auf offensichtliche Unterschiede in der natürlichen Ausstattung der Volkswirtschaft zurückführen, so liegt der Gedanke nahe, Unterschiede in der Wirtschaftsordnung sowie in den verfolgten wirtschaftspolitischen Strategien als Erklärung heranzuziehen. Von da ist es nur noch ein Schritt, solche erfolgreichen Methoden im eigenen Land zu imitieren. Zumaldest in einem demokratisch verfaßten Staat entwickelt sich durch die Verbreitung von entsprechenden Informationen in der Öffentlichkeit ein Druck auf die Akteure im Wählerstimmenmarkt, eine solche imitatorische Politik zu formulieren und durchzusetzen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich die Politiker für die angeführten ökonomischen Kennziffern für zuständig und kompetent erklären.

(14) Nachdem klargelegt ist, daß der Wettbewerb der Länder um eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik einen eigenständigen Übertragungsweg für wirtschaftspolitische Impulse darstellt, kann man die Autarkie-Annahme fallenlassen. In der Realität werden demnach beide Übergangsmechanismen gleichzeitig am Werke sein. Was den Konkurrenzmechanismus betrifft, so wird er durch die Berücksichtigung der außenwirtschaftlichen Beziehungen eher noch verstärkt. Neben den oben erwähnten ökonomischen Kennziffern wird dann noch die Zahlungsbilanzrestriktion für die Politiker relevant.⁹ Sie werden daher

⁹ Die politischen Akteure erwecken jedenfalls den Eindruck, zumindest mitzuständig zu sein für die Einhaltung dieser Restriktion, d.h. zu berücksichtigen, „daß in einer Periode nicht mehr Devisen für Importe und Kapitalexport ausgegeben werden können, als durch Exporte und Kapitalimporte hereinkommen bzw. durch einen Abbau des Devisenbestandes zu finanzieren sind“ (Siebert 1985, S. 611). Sieht man von der staatlichen Aktivität und damit zugleich von unterschiedlichen Rechtssystemen und Währungen ab, so ist die Sicherstellung der Restriktion allein das Geschäft von „Privaten“, wobei es gleichgültig ist, nach welchen Gesichtspunkten man das der

in ihrem Suchprozeß auch Ausschau halten nach erfolgreichen mikro- und makropolitischen Strategien, die ein möglichst reibungsloses Einhalten dieser Restriktion gewährleisten. Damit werden die Staaten zu Beteiligten bei der Suche nach neuen komparativen Vorteilen (Hesse 1985, S. 270). Insgesamt kann festgestellt werden, daß somit grundsätzlich die Gesamtheit aller institutionellen Arrangements und jede wirtschaftspolitische Aktivität innerhalb einer Volkswirtschaft bedeutsam wird für Art und Ausmaß der Übertragung von wirtschaftspolitischen Impulsen auf das Ausland. In diesem Sinne treten dann die Volkswirtschaften nicht nur miteinander in Konkurrenz¹⁰, sondern sie können gleichsam als transnationale Unternehmen eigener Art und mit anderen Mitteln — im Vergleich zu den sogenannten multinationalen Unternehmen — aufgefaßt werden.

4. Transmissionsprozesse im Bereich der Ordnungspolitik

(15) Wenn soeben festgestellt worden ist, daß die Gesamtheit aller institutionellen Arrangements und jede¹¹ wirtschaftspolitische Aktivität innerhalb einer Volkswirtschaft von Belang sind für die Übertragung wirtschaftspolitischer Impulse auf das Ausland — sei es wegen direkter Imitation durch das Ausland, sei es, weil die Leistungsfähigkeit der inländischen Unternehmen auf den in- und ausländischen Märkten (kurz: auf dem „Weltmarkt“) von den im Inland gesetzten Bedingungen mit abhängt —, so müßte man — sollten diese Übertragungsprozesse im einzelnen verfolgt werden — eine politische Ökonomik der Außenwirtschaft präsentieren.¹² Es liegt auf der Hand, daß dies hier nicht geleistet werden kann, sondern eine paradigmatische Vorgehensweise gewählt werden muß.

(16) Als Beispiel sei die Konkurrenz der nationalen Rechtssysteme betrachtet. Es war bereits die grundlegende Erkenntnis von Adam Smith, „daß die

Zahlungsbilanzrestriktion unterworfen Gebiet abgrenzt. Außenhandelstheorie wäre damit reduziert auf eine Theorie wettbewerblicher Prozesse im Raum. Siehe hierzu ausführlich *Oberender* 1988.

¹⁰ Dies darf nicht im Sinne einer Hypostasierung mißverstanden werden. Auf den Gütermärkten stehen unmittelbar nur Unternehmen und nicht Staaten in Konkurrenz zueinander. Gemeint ist lediglich, daß die — meist unterschiedlichen — Bedingungen, denen die Unternehmen in ihren jeweiligen Ländern unterworfen sind, von der gesamten Wirtschaftspolitik der letzteren mitgeprägt werden. In den Erfolgen oder Mißerfolgen der Unternehmen zeigt sich zum Teil dann auch die Leistungsfähigkeit der nationalen Wirtschaftspolitik.

¹¹ Mit der Feststellung, daß praktisch jede wirtschaftspolitische Maßnahme „außenhandelsrelevant“ ist bzw. — mit wachsender internationaler Verflechtung — wird, soll keineswegs behauptet werden, daß in jedem Fall auch eine außenwirtschaftliche Zielsetzung vorliegt. Über den Zusammenhang der Interdependenz aller ökonomischen Größen im Sinne der totalanalytischen Betrachtungsweise wirken sie sich jedoch längerfristig auch im Bereich der Außenwirtschaft aus.

¹² Ausführlicher hierzu Frey 1985.

wirtschaftliche Arbeitsteilung derselben Individuen unter verschiedenen Regeln unterschiedliche Ergebnisse produziert und der damalige wirtschaftliche Wohlstand Englands vor allem auf die Förderung des Wettbewerbs durch die rechtsstaatlichen Freiheitsgarantien des englischen Rechts zurückzuführen war“ (Petersmann 1988, S. 245). In unserer Zeit hat insbesondere v. Hayek immer wieder den Zusammenhang zwischen allgemeinen Regeln und ökonomischer Leistungsfähigkeit von Gesellschaften betont (v. Hayek 1981). Danach kann es als gesichert gelten, daß eine die Privatrechtsgesellschaft sichernde rechtliche Ordnung Voraussetzung dafür ist, daß sich Marktprozesse voll entfalten können und sich eine entsprechende Steigerung des Wohlstands ergeben kann. Nun ist es aber eine bekannte Tatsache, daß sich auch die Privatrechtsordnung in verschiedenen Ländern unterschiedlich entfalten kann. Gleichermaßen gilt in bezug auf das öffentliche Recht. Es ist somit durchaus denkbar, daß die in einem bestimmten Land gefundenen rechtlichen Lösungen sich als leistungsfähiger herausstellen. Wie werden solche wirtschaftsordnungspolitischen Neuerungen auf andere Länder übertragen, vor allem in dem Fall, in dem es um den Bereich des durch den Staat gesetzten zwingenden Rechts geht, die privaten Wirtschaftssubjekte die Impulse also nicht einfach durch Vereinbarung weitergeben können?

(17) Wie bereits ausgeführt worden ist, existieren grundsätzlich zwei verschiedene Wege der Übertragung, nämlich die direkte Transmission über die Konkurrenz der Staaten um möglichst effiziente wirtschaftspolitische Strategien oder der indirekte Weg, bei dem der angesprochene wirtschaftsordnungspolitische Impuls sich erst durch die Prozesse „hindurcharbeiten“ muß, die beim internationalen Gütertausch, beim internationalen Faktorverkehr sowie bei der Organisation internationaler Produktionsprozesse ablaufen, um erst dann in das politische Subsystem des Auslandes zu gelangen. Nun spricht einiges dafür, daß der erste Transmissionsweg im vorliegenden Falle (Verbesserung einer einzelnen rechtlichen Regelung) nicht aktiviert wird, weil aus der Perspektive des ausländischen Wählerstimmenmarktes für den dortigen Akteur der Anlaß als zu geringfügig erscheinen mag, um die Angelegenheit von sich aus aufzugreifen und einen entsprechenden Aktionsparameter daraus zu entwickeln. Anders liegen die Dinge beim zweiten Übertragungskanal. Hier treffen bei internationalen Transaktionen die unterschiedlichen Rechtssysteme bei den Handelnden unmittelbar aufeinander, werden für letztere Vor- und Nachteile der verschiedenen Rechtsregeln erfahrbar, was sie gegebenenfalls zu entsprechenden Aktivitäten — vermittelt über Interessengruppen — im Wählerstimmenmarkt veranlassen wird.

(18) Bevor diese Überlegung weitergeführt wird, erscheint es angebracht, eine Bemerkung über internationale Kooperation einzufügen. Der internationale Wirtschaftsverkehr ist dadurch gekennzeichnet, daß seine Teilnehmer in aller Regel Staaten angehören, deren Rechtssysteme nicht übereinstimmen. Damit er dennoch reibungslos abgewickelt werden kann, muß sich der Rechtsschutz im

Prinzip auch auf Ausländer erstrecken. Es muß also — vertragstheoretisch gesprochen — der zunächst herrschende „Naturzustand“ zwischen den Staaten beseitigt werden. Dies kann durch einseitige Zusicherung eines Staates geschehen, auch den Bürgern eines anderen Staates Rechtsschutz im Privatrechtsverkehr zu gewähren. Dieser Schutz kann unter Umständen auf alle Ausländer ausgedehnt und sogar verfassungsmäßig verankert werden.¹³ Eine andere Möglichkeit besteht darin, daß die Staaten übereinkommen, den Angehörigen des jeweils anderen Staates Rechtsschutz zu gewähren. Schließlich kommt eine analoge multilaterale Vereinbarung in Frage.

(19) Mit der Verpflichtung, auch den Angehörigen anderer Staaten grundsätzlich Rechtsschutz zu gewähren, ist indessen noch nicht darüber entschieden, welche Rechtsregel im Falle der Kollision der nationalen Normen angewendet werden soll, die des Heimatlandes (Ursprungslandprinzip) oder die des Gastlandes (Bestimmungslandprinzip).¹⁴ Diese Frage ist von ganz entscheidender Bedeutung, denn von ihrer Beantwortung hängt es ab, wie schnell sich eine überlegene Rechtsnorm international durchsetzen kann. Unterstellt man, daß das Ausland zwar Rechtsschutz gewährt, aber nur dann, wenn in dem Vertrag das eigene Recht (nämlich das des Auslands) angewendet wird, dann kann der Inländer bei Transaktionen mit dem Ausland keinen Gebrauch von der — gemäß Annahme — überlegenen inländischen Rechtsnorm machen. Das Ausland schottet sich, so gesehen, gegen rechtliche Innovationen ab, die Übertragung des wirtschaftsordnungspolitischen Impulses wird zum mindesten erschwert. Anders hingegen, wenn das Ursprungslandprinzip gilt, das heißt, wenn Rechtsschutz auch dann gewährt wird, wenn der Vertrag auf Rechtsnormen beruht, die nicht dem Rechtssystem des Schutz gewährenden Staates entstammen. In diesem Falle wird der Inländer bei seinen internationalen Transaktionen auch im Ausland von der rechtlichen Innovation vollen Gebrauch machen können. Damit kann er seinen ausländischen Marktpartnern aber „günstigere Gelegenheiten“ (z. B. niedrigere Preise oder höhere Qualität) bieten als seine ausländischen Konkurrenten. Diese geraten folglich unter Druck und werden sich an ihre Interessenverbände wenden, um diese zur Intervention in den Wählerstimmenmarkt zu veranlassen mit dem Ziel, die überlegene rechtliche Konstruktion auch in das eigene Rechtssystem zu integrieren. Damit aber zeigt sich deutlich, daß das Ursprungslandprinzip die Übertragung wirtschaftsordnungspolitischer Impulse sehr erleichtert.

(20) Nun mag man einwenden, auch im Falle der Anwendung des Bestimmungslandprinzips gebe es Interessenten, die über ihre Interessenverbände im

¹³ Hier ist an den Vorschlag Jan Tumlirs zu erinnern, der darauf abzielt, die Verpflichtung zum Freihandel in den Verfassungen der Nationalstaaten zu verankern, um eine freie Welthandelsordnung zu fördern. Siehe Hauser et al. 1988 und Petersmann 1988 sowie die dort jeweils angegebene Literatur.

¹⁴ Siehe zu diesem Sprachgebrauch Giersch 1988.

Wählerstimmenmarkt intervenieren und auf eine Änderung drängen könnten. Solche Interessenten können Verbraucher, aber auch Unternehmen in vor- oder nachgelagerten Branchen sein, die auf die „günstigen Gelegenheiten“, welche mit der Anwendung der neuen Norm verbunden sind, verzichten müssen, solange das Bestimmungslandprinzip gilt. Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß die unmittelbaren Vertragspartner unter Umständen ein Interesse daran haben, weiterhin nach der alten — unterlegenen — Norm Verträge zu schließen, weil ihnen auf diese Weise Umstellungskosten erspart bleiben. Dann stehen sich im Wählerstimmenmarkt die Befürworter und die Gegner der neuen Norm gegenüber, und es bleibt offen, welche Interessengruppe sich schließlich durchsetzt. Dagegen setzt sich im Falle der Gültigkeit des Ursprungslandprinzips die neue Norm längerfristig immer durch. Außerdem werden die Politiker die einheimischen Unternehmen nicht dauerhaft diskriminieren können und schließlich das Rechtssystem ändern müssen.

(21) Damit ist in knapper Form dargelegt, wie man sich die Übertragung eines wirtschaftspolitischen Impulses auf dem Felde der Rechtspolitik vorzustellen hat. Auf ganz ähnliche Weise dürften die Effekte von staatlichen Maßnahmen in anderen Bereichen der Ordnungspolitik auf das Ausland übertragen werden und dort im politischen System entsprechende Reaktionen auslösen. Wenn grundsätzlich das Übertragungsmuster auch übereinstimmen mag, so spricht doch einiges dafür, daß auf einzelnen Feldern der Ordnungspolitik dem direkten Transmissionsweg — gleichsam von Wählerstimmenmarkt zu Wählerstimmenmarkt — ein stärkeres Gewicht zukommen wird. Im übrigen ist die Ähnlichkeit im Übertragungsmuster nicht weiter verwunderlich, weil die zur Debatte stehenden wirtschaftspolitischen Impulse — wie Rechtsnormen — die Bedingungen betreffen, unter denen die Marktpartizipanten zu handeln haben. Inhaltlich geht es dabei um all diejenigen wirtschaftspolitischen Regelungen, die im internationalen Wettbewerbsprozeß Standortvorteile bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen begründen können, also um Aktivitäten auf den Gebieten der Industriepolitik,¹⁵ der Arbeits- und Sozialpolitik und der Wissenschafts- und Forschungspolitik, aber auch um die Art der Bereitstellung öffentlicher Güter, der Regulierung, der Organisation, der Bürokratie¹⁶, usw.

(22) Die bisherigen Ausführungen könnten den Eindruck erwecken, als stellte der wirtschaftsordnungspolitische Wettbewerb zwischen den Staaten ein perfektes Verfahren zur Verbreitung neuer, überlegener institutioneller Arran-

¹⁵ Dabei geht es z. B. auch um die Frage der Zulassung neuer Produktionstechnologien, z. B. solcher, die aus der Umsetzung der Genforschung hervorgehen.

¹⁶ Außer von der Regelungsdichte ist es stark von der Leistungsfähigkeit der Bürokratie abhängig, wie lange z. B. die Genehmigungsverfahren für neue Produktionsanlagen dauern. Hier existieren zwischen den Staaten beträchtliche Unterschiede. Siehe Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Jahrgang 15 (1989), Nr. 2, S. 4f.

gements dar. Davon kann indessen nur bedingt die Rede sein. Die sich von Land zu Land ausbreitende Diskussion um Deregulierung und die anhaltende Debatte über die „richtige“ Industriepolitik liefern wohl Belege dafür, daß sich die Wirtschaftspolitiker zwar grundsätzlich aneinander orientieren, doch lassen sich Faktoren ausmachen, welche zumindest einer schnellen Übertragung erfolgreicher institutioneller Regelungen im Wege stehen. Diese Transmissionshemmnisse können so stark sein, daß geradezu ein Anpassungsstau entsteht, der dann später zu drastischen Schritten (mit höheren Anpassungskosten) zwingt — wodurch der Sachverhalt der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Interdependenz dann nur um so deutlicher hervortritt — oder zu einer Abschottung durch protektionistische Maßnahmen führt.

(23) Als erster Grund für eine solche verzögerte Anpassung kann die Komplexität der verursachenden Faktoren angeführt werden. Die Tatsache, daß es — neben den länderspezifischen Bedingungen — zahlreiche Faktoren sind, welche die Leistungsfähigkeit der auf den in- und ausländischen Märkten agierenden heimischen Wirtschaftssubjekte beeinflussen, erschwert die Zuordnung der Wirkungen, die von einzelnen Faktoren ausgehen, erheblich. Diese Schwierigkeit der Identifikation für die Akteure des politischen Subsystems kann dazu führen, daß neue Arrangements erst mit Verzögerung entdeckt und imitiert werden. In eingeschränktem Maße gilt dies allerdings für umfassendere wirtschaftspolitische Konzeptionen bzw. Strategien. Hier kann es gerade die Schwierigkeit der Aufdeckung von Ursachen sein, der den politischen Unternehmer — er steht ständig unter dem Druck, neue Aktionsparameter aufzuspüren (Fehl 1977) — dazu veranlaßt, dem Vorbild ausländischer Politiker zu folgen. Solche wellenartigen Bewegungen lassen sich beim Überwechseln zur nachfrageorientierten und dann wieder zur angebotsorientierten Strategie der gesamtwirtschaftlichen Steuerung beobachten, ein weiteres Beispiel liefert die bereits erwähnte Deregulierungsbewegung. Nun soll nicht verkannt werden, daß solche Strategienwechsel nicht unabhängig sind von den Erfahrungen, die man mit der bislang praktizierten „Philosophie“ gemacht hat, und in engem Zusammenhang mit den tatsächlichen oder vermeintlichen Fortschritten der Wissenschaft stehen, doch bleibt zu beachten, daß es zunächst einzelne Regierungen sind, die neue Ideen — die zu einem solchen Zeitpunkt keineswegs der herrschenden Meinung entsprechen — aufgreifen und dadurch — im Falle des Erfolges — andere Regierungen zur zumindest partiellen Anpassung zwingen.

Die eigentliche Ursache für die Trägheit des Übertragungsprozesses dürfte jedoch in der Organisation des nationalen Wählerstimmenmarktes zu finden sein. Wenn auch an dieser Stelle nicht systematisch auf das Zusammenspiel von Politikern, Regierung, Bürokratie, Interessengruppen, Wählern und Medien eingegangen werden kann, so ist doch wenigstens zu umreißen, wie die Transmission wirtschaftspolitischer Impulse durch bestimmte Interessenkonfigurationen beeinträchtigt werden kann.

(24) Bei der Analyse der Art und Weise, wie sich eine überlegene Rechtsnorm international ausbreitet, ist bereits dargelegt worden, daß es letztlich die Interessen der von der neuen Norm zunächst negativ betroffenen Marktteilnehmer sind, die letztere veranlassen, sich im Wählerstimmenmarkt für eine Änderung einzusetzen, welche ihnen dann die neue Norm zugänglich macht. Die Bereitschaft, zur neuen Norm überzuwechseln, mag seinen Grund darin finden, daß die Umstellungskosten sehr gering sind. Gänzlich anders liegen hingegen die Dinge dann, wenn die ausländischen Anbieter — sei dies nun durch einen wirtschaftsordnungspolitischen Impuls hervorgerufen oder nicht — durch die Entwicklung neuer Produkte oder Produktionsverfahren die inländischen Unternehmen auf einem bestimmten Markt unter Druck setzen. Sind nun die inländischen Produzenten überhaupt nicht oder zumindest im Inland nicht in der Lage, diesem Vorstoß der ausländischen Konkurrenten zu begegnen, weil wenigstens auf kurze Sicht die Anpassungskosten zu hoch sind, so liegt es in ihrem Interesse, die ausländischen Anbieter dadurch abzuwehren, daß man ihnen den Marktzutritt erschwert. Erreichen läßt sich dies, indem man Interessengruppen organisiert, die durch Interventionen im Wählerstimmenmarkt Zölle, Subventionen oder nicht-tarifäre Handelshemmnisse durchsetzen oder zumindest erreichen, daß letztere toleriert werden. Vorausgesetzt wird dabei freilich, daß es den politisch Verantwortlichen nicht von der Verfassung her oder durch internationale Verpflichtung untersagt ist, solchen Schutz zu gewähren. Ganz ähnlich kann man — im Falle der Gültigkeit des Bestimmungslandprinzips — rechtliche Innovationen abzuwehren versuchen.

(25) Es sind vor allem folgende Faktoren, deren Zusammenspiel die Protektion heimischer Produzenten begünstigt. Betrachtet man zunächst den Fall des Konsumgutes, so werden zwar die Konsumenten auch kurzfristig benachteiligt, die nachteiligen Folgen für aktuelle oder potentielle Exporteure treten aber erst später ein (Willgerodt 1987, S. 28 ff.). Hinzu kommt, daß sich Produzenteninteressen bekanntlich leichter organisieren lassen als Konsumenteninteressen.¹⁷ Im Gegensatz zu den von den protektionistischen Maßnahmen positiv betroffenen Produzenten können sich die Konsumenten also kaum organisieren, so daß sie aus dem Kalkül der Politiker leicht herausfallen.¹⁸ Zu beachten bleibt noch, daß es sich bei den längerfristig negativ betroffenen (aktuellen und potentiellen) Exporteuren zwar ebenfalls um Produzenten handelt, doch verteilen sich diese Produzenten auf verschiedene Branchen, so daß sie eine diffuse und zersplitterte Gruppe darstellen, die sich ähnlich schwer wie Verbraucher organisieren lassen dürfte. Dies gilt zumindest in der kurzfristigen Perspektive. Vor allem diese zählt jedoch im Wählerstimmenmarkt, weil sich Politiker primär am nächsten

¹⁷ Allerdings gibt es hier Grenzen, auf die Willgerodt (1980, S. 292) mit Nachdruck hinweist.

¹⁸ Willgerodt (1980, S. 294) weist allerdings zu Recht auf den Einzelhandel hin, der an einem günstigen Einkauf auf dem Weltmarkt interessiert ist.

Wahltermin und damit an der kurzen Frist orientieren. — Bei Kapitalgütern liegen die Dinge allerdings insofern günstiger, als hier die protektionistische Maßnahme sofort inländische Produzenten trifft, deren Inputs sich verteuren. Die kurzfristige Organisierbarkeit dieser Interessen wird jedoch davon abhängen, auf wieviel verschiedene Branchen sich diese Produzenten verteilen und von welchem Gewicht das Kapitalgut für die jeweiligen Produktionskosten ist.¹⁹ Natürlich spielt auch die Dosierung der protektionistischen Maßnahme eine Rolle. Da diese jedoch zu Anfang meist niedrig ist, wird sie im allgemeinen nicht verhindert werden. Mit steigender Dosierung freilich und infolgedessen gestiegener Fühlbarkeit der Diskriminierung gegenüber ausländischen Konkurrenten werden sich die heimischen Nachfrager des Kapitalgutes auf längere Sicht zur Interessengruppe formieren und im Wählerstimmenmarkt für einen Abbau der protektionistischen Maßnahme eintreten. Dann steht zumindest Interessengruppe gegen Interessengruppe, so daß eine Beseitigung der protektionistischen Maßnahme nicht mehr ausgeschlossen erscheint. Es muß allerdings betont werden, daß dies — verglichen mit der Situation ohne die protektionistische Maßnahme — einen „Anpassungsstau“ voraussetzt.²⁰

(26) Damit ist gezeigt, daß es zumindest kurz- bis mittelfristig zu Abschottungsvorgängen kommen kann, die der Transmission wirtschaftlicher und — wenn diese durch Ordnungspolitik ausgelöst worden sind — auch wirtschaftspolitischer Impulse entgegenwirken. Die notwendige Anpassung wird nicht vorgenommen, die Anpassungslast sozusagen „exportiert“. Aber auch dies stellt einen wirtschaftspolitischen Impuls dar, auf den das Empfängerland reagieren wird. Auf diese Weise kann es dann zu sogenannten Protektionismus-Wettkäufen kommen. Geht man gemäß der Freihandelsdoktrin davon aus, daß sich damit die Situation für alle — zumindest auf längere Sicht — verschlechtert, so liegt es nahe, diese durch Kooperation zu überwinden. Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik im Bereich der Ordnungspolitik muß dann heißen, daß alle Staaten als die für die Formulierung von Handlungsrechten zuständigen Instanzen in ihren jeweiligen Staatsgebieten eine solche Rahmenordnung schaffen, die Hemmnisse für den freien Wirtschaftsverkehr möglichst beseitigt. Ist dies gewährleistet, kann auch der Wettbewerb der Staaten auf dem Felde der Ordnungspolitik mit der gewünschten Zielrichtung spielen, nämlich überlegene institutionelle Arrangements hervorzubringen und deren Verbreitung zu ermög-

¹⁹ Willgerodt (1980, S. 294) stellt in diesem Zusammenhang fest: „Die Aussichten, protektionistische Interessenten durch Mobilisierung von Gegeninteressen niederzurütteln, sind demnach keineswegs ungünstig: Exportwirtschaft und Binnenwirtschaft stellen den größten Teil der Gesamtproduktion her; sie sind reine Freihandelsinteressenten für die Einfuhr von Produktionsmitteln, wobei ihr Interesse durchaus genügend spezialisiert sein kann, um organisierbar zu sein.“

²⁰ Gegebenenfalls ist hier noch die Bürokratie in Rechnung zu stellen, die ein Interesse am Fortbestehen der protektionistischen Maßnahme haben kann.

lichen. Eine Abstimmung über die institutionellen Arrangements selbst wäre hingegen kontraproduktiv.²¹

5. Transmissionsprozesse im Bereich der Globalsteuerung

(27) Geld- und fiskalpolitische Maßnahmen machen sich grundsätzlich über die gleichen Transmissionswege bemerkbar wie solche der Ordnungspolitik, nämlich über Gütertausch, Faktorverkehr und internationale Organisation der Produktionsprozesse. Da sie im allgemeinen auf zahlreiche Märkte zugleich einwirken, stehen sie allerdings — zumindest in der kurzen Frist — stärker im Zentrum der öffentlichen Diskussion. Dies gilt jedenfalls dann, wenn — wie im letzten Dezennium — erhebliche Schwankungen der Wechselkurse und Zahlungsbilanzungleichgewichte obwalten, die zumindest teilweise auf Maßnahmen der Geld- und Fiskalpolitik in den verschiedenen Ländern zurückgeführt werden. Es liegt auf der Hand, daß diese Diskussionen nicht ohne Wirkung auf die nationalen Wählerstimmenmärkte bleiben. Dort versuchen die Politiker, aus dem Sachverhalt weltwirtschaftlicher Turbulenzen Waffen für die nationale Politik zu schmieden, indem sie den jeweils anderen Regierungen eine falsche Makropolitik vorwerfen — zu hohe Budgetdefizite bzw. eine zu wenig expansive Geld- oder Fiskalpolitik, so lauten die Schlachtrufe —, um sich selbst zu entlasten oder gar das Feld für protektionistische Maßnahmen vorzubereiten. Wieder andere Politiker propagieren, der zunehmend fühlbarer werdenden internationalen Interdependenz durch eine international koordinierte Geld- und Fiskalpolitik zu begegnen. Im folgenden soll nun nicht untersucht werden, ob letzteres sinnvoll ist oder nicht, vielmehr sollen lediglich die — aus der Sicht der Modelltheorie — möglichen sowie die — aus empirischer Sicht — wahrscheinlichen Interdependenzmuster aufgezeigt werden. Zunächst erscheint allerdings ein knapper historischer Rückblick instruktiv.

(28) Man würde die Dinge allzu vereinfachen, wollte man die größere Fühlbarkeit wirtschaftspolitischer Interdependenz ausschließlich auf den höheren Grad der Verflochtenheit in der Weltwirtschaft zurückführen. Gestiegen dürfte die Fühlbarkeit auch deswegen sein, weil die Konsequenzen, die sich aus dem Sachverhalt der Interdependenz ergeben, zunehmend dem Autonomieanspruch der nationalen Wirtschaftspolitik im Wege stehen. Geht man davon aus, daß der an den Export- bzw. Importquoten gemessene Verflechtungsgrad erst in den sechziger Jahren grosso modo wieder das Niveau von 1914 erreichte, so kann nämlich bereits zur Zeit der Goldwährung von einer beträchtlichen Interdependenz ausgegangen werden. Dennoch war von einer entsprechenden Fühlbarkeit dieser Interdependenz keine Rede, weil man sich eben wie

²¹ Bestimmte Konventionen bezüglich der Meß- und Kommunikationstechnik (z. B. Festlegung gemeinsamer Längen- und Zeiteinheiten) sind hiervon auszunehmen (siehe hierzu *Cooper* 1987, S. 180).

selbstverständlich den Spielregeln der Goldwährung unterwarf, wenn dies auch nicht immer in einer den Lehrbuchdarstellungen entsprechenden Art und Weise geschah. Eine Abstimmung der Wirtschaftspolitik zwischen den Staaten war entbehrlich, weil gleichsam eine Koordination durch Akzeptanz von Spielregeln gewährleistet war. Selbstverständlich gab es auch in diesem Weltwirtschaftssystem die Übertragung von makroökonomisch relevanten Effekten zwischen den Staaten. Diese Effekte bestanden vor allem in Zu- und Abflüssen von Geld bzw. Gold, die sich als Folge der unterschiedlichen Entwicklung der nationalen Preisniveaus ergaben und ihrerseits bedingt waren durch Differenzen der nationalen geld- bzw. kreditpolitischen Expansions- respektive Kontraktionsgeschwindigkeiten. Die Geld- bzw. Goldbewegungen von Land zu Land zwangen zu entsprechenden Maßnahmen insbesondere der Diskontpolitik, wodurch die Effekte im Prinzip wieder neutralisiert wurden.

(29) Als entscheidender Grund dafür, daß der Sachverhalt der weltwirtschaftlichen Interdependenz als relativ problemlos aufgefaßt wurde, kann somit gerade der Verzicht auf nationale Autonomie im Bereich der Makropolitik angesehen werden, der im Spielregelsystem der Goldwährung angelegt war (Willgerodt 1985, S. 451). Zwei weitere Überlegungen sichern diesen Befund ab: So ist zum einen dieser Autonomieverzicht nur denkbar, weil der Wählerstimmenmarkt noch nicht die heutigen Dimensionen erreicht hatte. Jedenfalls gehörte es mit zu den Spielregeln, daß der Staat noch nicht für alles zuständig war. Zum anderen existierte die Fiskalpolitik noch nicht, das heißt, die öffentliche Hand beschränkte sich auf den Allokationsaspekt (Bereitstellung öffentlicher Güter). Anspruch auf nationale Autonomie im Bereich der Wirtschaftspolitik, Allzuständigkeit des Staates für die Stabilität der makroökonomischen Prozesse und die Existenz der Fiskalpolitik im Sinne der Nachfragesteuerung durch die öffentlichen Hände sind die drei Faktoren, welche den durch die Spielregeln ermöglichten Ausgleich von wirtschaftspolitischen Effekten grundsätzlich in Frage stellen.

(30) Die ersten Anzeichen dieser Entwicklung zeigen sich bereits in den zwanziger Jahren, als wichtige Länder zur Goldwährung zurückkehren. Unglücklicherweise legt England trotz der inzwischen eingetretenen Geldentwertung die Vorkriegsparität des Pfundes zugrunde, als es 1925 zum Goldstandard übergeht.²² Gemäß den Spielregeln der Goldwährung ist damit für dieses Land ein Deflationskurs programmiert, welcher sich jedoch aus politischen Gründen — Erstarken des Wählerstimmenmarktes — nicht durchhalten läßt (v. Hayek 1965, Fischer 1988, S. 23ff.).

England löst den Konflikt, indem es schließlich — entgegen den Spielregeln der Goldwährung — eine Geldpolitik betreibt, die von Hayek dann als

²² Diese Situation wurde durch die Unterbewertung des französischen Franc noch akzentuiert (Fischer 1988, S. 24f.).

„währungspolitischen Nationalismus“ geißelt, das heißt, es leitet eine Politik der Stabilisierung des heimischen Preisniveaus und der Konjunktur ein.²³ Bezeichnenderweise wird die Durchführung dieser Strategie begünstigt durch eine Kooperation zwischen den Notenbanken, welche es den USA und Großbritannien erlaubt, eine enorme Geld- und Kreditexpansion vorzunehmen.²⁴ Infolge des zunehmenden Autonomieanspruchs in der nationalen Wirtschaftspolitik ist die Interdependenz bereits so fühlbar geworden, daß man durch die genannte Art der Kooperation bereit ist, die Spielregeln der Goldwährung weitgehend zu suspendieren. Einen weiteren Stoß versetzt man dem System der fixen Wechselkurse auf der Basis des Goldstandards schließlich durch die Abwertungswettläufe im Gefolge der Weltwirtschaftskrise (Fischer 1988, S. 25). Auch sie stehen eindeutig im Dienste der nationalen Stabilisierungspolitik (vor allem im Hinblick auf das Beschäftigungsziel) und sind unter dem Stichwort „beggar-my-neighbour-policy“ in die Wirtschaftsgeschichte eingegangen. Der Versuch, durch eine solche Strategie die inländische Konjunkturlage zu Lasten der anderen Länder zu verbessern, ist natürlich zum Scheitern verurteilt, wenn er wechselseitig vorgenommen wird. Diese Erfahrungen aus den dreißiger Jahren — hinzu kommen noch die Erfahrungen mit der Devisenbewirtschaftung (Willgerodt 1985, S. 453) — sind es wohl unter anderem, die auch in der gegenwärtigen Situation den Wunsch nach internationaler Koordination der Wirtschaftspolitik verständlich machen.

(31) Die Erfahrungen der dreißiger Jahre haben auch dazu beigetragen, daß man nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem Abkommen von Bretton Woods wieder zu festen Wechselkursen — nunmehr auf der Basis des Gold-Devisen-Standards — zurückgekehrt ist. Doch sind die Kräfte, die zum Zusammenbruch der Goldwährung führten, keineswegs schwächer geworden: Die Zuständigkeit des Staates für das Niveau der wirtschaftlichen Aktivität gilt inzwischen als ausgemacht, der Wählerstimmenmarkt hat sich auf diesem Sektor fest etabliert, und außerdem verfügt man mit der Fiskalpolitik über das notwendige Instrumentarium. Es steht deshalb zu erwarten, daß die angestrebte Autonomie

²³ „Diese Situation hätte zur dauernden Sicherung der Goldwährung eine Fortsetzung des Deflationsprozesses bis zu dem Punkt notwendig gemacht, an dem auch das innere englische Preisniveau ein Gleichgewicht mit dem Rest der Welt erreicht hatte. Dazu war man aber in England nichts weniger als gewillt, und die neuen Ideen der Preis- und Konjunkturstabilisierung als Ziel der Währungspolitik gaben die willkommene Rechtfertigung für ein Abweichen von den orthodoxen währungspolitischen Regeln“ (von Hayek 1968, S. 11).

²⁴ „Es wird sogar behauptet, scheint mir aber kaum glaublich, daß bei der im August 1927 in Washington abgehaltenen Besprechung der Zentralbanken vereinbart wurde, daß künftig keine Zentralbank der anderen ohne deren Zustimmung Gold entziehen dürfe. Welche Form dieses Einverständnisses aber tatsächlich auch genommen haben mag, kein Zweifel kann wohl darüber bestehen, daß dank einer solchen stillschweigenden oder ausgesprochenen Kooperation in den Jahren 1927-1929 eine Kreditexpansion ermöglicht wurde, die unter der automatischen Goldwährung der Vorkriegszeit unmöglich gewesen wäre“ (von Hayek 1965, S. 15).

in der nationalen Wirtschaftspolitik auf Dauer auch mit der neuen Währungsordnung in Konflikt geraten muß. Wenn dies nicht sofort offenbar wird, so hängt dies gewiß auch damit zusammen, daß man sich nach den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit möglichst an die neuen Spielregeln zu halten versucht, was dadurch erleichtert wird, daß bei fundamentalen Ungleichgewichten Paritätsänderungen zugelassen und somit die Anpassungskosten im Verhältnis zur Goldwährung herabgesetzt sind. Wesentlich dürfte auch sein, daß bis weit in die sechziger Jahre hinein — bei einzelnen Ländern bis heute — erhebliche Schranken für den internationalen Kapitalverkehr bestehen. Es wird sich gleich zeigen, daß ein völlig ungehinderter internationaler Kapitalverkehr die stabilitätspolitische Autonomie der Staaten im Falle fixierter Wechselkurse praktisch ausschließt. Im Grunde wird dies bereits bei der Goldwährung offenkundig, bei der es eine solche Autonomie nicht geben kann, weil sich die einzelnen Länder den Spielregeln strikt unterwerfen, d.h., die entsprechenden Gold- bzw. Geldbewegungen vornehmen müssen. Während jedoch bei der Goldwährung die internationale Goldproduktion eine Sache der Marktkräfte darstellt bzw. von den Goldfunden beeinflußt wird, hängt die internationale Geldmenge im Gold-Devisen-Standard von einem Land oder doch von einigen wenigen Ländern ab. Was in diesem System die nationale Autonomie in der Stabilitätspolitik stört — daß nämlich aus der Sicht eines einzelnen Landes je nach dessen stabilitätspolitischer Philosophie zuwenig oder zuviel Geld weltweit produziert wird — das stellt nun *wirtschaftspolitische* Effekte dar, die von einem Land (bzw. wenigen Ländern) produziert und auf die anderen Länder übertragen werden. In der Bundesrepublik Deutschland mit ihrem stark ausgeprägten Stabilitätsbewußtsein sind diese Effekte seinerzeit unter dem Stichwort „importierte Inflation“ heftig diskutiert worden.

(32) Die damit angesprochene Situation der Dependenz bzw. Interdependenz — je nach dem Einfluß der Staaten auf die internationale Geldschöpfung — und die Übertragung von Effekten binnenpolitischer Maßnahmen auf andere Länder läßt sich leicht anhand der folgenden Modellüberlegungen aufzeigen. Einleitend ist darauf hingewiesen worden, daß die Güter- und Faktormärkte zunehmend zusammenwachsen und auch die Produktionsprozesse weltumspannend geplant werden. Treibt man die hiermit angelegte Entwicklung gedanklich auf die Spitze, so kann von einem weltweit einheitlichen Markt für Güter und Faktoren ausgegangen werden. Unterstellt man der Einfachheit halber, daß alle Güter international gehandelt werden, so lassen sich die folgenden Überlegungen auf den Ein-Gut-Fall reduzieren. Komplettiert man den Modellrahmen schließlich mit der Annahme, daß es sich um einen vollkommenen Markt handelt (womit zugleich von allen Transport- und Kommunikationskosten abgesehen wird), so kann die Argumentation bezüglich des Gütermarktes auf die Beziehung zwischen inländischem (P) und ausländischem Preisniveau (P^*) beschränkt werden (Bender 1988, S. 288 f.). Es muß dann

$$P = P^* e$$

gelten, wobei e den Wechselkurs darstellt. Geht man auf dem Kapitalmarkt analog von einer einzigen Wertpapier-Kategorie — etwa einem Anleihepapier — aus und nimmt auch hier die Eigenschaften des vollkommenen Marktes an, so muß zwischen dem Inlandszinssatz i und dem Auslandszinssatz i^* die Relation

$$i = i^* + E(\hat{e})$$

bestehen. E steht dabei für den Erwartungswert und \hat{e} bezeichnet die Veränderungsrate des Wechselkurses. Die Gleichungen umschreiben eine Situation mit dem maximalen Grad an internationaler Verflochtenheit. Berücksichtigt man nun, daß bei festen Wechselkursen $\hat{e} = 0$ und folglich $E(\hat{e}) = 0$ werden, so folgt

$$\begin{aligned} P &= P^* e \\ i &= i^*, \end{aligned}$$

mit anderen Worten, die inländischen Werte für das Preisniveau P und den Zinssatz i passen sich unter den gemachten Voraussetzungen schlagartig an die entsprechenden Werte im Ausland bzw. auf den Weltmärkten an. Bedingt durch den internationalen Preisverbund werden die nationalen Geldbeträge (im Fall der Güterkäufe) und Kapitalsummen (im Falle des Wertpapiererwerbs) so auf die verschiedenen Länder verteilt, daß der in den obigen Gleichungen ausgedrückte Gleichstand erreicht wird. Daraus erhellt zugleich, daß unter diesen Bedingungen ein Land keine nationale Stabilisierungspolitik betreiben kann, sondern zwangsläufig den wirtschaftspolitischen Effekten des Auslands — also des führenden Landes bzw. der Gruppe der führenden Länder — ausgesetzt ist. Selbst wenn man die idealisierenden Annahmen durch realistischere Randbedingungen ersetzt, bleiben die Aussagen in der Tendenz gültig, was durch die bereits erwähnte Rede von der importierten Inflation im Falle der Bundesrepublik Deutschland auch wirtschaftsgeschichtlich belegt wird. Das bedeutet aber nichts anderes, als daß es zur Lösung des Inflationsproblems im Regime fixer Wechselkurse nur den Ausweg einer konzentrierten Strategie der großen Welthandelsländer gibt, also den Weg der Kooperation.

(33) Nun ist allerdings ein Ausweg propagiert worden, der es den einzelnen Ländern ermöglichen soll, die stabilitätspolitische Autonomie zu gewinnen, d.h., das Inflationsproblem zu lösen, ohne die kooperative Strategie in Anspruch nehmen zu müssen, nämlich flexible Wechselkurse. Die Vertreter der monetären Zahlungsbilanztheorie legen dar, daß unter bestimmten Voraussetzungen die Länder in der Lage sind, sich vom internationalen Inflationsprozeß abzukoppeln. Zentrale Annahmen sind in diesem Zusammenhang die Gültigkeit der Kaufkraftparitätentheorie²⁵ und die dementsprechend formulierte Hypothese rationaler Wechselkurserwartungen. Geht man wieder von den

²⁵ Zu dieser Verknüpfung des monetären Ansatzes der Zahlungsbilanztheorie mit der Kaufkraftparitätentheorie des Wechselkurses zu einer monetären Wechselkurstheorie siehe Frenkel 1976, Dornbusch 1976, Mussa 1976.

obigen Voraussetzungen des vollkommenen Marktes aus und unterstellt weiterhin, daß die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes wenigstens in der langen Frist konstant ist, so resultiert (Bender 1988)

$$\hat{e} = \hat{P} - \hat{P}^* = (\hat{M} - \hat{Y}) - (\hat{M}^* - \hat{Y}^*) = (\hat{M} - \hat{M}^*) - (\hat{Y} - \hat{Y}^*)$$

$$E(\hat{e}) = \hat{P} - \hat{P}^* = \hat{e},$$

wobei M für die inländische, M^* für die ausländische Geldmenge steht; Y bzw. Y^* symbolisieren das inländische bzw. ausländische reale Sozialprodukt. Daraus folgt weiter

$$i = i^* + E(\hat{e}) = i^* + (\hat{P} - \hat{P}^*)$$

bzw.

$$i - \hat{P} = i^* - \hat{P}^*,$$

d.h., es stimmen die Realzinssätze im In- und Ausland überein. In dieser Situation kommt es nicht — wie bei fixen Wechselkursen — zum Phänomen der importierten Inflation, weil die Drosselung der inländischen Geldmengenwachstumsrate zu einem geringeren Anstieg des inländischen Preisniveaus führt, was dann eine entsprechende Aufwertung der Inlandswährung auslöst und auf diese Weise das Entstehen von Zahlungsbilanzüberschüssen vermeidet, die — unter dem Regime fixer Wechselkurse — das auf Stabilität des Preisniveaus bedachte Land auf Dauer zur Aufgabe seiner Strategie zwingen. Insofern ist ein solches Land trotz bestehender perfekter weltwirtschaftlicher Verflechtung keinen „Effekten“ ausgesetzt, die seine Stabilitätspolitik beeinträchtigen könnten. Ein Bedarf an internationaler Koordination existiert mithin nicht.

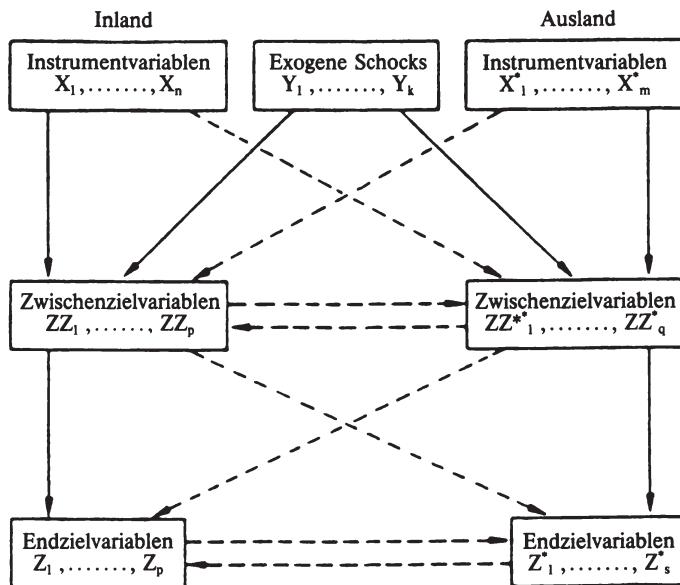
(34) Nun muß man beachten, daß diese Feststellungen auf sehr strengen Annahmen fußen. Das bedeutet freilich nicht, daß damit nicht ein richtiger Zug der Realität erfaßt würde, hier bezüglich der Wirkung flexibler Wechselkurse. So wird es in der Tendenz dabei bleiben, daß bei flexiblen Wechselkursen ein Land einen größeren Einfluß auf das nationale Preisniveau besitzt. Auf einem anderen Blatt steht jedoch, ob es sich vollkommen von störenden Einflüssen aus dem Ausland abschirmen kann. Hier sind drei Faktoren zu berücksichtigen. Zum ersten zeigt die Empirie, daß die Kaufkraftparitätentheorie allenfalls wohl nur langfristig gilt — wobei sofort die Frage auftaucht, wie die lange Frist abzugrenzen ist —, in der kurzen Frist ist hingegen mit sehr starken Abweichungen zu rechnen. Dies macht eine diesbezügliche rationale Wechselkurserwartung problematisch (Flassbeck 1988). Zweitens ist die Annahme der rationalen Erwartungen selbst nicht ohne Probleme. Sie besitzt zwar insofern einen rationalen Kern, als die Wirtschaftssubjekte alle verfügbaren Informationen heranziehen werden, wenn sie ihre Erwartungen aufbauen; doch sind hier Transaktionskosten in Rechnung zu stellen, die eine eindeutige Erwartungsbildung im Sinne einer „einfachen“ Theorie rationaler Erwartungen wohl verhindern dürften. Drittens schließlich ist zu berücksichtigen, daß die Märkte in der realen Welt nicht vollkommen sind. Dieser letzte Punkt soll im folgenden

aufgegriffen werden, und zwar anhand einer Klasse von Modellen, die in dieser Hinsicht von „realistischeren“ Annahmen ausgehen und eine Reihe weiterer Interdependenzbeziehungen freilegen.²⁶

(35) Wenn die drei soeben diskutierten Bedingungen — vollkommene Güter- und Kapitalmärkte; Gültigkeit der Kaufkraftparitätentheorie; rationale Bildung von eindeutigen Wechselkurserwartungen — nicht erfüllt sind, werden Maßnahmen der diskretionären Geld- und Fiskalpolitik im allgemeinen zu Verschiebungen der relativen Preisstruktur zwischen In- und Ausland, zu Änderungen des realen Wechselkurses sowie zu Änderungen des Realzinses führen (Thieme/Vollmer 1989). Ein solcher wirtschaftspolitischer Impuls löst demzufolge dann nicht nur monetäre, sondern gleichzeitig auch reale Änderungen aus. Im folgenden sollen die Transmissionsmechanismen, über die sich solche Impulse im In- und Ausland ausbreiten, in ihrer Grundstruktur betrachtet werden. Bevor dies geschieht, ist jedoch noch der Tatsache Rechnung zu tragen, daß wirtschaftspolitische Impulse nicht nur vom Inland vorgenommen werden können, sondern gleichzeitig von einer Vielzahl anderer Länder, die hier vereinfachend zum „Ausland“ zusammengefaßt werden sollen. Die Struktur der Interdependenz, welche eben daraus resultiert, daß gleichzeitig wirtschaftspolitische Impulse vom In- und Ausland ausgesendet werden, wird in Abb. 1 schematisch dargestellt. Es wird deutlich, daß die Zwischenzielvariablen des Inlandes nicht nur von den inländischen Instrumentvariablen abhängen, sondern auch von den Instrumentvariablen des Auslandes und darüber hinaus von exogenen Schocks beeinflußt werden. Das analog Umgekehrte gilt für die Zwischenzielvariablen des Auslandes. Außerdem stehen die Zwischenzielvariablen des In- und Auslandes noch in Wechselwirkung zueinander. Schließlich wirken auch die jeweiligen Zwischenzielvariablen nicht nur auf die Endzielvariablen des eigenen Landes, sondern ebenfalls auf diejenigen des jeweils anderen Landes ein. Hinzu kommt noch, daß auch die Endzielvariablen einander beeinflussen. Damit erhält der bisherige Begriff der Interdependenz — bedingt durch die Gleichzeitigkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen in den Ländern — eine zusätzliche Dimension (Bryant 1980, S. 143; Bender 1988, S. 292).

(36) Bei der nun anstehenden Analyse der Transmissionswirkungen geld- und fiskalpolitischer Impulse soll jedoch die soeben gekennzeichnete Gleichzeitig-

²⁶ Ein weiterer Einwand sollte nicht ganz übergangen werden. Die in diesem Abschnitt behandelten Modellvarianten stellen auf Aggregate ab. Selbst wenn Preisniveau und Wechselkurs sich in dem behaupteten Sinne verhalten, ist damit noch nicht geklärt, ob die Einzelpreise, die im Außenhandel durch den variablen Wechselkurs verändert werden, in den verschiedenen Sektoren über geänderte Relativpreise nicht Allokationswirkungen zeitigen, die auf der Aggregatebene nicht in Erscheinung treten. Dies würde bedeuten, daß es sich bei der Änderung des Wechselkurses nicht um ein rein „monetäres Phänomen“ handelt. Es würden dann durch Wechselkursänderungen bedingte „reale“ Wirkungen im Sinne von Strukturveränderungen auftreten, wie sie bezüglich des Zinssatzes aus der österreichischen (temporalen) Konjunkturtheorie bekannt sind (siehe auch Flassbeck 1988, S. 61 ff.).



Quelle: Bender, Dieter (1988), Weltwirtschaftliche Verflechtung und Internationalisierung der Politik, in: Cassel, Dieter; Ramb, Bernd-Thomas; Thieme, H. Jörg (Hg.), Ordnungspolitik, München 1988, S. 292.

Abb. 1: Weltwirtschaftliche Interdependenz

keit der wirtschaftspolitischen Impulsgebung zunächst außer acht bleiben. Die folgende Darstellung orientiert sich an dem Beitrag von Bender (1988), der eine hervorragende Zusammenfassung der inzwischen zu diesem Fragenkomplex erschienenen Literatur gibt (Persson 1982; Dornbusch 1983; Oudiz/Sachs 1984; Frenkel 1986; Feldstein 1986; Masson/Knight 1986). Bender greift bei seiner Darstellung im wesentlichen auf das Oudiz-Sachs-Modell zurück, wobei er allerdings — um die Frage asymmetrischer Interdependenz behandeln zu können — importierte Vorleistungen und Lohnindexierung berücksichtigt. Eine Zusammenstellung der Gleichungen, die das von Bender verwendete Modell konstituieren, findet sich im Anhang. Es sei betont, daß er dabei durchweg von statischen Wechselkurserwartungen ausgeht, was die Aussagen einschränkt und sie nur für die kurze Frist als gültig erscheinen läßt. Ähnliches gilt bezüglich der Unterstellung von statischen Preiserwartungen. Unter diesen Voraussetzungen kristallisieren sich zwei Interdependenzmuster heraus, nämlich symmetrische und asymmetrische Interdependenz zwischen Ländern bzw. Ländergruppen. Symmetrische Interdependenz liegt vor, wenn eine inländische Politikmaßnahme im Ausland Impulse in der gleichen Richtung hervorruft wie die gleiche Maßnahme des Auslandes im Inland. Hingegen spricht man von asymmetri-

scher Interdependenz, wenn sich bei einer bestimmten Maßnahme des Auslandes im Inland eine positive Wirkungsrichtung zeigt, während die gleiche Maßnahme des Inlandes im Ausland in die negative Richtung wirkt.

(37) Zunächst sei der Fall symmetrischer Interdependenz behandelt. Diese läßt sich besonders einfach aufzeigen, wenn bestimmte angebotswirksame Faktoren des im Anhang angegebenen Modells gleichsam stillgelegt werden. Setzt man dort $\beta_1 = \beta^*_1 = 0$ und $\beta_2 = \beta^*_2 = 0$ (dies läuft auf $w = w^* = 1$ hinaus) sowie $a = a^* = 0$ (was $dY^s/dP_R = 0$ und $dY^{*s}/dP^*_R = 0$ nach sich zieht), so erhält man das Mundell-Fleming-Modell.

Anhand dieses Modells können nun die Wirkungen abgeschätzt werden, die eine *expansive Geldpolitik* des Auslandes für das Inland bewirkt. Die Erhöhung der ausländischen Geldmenge um ΔM^* wirkt zunächst auf das System der Finanzmärkte (Gleichungen [1] bis [6]) und löst dort Portfolio-Umschichtungen aus. Als unmittelbare Folge ergibt sich sowohl im Aus- als auch im Inland eine Zinssatzsenkung ($\Delta i^* < 0$, $\Delta i < 0$). Gleichzeitig sinkt der Wechselkurs ($\Delta e < 0$), d.h., die Auslandswährung wird abgewertet. Daraus resultieren Wirkungen für die inländische Güternachfrage und das inländische Güterangebot (vgl. Gl. [7], [9] und [11]). Die reale Aufwertung der Inlandswährung führt zu einer Abschwächung der im Inland wirksamen Güternachfrage. Diesem kontraktiven Effekt steht die expansive Wirkung gegenüber, die aus dem niedrigeren Zinsniveau und der gestiegenen Auslandsabsorption resultiert. Insgesamt folgt, daß Produktion, Beschäftigung und Preisniveau sinken werden, wenn der Aufwertungseffekt der Inlandswährung dominiert. Als Folge der expansiven Geldpolitik des Auslandes ergibt sich dann eine Reduktion des inländischen realen Sozialprodukts und eine Absenkung des inländischen Preisniveaus. Wegen der Strukturgleichheit zwischen In- und Ausland zeigen sich analog umgekehrte Wirkungen im Ausland, wenn im Inland eine expansive Geldpolitik betrieben wird: $M \uparrow \rightarrow (\Delta i < 0; \Delta i^* < 0; \Delta e > 0) \rightarrow Y^* \downarrow \wedge P^* \downarrow$. Es liegt symmetrische Interdependenz vor, weil die sogenannten „spill-over“-Effekte in symmetrischer Form anfallen.

(38) Ganz entsprechend läßt sich aufzeigen, welche Effekte eine *expansive Fiskalpolitik* des Auslandes im Inland hervorruft. Abgesehen von ihrer direkten Wirkung auf die Güternachfrage des Auslandes (Gleichung [8]) ruft sie Zins- und Vermögenseffekte hervor. Es kommt wiederum zu Portfolio-Umschichtungen auf dem in- und ausländischen Wertpapiermarkt, was zugleich den Wechselkurs erhöht, d.h., die ausländische Währung wertet auf: $\Delta i^* > 0$, $\Delta i > 0$, $\Delta e > 0$. Im Inland kommt es infolge der realen Abwertung zu einem expansiven Nachfrageeffekt, dem freilich die kontraktive Wirkung gegenübersteht, die durch die Zinssatzerhöhung ausgelöst wird. Unterstellt man, daß letztere die expansive Wirkung insgesamt nicht beseitigt, so liegt eine positive Transmissionswirkung vor. Die expansive Fiskalpolitik des Auslandes führt zur Expansion im Inland: $G^* \uparrow \rightarrow Y \uparrow \wedge P \uparrow$. Gleches gilt aber auch umgekehrt, d.h., eine expansive Fiskalpolitik des Inlandes wirkt auch im Ausland expansiv.

(39) Vorstehende Ausführungen zeigen, daß auch im Regime flexibler Wechselkurse durchaus mit der Übertragung von Effekten binnenpolitischer Maßnahmen auf das Ausland bzw. umgekehrt zu rechnen ist. Dabei sind bislang keineswegs alle Transmissionskanäle in die Betrachtung einbezogen worden. Deshalb seien nun diejenigen Faktoren hinsichtlich ihrer Wirkung analysiert, die oben zunächst bewußt ausgeklammert worden sind. Wie sich zeigen wird, kann die Berücksichtigung dieser Verursachungsfaktoren, die primär auf der Angebotsseite wirksam werden, das bisherige Muster symmetrischer Interdependenz in ein solches asymmetrischer Interdependenz wandeln.

Bei den oben zunächst ausgeklammerten Faktoren geht es zum einen um die Reaktion der Nominallohnsätze w bzw. w^* auf Veränderungen des Verbraucherpreisniveaus P_c und P^{*c} (vgl. Gleichungen [13] und [14]), die ihrerseits von den Preisniveaus P und P^* sowie vom Wechselkurs e abhängig sind (vgl. Gleichung [15] und [16]). Im folgenden soll nun davon ausgegangen werden, daß eine partielle oder vollständige Lohnindexierung im In- und Ausland besteht. Dies bedeutet, daß der Fall $0 < \beta_1 \leq 1$ und $0 < \beta_{1*} \leq 1$ unterstellt wird. Zum anderen sollen auch Vorleistungsimporte berücksichtigt werden, was auf die Annahme $a > 0$ und $a^* > 0$ hinausläuft.

(40) Bei der Behandlung der symmetrischen Interdependenz ist festgestellt worden, daß eine *expansive Geldpolitik* des Auslandes zu einer Senkung des Inlandszinssatzes i und des Wechselkurses e führt ($\Delta i < 0$; $\Delta e < 0$). Wie wirken sich diese Veränderungen aus, wenn die importierten Vorleistungen — die in der Währung des Auslandes fakturiert werden — und die Indexierung der Löhne berücksichtigt werden? *Erstens* sinkt als Folge der Aufwertung der Inlandswährung der Preis (P_R) der importierten Vorleistungen, was eine Steigerung des verfügbaren Einkommens Y^v impliziert. Dies wirkt der aufwertungsbedingten Nachfrageabschwächung, die als Folge des verringerten realen Außenbeitrags entsteht, zumindest entgegen, d.h., die inländische Güternachfragefunktion wird sich zumindest weniger stark nach links verschieben. *Zweitens* aber wirkt die Verbilligung der importierten Vorleistung auch direkt auf das Angebot ein (vgl. Gl. [9]), und zwar im Sinne einer Rechtsverschiebung der Angebotsfunktion²⁷. *Drittens* ist schließlich die Wirkung in Rechnung zu stellen, die aufgrund der Indexierung des Nominallohns eintritt. Kommt es nämlich zu der soeben beschriebenen Angebotsausweitung, so wird sich das Preisniveau P ermäßigen, was zusammen mit der Aufwertung der Inlandswährung zu einem niedrigeren Verbraucherpreisniveau führt (vgl. Gl. [15]). Letzteres bewirkt wiederum einen niedrigeren Nominallohnsatz (vgl. Gl. [13]).²⁸ Dann aber wird es zu einer

²⁷ Im dynamischen Kontext bedeutet dies natürlich, daß die Nominallöhne langsamer steigen werden als ohne die Verbilligung der importierten Vorleistung. In der Tendenz ergibt sich dann aber die gleiche positive Wirkung auf das Angebot, wenn der Nominallohnanstieg hinter der Produktivitätssteigerung zurückbleibt.

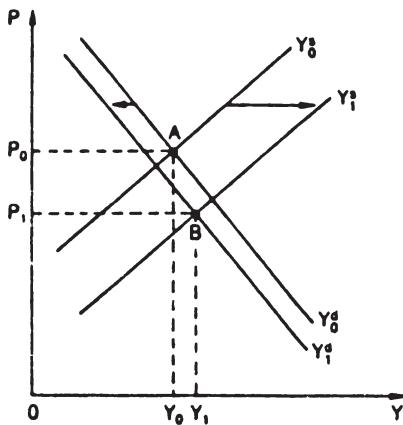
²⁸ Beide Effekte dürften in den Jahren 1986 bis 1987 in Europa wirksam gewesen sein und dort zumindest einen Teil des Wachstums in dieser Zeit bedingt haben. Bekanntlich

verstärkten Angebotsausweitung kommen (vgl. Gl. [9]). Insgesamt zeigt sich also, daß durch die in die Betrachtung zusätzlich einbezogenen Faktoren die Wirkung einer expansiven Geldpolitik im Ausland für das Inland nicht zu einem kontraktiven, sondern sehr wohl zu einem expansiven Effekt führen kann, der mit einer Dämpfung des inländischen Preisniveaus verbunden ist.

(41) Entscheidend für das Entstehen eines asymmetrischen Interdependenzmusters ist nun, daß es im Falle einer *expansiven Geldpolitik* des Inlandes bei der oben zuerst abgeleiteten kontraktiven Wirkung für das Ausland bleibt, selbst wenn die soeben analysierten angebotsrelevanten Faktoren miteinbezogen werden. Dies findet seine Erklärung darin, daß diese zusätzlichen Verursachungselemente im Ausland entweder in abgeschwächter Form wirksam werden oder gänzlich ausfallen. Letzteres trifft für solche vom Ausland importierten Vorleistungen zu, die in der Auslandswährung fakturiert werden, wie z. B. beim Rohöl. Dann führt die Aufwertung der Auslandswährung — die im Falle einer expansiven Geldpolitik des Inlandes eintritt — nicht zu einer Verbilligung der importierten Vorleistungen, so daß auch die positiven Effekte auf das Nominallohnsatzniveau und das Angebot des Auslands entfallen. Es kann aber auch der Fall eintreten bzw. hinzukommen, daß der Anteil importierter Konsumgüter an den Verbraucherbudgets gering ist, so daß die Aufwertung der Auslandswährung nur zu einer nicht ins Gewicht fallenden Senkung des Verbraucherpreisniveaus P^*_c führt, womit dann eine relevante Absenkung des Nominallohnsatzes im Ausland nicht zustande kommt und somit keine nennenswerte Ausweitung des Angebots erfolgt. Der durch eine Aufwertung der Auslandswährung ausgelöste Transmissionsprozeß kann auch dadurch unterbrochen werden, daß keine ausgeprägte Indexierung des Lohnsatzes besteht. Schließlich mag noch in Betracht kommen, daß die durch die expansive Geldpolitik des Inlandes ausgelöste Zinssatzsenkung im Ausland — die dort für sich genommen eine expansive Wirkung entfaltet — gering ausfällt, und zwar deswegen, weil der Anteil der im Inland emittierten Wertpapiere im Portfolio des Auslandes unerheblich ist. Sind diese Bedingungen gegeben, so kommt es unter Berücksichtigung der angebotsrelevanten Faktoren zur Asymmetrie der Interdependenz von Inland und Ausland. Während eine expansive Geldpolitik des Auslandes sich positiv auf das Inland auswirkt — Senkung des Preisniveaus, Anstieg des realen Sozialprodukts und der Beschäftigung —, zeitigt eine expansive Geldpolitik des Inlandes negative Transmissionswirkungen im Ausland, d.h., dort geht das reale Sozialprodukt zurück (vgl. Abb. 2a und 2b; Bender 1988).

(42) Im Falle ihres Bestehens wirken sich die angebotsrelevanten Faktoren auch im Bereich der Fiskalpolitik aus. Wird im Ausland eine *expansive*

kam es nicht nur zur Abwertung des US-Dollars, es sank darüber hinaus auch noch der in US-Dollar fakturierte Ölpreis selbst, wodurch sich die Wirkung auf verfügbares Einkommen und Produktion noch gesteigert hat.



Quelle: Bender (s. Abb. 1), S. 296.

Abb. 2 a: Internationale Transmission
expansiver Geldpolitik des
Auslandes

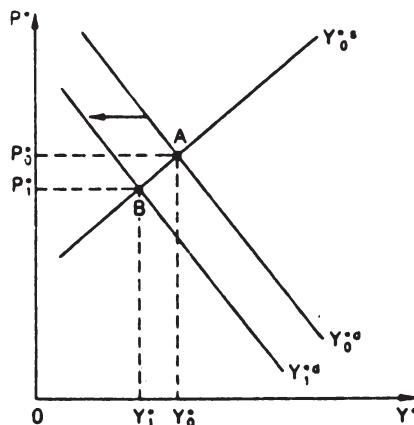
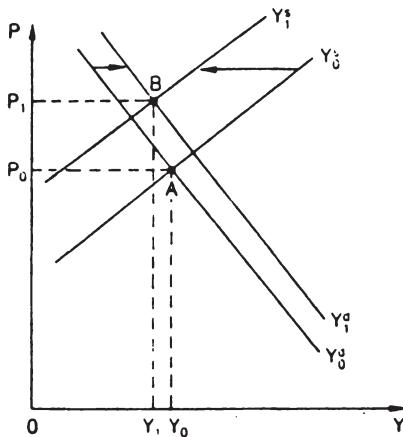


Abb. 2 b: Internationale Transmission
expansiver Geldpolitik des
Inlandes

Fiskalpolitik betrieben, stellt sich als deren Wirkung im Inland eine Zinserhöhung ein, gleichzeitig wertet sich die Inlandswährung ab. Dies bedeutet aber, daß sich die Angebotsbedingungen im Inland verschlechtern. Zu dem Zinsanstieg tritt nun noch eine abwertungsbedingte Preissteigerung bei den importierten Vorleistungen hinzu, was — für sich betrachtet — nicht nur das verfügbare Realeinkommen reduziert, sondern auch die Angebotsbedingungen verschlechtert. Insoweit hierdurch und durch die wechselkursbedingt steigenden Preise für Importverbrauchsgüter das Verbraucherpreisniveau im Inland angehoben wird, kommt es darüber hinaus — wegen der Lohnindexierung — zu steigenden Nominallohnsätzen, was die Angebotsbedingungen weiter verschlechtert und den Preisauftrieb verstärkt. Insgesamt kann es, wenn die Effekte nur stark genug ausgeprägt sind, zur Umkehrung der Verhältnisse kommen, d. h., eine expansive Fiskalpolitik des Auslandes wirkt sich nun nicht positiv, sondern im Gegenteil negativ auf die Lage im Inland aus, es entsteht dort ein kontraktiver Prozeß. Sind die angebotsrelevanten Faktoren im Ausland weniger ausgeprägt oder entfallen sie gar weitgehend, so bleibt es im Falle einer expansiven Fiskalpolitik im Inland bei der für das Ausland abgeleiteten positiven Wirkung. Mit anderen Worten, es kommt dann auch im Falle der Fiskalpolitik zu einer Asymmetrie der interdependenten Beziehungen (vgl. Abb. 3 a und 3 b; Bender 1988).

(43) Modelle stellen immer nur Versuche zur Erklärung der Realität dar. Offen bleibt daher zunächst, ob die durch sie vorgenommene Reduktion von Komplexität auch empirisch relevant ist. Es ist daher noch der Frage nachzugehen, ob das in der Realität aufweisbare Interdependenzmuster eher symmetrisch



Quelle: Bender (s. Abb. 1), S. 297.

Abb. 3 a: Internationale Transmission
expansiver Fiskalpolitik
des Auslandes

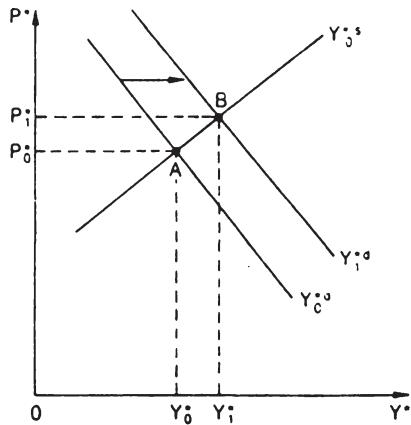


Abb. 3 b: Internationale Transmission
expansiver Fiskalpolitik
des Inlandes

oder asymmetrisch geartet ist und wie stark die dadurch auftretenden Effekte ausgeprägt sind. Dabei sind zunächst die Länder bzw. Ländergruppen zu identifizieren, die jeweils als „Inland“ bzw. „Ausland“ angesprochen werden sollen. In der ökonometrischen Literatur werden meist die USA auf der einen, Europa bzw. die OECD ohne USA auf der anderen Seite gegenübergestellt (Branson 1983; Bruno/Sachs 1985; Buiter 1986; Hallett 1986). Als Ergebnis dieser empirischen Untersuchungen kann festgehalten werden, daß in der Tat ein Verhältnis der Asymmetrie zwischen den Vereinigten Staaten und Europa besteht, und zwar in der Weise, daß erstere die Rolle des „Auslands“ spielen und letzteres den Part des „Inlandes“ zu übernehmen hat, wenn man auf die obige Modellanalyse abhebt. Das bedeutet aber, daß eine expansive Geldpolitik der USA Europa begünstigt und umgekehrt eine expansive Fiskalpolitik in Europa zum Vorteil der USA gereicht. Auf diese Weise könnten beide Ökonomien wechselseitig die Rolle der Lokomotive übernehmen.²⁹ Weiter ist eine expansive Fiskalpolitik der Vereinigten Staaten mit negativen Transmissionswirkungen für Europa verbunden, während umgekehrt eine expansive Geldpolitik in Europa ähnlich negative Ergebnisse für die USA produziert. Gewollt oder ungewollt stellt sich bei dieser Kombination makropolitischer Strategien ein ähnliches Ergebnis ein, wie bei der „beggar-my-neighbour-policy“ der dreißiger

²⁹ Dies gilt für Europa als Ganzes. Etwas anders liegen die Dinge hingegen, wenn man von Deutschland allein eine solche Lokomotiv-Funktion erwartet. Hier spricht vieles dafür, daß die daran geknüpften Erwartungen stark übertrieben sein dürften (Smeets 1988).

Jahre, wenn diese auch — wie oben erwähnt — mit anderen wirtschaftspolitischen Mitteln betrieben wurde.

(44) Bislang sind die Wirkungen ausschließlich der Geld- bzw. Fiskalpolitik in den jeweiligen Ländern betrachtet worden. In der Realität treten jedoch immer Kombinationen der beiden makropolitischen Strategien auf. Dies ist zu berücksichtigen, wenn man die ökonomische Entwicklung etwa des vergangenen Jahrzehnts analysiert.

Bekanntlich verbinden die USA seit Beginn der achtziger Jahre eine expansive Fiskalpolitik mit einer eher restriktiven Geldpolitik, während in Europa im ganzen eine restriktive Fiskalpolitik mit einer eher restriktiven Geldpolitik kombiniert worden ist. Die USA haben mit dieser Strategiekombination für Europa — folgt man den oben angestellten Modellüberlegungen — einen kontraktiven Einfluß ausgeübt, während umgekehrt die Wirkung des in Europa verfolgten wirtschaftspolitischen Kurses nicht genau abzuschätzen ist, weil eine von Europa betriebene restriktive Fiskalpolitik in den USA einen kontraktiven Effekt erzeugt, während die restriktive Geldpolitik eher in die expansive Richtung wirkt. Geht man davon aus, daß sich beide Effekte im ganzen neutralisieren, so dürfte Europa durch die Maßnahmen der US-amerikanischen Makropolitik eher benachteiligt worden sein als umgekehrt die USA durch die Maßnahmen der Europäer. Dies mußte seinen Niederschlag in den Wachstumsraten der betroffenen Wirtschaftsgebiete finden. In der Tat zeigt der Vergleich der Wachstumsraten ein entsprechendes Bild.³⁰ Das asymmetrische Interdependenzmuster zwischen den USA und Europa und das in beiden Wirtschaftsgebieten verfolgte „policy-mix“ trugen allerdings auch maßgeblich zu dem Ausmaß der Leistungsbilanzdefizite der USA bei.

(45) Die soeben getroffenen Feststellungen müssen in verschiedener Hinsicht relativiert werden. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die ökonometrischen Studien im einzelnen zu durchaus verschiedenen Ergebnissen gelangen, insbesondere hinsichtlich der Wirkung geldpolitischer Maßnahmen.³¹ Weiter erge-

³⁰ „Als Beleg negativer Transmissionswirkungen mag angesehen werden, daß die USA mit Wachstumsraten des realen Sozialprodukts von 3,6% (1983) und 6,4% (1984) das durchschnittliche Wachstumstempo des Zeitraumes 1968-77 (2,7%) überschreiten konnten, während europäische Länder mit Wachstumsraten von 1,6% (1983) und 2,4% (1984) nicht an das durchschnittliche Wachstumstempo des Zeitraumes 1968-77 (3,7%) anschließen konnten“ (Bender 1988, S. 298). — Man muß sich allerdings hüten, die Differenz der Wachstumsraten ausschließlich durch makroökonomische Denkmuster zu erklären; denn gleichzeitig wurden in den USA ordnungs- bzw. wettbewerbspolitisch manche Weichen neu gestellt, woraus sich zumindest ein Teil der Differenzen in den Wachstumsraten erklärt, weil Europa z. B. auf dem Felde der Deregulierung im ganzen weniger Bewegung zeigte.

³¹ Das liegt teilweise an der Unterschiedlichkeit der den Untersuchungen zugrunde liegenden Modelle, „representing a wide range of views about the operation of the economy and showing considerable diversity of results“ (Fischer 1988, S. 15). „The strongest and most consistent results found by examining the twelve models are those for the

Tabelle 1
Policy Interactions, United States and the Rest of the OECD

	GNP (%)		CPI (%)		Int. Rate (%)		Current Acc. (\$ billion)		Ex. Rate (%)
	Own	For.	Own	For.	Own	For.	Own	For.	
I.	1.2	0.3	0.3	0.3	1.1	0.4	-13.1	6.9	+1.4
II.	1.5	0.2	0.3	0.5 ^b	0.6	0.4	-7.1	5.3	+0.4
III.	1.2	-0.1	0.9	-0.3	-1.6	-0.5	-2.8	-2.9	-6.4 ^b
IV.	0.6	0.1	0.5	-0.5	-1.1	-0.3	-0.2	0.1	-3.2

Notes: I. the policy actions are:

Row I. U. S. fiscal expansion, a sustained increase in U. S. government spending equal to 1 percent of GNP.

Row II. OECD fiscal expansion, a sustained increase in government spending in the rest of OECD by 1 percent of GNP.

Row III. U. S. monetary expansion, an increase in the U. S. money supply of 4 percent.

Row IV. OECD monetary expansion, an increase in the money supply in the rest of OECD by 4 percent.

Quelle: Fischer, Stanley (1988), International Macroeconomic Policy Coordination, in: Feldstein, Martin (Hg.), International Economic Cooperation, Chicago and London 1988, S. 16.

ben sich teilweise andere Ergebnisse, wenn nicht Europa, sondern der Rest der OECD mit den USA konfrontiert wird. Wie aus Tab. 1 hervorgeht, führt dann eine expansive Fiskalpolitik in den USA nicht zu einer negativen, sondern positiven Transmission im Rest der OECD, was im übrigen auch in umgekehrter Richtung gilt, d. h., es liegt dann eher eine symmetrische Interdependenz vor. Weiterhin führt danach eine expansive Geldpolitik in den USA zu einer kontraktiven Bewegung im Rest der OECD, und eine expansive Geldpolitik im Rest der OECD zu einer verstärkten Expansion in den USA (vgl. Tab. 1).³² Dies mahnt zu einer gewissen Zurückhaltung im Hinblick auf geographische Erstreckung, zeitliche Dauer und Stärke der oben diskutierten asymmetrischen Interdependenz. Das Problem schwächt sich allerdings dadurch ab, daß die direkten Wirkungen geld- bzw. fiskalpolitischer Maßnahmen im eigenen Lande dominieren: “‘Own’ effects on GNP are in all cases much larger than the ‘Foreign’ effects, thus the interdependence is limited” (Fischer 1988, S. 18). — Schließlich sei noch einmal auf die Unterstellung statischer Preis- und Wechselkurserwartungen im oben verwendeten Modellansatz verwiesen. Die Wirkung

effects of U.S. fiscal policy. The results for monetary policy show considerable divergence across the different models“ (Fischer 1988, S. 16). Vergleiche hierzu auch die jüngst erschienene ausführliche Dokumentation Bryant et al. 1988.

³² Es ist allerdings zu beachten, daß Fischer bei seiner Auswertung der Ergebnisse von zwölf ökonometrischen Studien jeweils von Durchschnittswerten auszugehen scheint.

einer expansiven Fiskalpolitik muß nicht, wie dort unterstellt, in jedem Falle zu einer Aufwertung führen, sondern kann umgekehrt eine Abwertung nach sich ziehen, wenn ein Vertrauensschwund einsetzt (Fischer 1988, S. 17). — Abschließend sei noch vermerkt, daß im Modellansatz wirklich freie Wechselkurse unterstellt worden sind, während in der Realität oft genug Interventionen im Devisenmarkt stattfanden. Auch hierdurch könnten die Ergebnisse der ökonometrischen Studien verzerrt sein (Grauwe/Fratianni 1985).

(46) Wie bereits eingangs betont worden ist, wird in diesem Beitrag die Frage der internationalen Kooperation nicht analysiert. Die Interdependenz als solche, aber auch ihr wahrscheinlich — zumindest im Verhältnis USA/Europa — asymmetrischer Charakter, legen an sich eine solche Kooperation nahe. Dieser Schluß wäre jedoch voreilig, weil mit der Wünschbarkeit einer Koordination der internationalen Wirtschaftspolitik noch nicht ohne weiteres deren Möglichkeit und Erfolg garantiert sind. Darüber hinaus ist zu bedenken, daß der Versuch einer solchen Koordination Nebenwirkungen hervorruft, welche die vielleicht möglichen Wohlfahrtsgewinne mehr als aufwiegen (Willgerodt 1987, S. 37ff.). Doch stellt die genaue Erörterung dieser Fragen bereits ein anderes Thema dar.

Literatur

- Bender, Dieter (1988), Weltwirtschaftliche Verflechtung und Internationalisierung der Politik, in: Cassel, Dieter; Ramb, Bernd-Thomas; Thieme, H. Jörg (Hg.), *Ordnungspolitik*, München 1988.
- Branson, W. H. (1983), Economic Structure and Policy for External Balance, in: IMF Staff Papers, Nr. 30, S. 39-66.
- Bruno, M., Sachs, J. (1985), *The Economics of Worldwide Stagflation*, Oxford.
- Bryant, Ralph C. (1980), *Money and Monetary Policy in Interdependent Nations*, Washington, D.C.
- et al. (ed.) (1988), *Empirical Macroeconomics for Interdependent Economies*, Washington, D.C.
- et al. (ed.) (1988), *Empirical Macroeconomics for Interdependent Economies*, Supplemental Volume, Washington D.C.
- Buiter, W. H. (1986), Macroeconomic Policy Design in an Interdependent World Economy: An Analysis of Three Contingencies, in: IMF Staff Papers, Nr. 33, S. 541-582.
- Cooper, Richard N. (1987), International Economic Co-operation: Overview and a Glimpse of the Future, in: OECD (Hg.), *Interdependence and Co-operation in Tomorrow's World*, Paris, S. 180-194.
- de Grauwe, Paul and Fratianni, Michele (1985), Interdependence, Macro-economic Policies and All That, in: *The World Economy: A Quarterly Journal on International Economic Affairs*, Vol. 8, S. 63-79.

- Dornbusch*, Rüdiger (1976), Expectations and Exchange Rate Dynamics, in: *Journal of Political Economy*, Band 84, S. 1161-1176.
- (1988), Flexible Exchange Rates and Interdependence, in: *IMF Staff Papers*, Nr. 30, S. 3-30.
- Fehl*, Ulrich (1977), Öffentliche Versorgung und Wählerstimmenmarkt. Ein Beitrag zur politischen Ökonomie, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaften*, Band 28, S. 83-98.
- Feldstein*, Martin (1985), American Economic Policy and the World Economy, in: *Foreign Affairs*, Vol. 63, S. 995-1008.
- (1986), U.S. Budget Deficits and the European Economies: Resolving the Political Economy Puzzle, in: *American Economic Review*, Vol. 76, S. 342-346.
- Fischer*, Stanley (1988), International Macroeconomic Policy Coordination, in: *Feldstein, Martin* (Hg.), *International Economic Cooperation*, Chicago and London, S. 11-43.
- Flassbeck*, Heiner (1988), Preise, Zins und Wechselkurs, Tübingen.
- Frenkel*, Jacob A. (1976), A Monetary Approach to the Exchange Rate: Doctrinal Aspects and Empirical Evidence, in: *Scandinavian Journal of Economics*, Band 78, S. 200-224.
- (1986), International Interdependence and the Constraints on Macroeconomic Policies, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 122, S. 615-645.
- Frenkel*, Jacob A.; *Razin*, Assaf (1986), Fiscal policies in the World economy, in: *Journal of Political economy*, Vol. 94, S. 564-594.
- Frey*, Bruno (1985), *Internationale Politische Ökonomie*, München.
- Giersch*, Herbert (1988), Europa '92: Nicht auf dem Verordnungswege, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 235 vom 8. 10. 88.
- Hallett*, Hughes (1986), Autonomy and the Choice of Policy in Asymmetrically Dependent Economies, in: *Oxford Economic Papers*, Vol. 38, S. 516-544.
- Hauser*, Heinz; *Moser*, Peter; *Planta*, Renaud; *Schmid*, Ruedi (1988), Der Beitrag von Jan Tumlir zur Entwicklung einer ökonomischen Verfassungstheorie internationaler Handelsregeln, in: *ORDO*, Band 39, S. 219-237.
- Herz*, Wilfried (1988), Ernütternde Bilanz, in: *Wirtschaftswoche*, Nr. 49, S. 29-32.
- Hesse*, Helmut (1985), Internationale Interdependenzen im weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß, in: *Giersch, Herbert* (Hg.), *Probleme und Perspektiven der weltwirtschaftlichen Entwicklung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 148, Berlin 1985, S. 265-286.
- Johnson*, Harry G. (1975), Der monetäre Ansatz zur Zahlungsbilanztheorie, in: *Derselbe, Inflation. Theorie und Politik*, München, S. 84-108.
- Kaiser*, Karl (1988), Die Rolle der Vereinigten Staaten in der Welt im nächsten Jahrzehnt, in: *Europa Archiv*, Folge 24, S. 699-711.
- Klodt*, Henning (1987), Wettlauf um die Zukunft. Technologiepolitik im internationalen Vergleich, *Kieler Studien*, Tübingen.
- (1988), Neue Entwicklungstendenzen im Welthandel, Referat gehalten auf dem wirtschaftspolitischen Symposium der Akademie für Politik und Zeitgeschehen

- „Weltwirtschaft im Zeichen zunehmenden internationalen Wettbewerbs“, München, 2. u. 3. November 1988, Manuskript, S. 2.
- Masson, Paul R.; Knight, Malcolm* (1986), International Transmission of Fiscal Policies in Major Industrial Countries, in: IMF Staff Papers, Nr. 33, S. 387-438.
- Mussa, M.* (1976), The Exchange Rate, the Balance of Payments and Monetary and Fiscal Policy under a Regime of Controlled Floating, in: Scandinavian Journal of Economics, Band 78, S. 229-248.
- Oberender, Peter* (1988), Marktdynamik und internationaler Handel, Tübingen.
- Oudiz, G.; Sachs, J.* (1984), Macroeconomic Policy Coordination among the Industrial Countries, in: Brookings Paper on Economic Activity, S. 1-64.
- Persson, Torsten* (1982), Global Effects of National Stabilization Policies under Fixed and Floating Exchange Rates, in: Scandinavian Journal of Economics, Vol. 84, S. 165-192.
- Petersmann, Ernst-Ulrich* (1988), Handelspolitik als Verfassungsproblem, in: ORDO, Band 39, S. 239-254.
- Siebert, Horst* (1985), Wirtschaftliche Zwänge für offene Volkswirtschaften, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 121, S. 609-627.
- Smeets, Heinz-Dieter* (1988), Die Bundesrepublik Deutschland als internationale Konjunkturlokomotive, Hamburg.
- Thieme, Jörg und Vollmer, Uwe* (1989), Integrationsprozesse nationaler Finanzmärkte: Indikatoren, Ursachen und Effekte, Referat im Rahmen des 22. Internationalen Radeiner Forschungsseminars „Wirtschaftssysteme im Umbruch. Markt- und Planwirtschaft zwischen internationalem Anpassungzwang und nationalem Reformbedarf“.
- v. *Hayek, Friedrich A.* (1965), Was der Goldwährung geschehen ist. Ein Bericht aus dem Jahre 1932 mit zwei Ergänzungen, Tübingen.
- (1981), Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 2: Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit, Landsberg am Lech.
- v. *Weizsäcker, C. Christian* (1988), Das Auto, der Kühlschrank, das Telefon, in: ORDO, Band 39, S. 169-171.
- Vaabel, Roland* (1980), Internationale Absprachen oder Wettbewerb in der Konjunkturpolitik, Tübingen.
- Vernon, Raymond* (1987), Global Interdependence in Historical Perspective, in: OECD (Hg.), Interdependence and Co-operation in Tomorrow's World, Paris, S. 22-35.
- Welfens, Paul* (1989), Internationalisierung von Güterproduktion und Ressourceneinsatz: Wirtschaftspolitischer Autonomieverlust durch Standortwettbewerb offener Volkswirtschaften? Referat im Rahmen des 22. Internationalen Radeiner Forschungsseminars „Wirtschaftssysteme im Umbruch. Markt- und Planwirtschaft zwischen internationalem Anpassungzwang und nationalem Reformbedarf.“
- Willgerodt, Hans* (1980), Grenzen der wirtschaftlichen Souveränität — Zur Mechanik von Protektion und Freihandel, in: Duwendag, Dieter und Siebert, Horst (Hg.), Politik

- und Markt. Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre, Hans Karl Schneider zum 60. Geburtstag, Stuttgart und New York, S. 281-296.
- (1985), Außenwirtschaftspolitik, in: Staatslexikon, herausgegeben von der Görres-Gesellschaft, 7. Auflage, Freiburg, Spalte 448-457.
 - (1987), Weltwirtschaft ohne Marktwirtschaft?, herausgegeben vom Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, Zürich.
 - (1988), Die Neuordnung des GATT: Regeln für den weltwirtschaftlichen Strukturwandel und Technologietransfer, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Band 34, S. 11-32.

Anhang

- | | |
|---|-------------------------------------|
| (1) $B/i = b(i, i^*)W + f^*(i, i^*)W^*e$ | Inländischer Wertpapiermarkt |
| (2) $B^*/i^* = b^*(i, i^*)W^* + f(i, i^*)W/e$ | Ausländ. Wertpapiermarkt |
| (3) $M = m(i, i^*)W$ | Inländischer Geldmarkt ⁺ |
| (4) $M^* = m^*(i, i^*)W^*$ | Ausländ. Geldmarkt ⁺ |
| (5) $W = B_I + eB^*_I + M$ | Vermögensrestriktionen |
| (6) $W^* = B^*_A + B_A/e + M^*$ | im In- bzw. Ausland |
| (7) $Y^d = A(Y^v, i, W/P, G) + Ex(A^*, e^*) - e^* Im(A, e^*)$ | |
| (8) $Y^{*d} = A^*(Y^{*v}, i^*, W^*/P^*, G^*) + Ex^*(A, e^*) - Im^*(A^*, e^*)/e^*$ | |
| (9) $Y^s = Y^s(P, w, P_R) = Y^s(w/P, P_R/P)$ | |
| (10) $Y^{*s} = Y^{*s}(P^*, w^*, P^*_R) = Y^{*s}(w^*/P^*, P^*_R/P^*)$ | |
| (11) $Y^d = Y^s$ | Gleichgewichtsbedingungen |
| (12) $Y^{*d} = Y^{*s}$ | |
-
- | | |
|--|--|
| (13) $w = P_c^{\beta_1} Y^{\beta_2}; (0 < \beta_1 \leq 1; \beta_2 > 0);$ | |
| (14) $w^* = P_c^{*\beta_1} Y^{*\beta_2}; (0 < \beta_1^* \leq 1; \beta_2^* > 0);$ | |
| (15) $P_c = P^a(P^*e)^{1-\alpha}; (0 < \alpha < 1);$ | |
| (16) $P^*_c = P^{**a}(P/e)^{1-\alpha^*}; (0 < \alpha^* < 1);$ | |
| (17) $P_R = P^*_R e$ | |
| (18) $Y^v = (YP - aY^v P_R - T)/P = [Y(P - aP_R) - T]/P$ | |
| (19) $Y^{*v} = (Y^*P^* - a^*Y^*P^*_R - T^*)/P^* = [Y^*(P^* - a^*P^*_R) - T^*]/P^*$ | |

A = Absorption Inland; A^* = Absorption Ausland; B^*/i^* = Bestandsangebot ausländischer Wertpapiere; B/i = Bestandsangebot inländischer Wertpapiere; $bW = B_I$ = der von Inländern nachgefragte Bestand inländischer Wertpapiere; $e^r = eP^*/P$ = realer Wechselkurs; Ex = Export des Inlandes; Ex^* = Export des Auslandes; f^*W^*e = der von Ausländern nachgefragte Bestand inländischer Wertpapiere; analog umgekehrt sind die Größen $b^*W^* = B^*_A$ und $fW/e = B^*_I$ definiert; G = Staatsausgaben Inland;

⁺ Es wird unterstellt, daß die Kassenbestände nur in nationaler Währung gehalten werden.

G^* = Staatsausgaben im Ausland; i = Zinssatz im Inland; i^* = Zinssatz im Ausland; Im = Import des Inlandes; Im^* = Import des Auslandes; M = inländische Geldmenge; M^* = ausländische Geldmenge; P_c^* = Konsumgutpreis im Ausland; P_R^* = Rohstoffpreis im Ausland; P_c = Konsumgutpreis im Inland; P_R = Rohstoffpreis im Inland; T = Steuern im Inland; T^* = Steuern im Ausland; w = Nominal-Lohnsatz im Inland; w^* = Nominal-Lohnsatz des Auslands; Y = Realeinkommen im Inland; Y^* = Realeinkommen im Ausland; Y^{*d} = Güternachfrage im Ausland; Y^{*s} = Güterangebot des Auslandes; Y^{*v} = verfügbares Einkommen im Ausland; Y^d = Güternachfrage im Inland; Y^s = Güterangebot des Inlandes; Y^v = verfügbares Einkommen im Inland.

Wohlfahrtsgewinne durch international koordinierte Wirtschaftspolitik?*

Von *Wim Kösters*, Münster

1. Problemstellung

Die Geschichte der internationalen wirtschaftspolitischen *Kooperation* ist lang.¹ Sie umfaßt, um nur einige Beispiele zu nennen, den Deutschen Zollverein, den Goldstandard und die Konferenz von Genua 1922 ebenso wie die Gründung und laufende Tätigkeit von BIZ, IWF, Weltbank, OECD, GATT und EG.

Im Rahmen dieser und vieler anderer Institutionen gelangen u. a. internationale Einigungen über

- einen regelmäßigen Informationsaustausch hinsichtlich ökonomischer Lage und Kurs der Wirtschaftspolitik in den beteiligten Ländern sowie gemeinsame Observation und Analyse der weltwirtschaftlichen Entwicklung,
- gemeinsame Definitionen, Meßkonzepte, Standards und Normen auf zahlreichen Gebieten,
- die Beseitigung oder Reduzierung von Hemmnissen im internationalen Güter- und Kapitalverkehr und
- den ordnungspolitischen Rahmen für Weltwährungen und Welthandel.

Die Themenstellung zielt jedoch nicht auf eine wohlfahrtstheoretische Untersuchung dieser etablierten Formen internationaler wirtschaftspolitischer Zusammenarbeit. Sie betrifft vielmehr das aktuellere Problem der Wohlfahrtseffekte einer viel weitergehenden Kooperation, nämlich einer internationalen *Koordination* auf der Ebene der makroökonomischen Prozeßpolitik. Eine solche „Koordination besteht in Vereinbarungen über die Ausrichtung der Wirt-

* Der Artikel wurde Anfang Mai 1989 abgeschlossen.

¹ Vgl. hierzu R. N. Cooper, International Economic Cooperation: Overview and A Glimpse of the Future. In: OECD, Interdependence and Cooperation in Tomorrow's World. Paris 1987, S. 180-194 und B. Eichengreen, International Policy Coordination in Historical Perspective. A View from the Interwar Years. In: H. W. Buiter und R. C. Marston (Hrsg.), International Economic Policy Coordination. Cambridge u. a. 1985, S. 139-178.

schaftspolitik auf gemeinsame Ziele und über die Durchführung gemeinsamer, aufeinander abgestimmter Maßnahmen“.²

Während die Fragestellung des Themas in der Wissenschaft noch kontrovers diskutiert wird, ist sie von den Teilnehmern der Weltwirtschaftsgipfel (G 5 später G 7 und Vertreter der EG)³ längst im affirmativen Sinne beantwortet worden. Dies zeigen die Vereinbarungen auf dem Bonner Gipfel 1978 und mehr noch die des Tokio Gipfels 1986, mit dem in jüngerer Zeit die Weichen für eine diskretionär ausgerichtete Politikkoordination gestellt wurden. „Seit Tokio haben die Gipfelländer die Koordination ihrer Wirtschaftspolitik mit dem Ziel verstärkt, die Vereinbarkeit der einzelstaatlichen Maßnahmen untereinander und auf internationaler Ebene zu gewährleisten. Dies ist für ein größeres anhaltendes weltweites Wachstum, verringerte außenwirtschaftliche Ungleichgewichte und stabilere Wechselkursverhältnisse wesentlich.“⁴ Die Finanzminister der G 7 wurden in Tokio angewiesen, in Zusammenarbeit mit dem IWF eine multilaterale Überwachung und wirtschaftspolitische Abstimmung anhand von Indikatoren (Wachstumsraten des BSP, Inflationsraten, Arbeitslosenquoten, Zinssätze, Haushaltsdefizite, Leistungsbilanzdefizite, Wachstumsraten der Geldmenge, Währungsreserven, Wechselkurse und neuerdings auch Rohstoffpreise) durchzuführen.⁵ Wegen der Vielzahl der verwendeten Indikatoren und

² D. Bender, Weltwirtschaftliche Verflechtung und Internationalisierung der Politik. In: D. Cassel, B.-T. Ramb und H. Jörg Thieme (Hrsg.), *Ordnungspolitik*. München 1988, S. 299.

³ G 5 = USA, Bundesrepublik Deutschland, Japan, Frankreich und Großbritannien; G 7 = G 5 plus Kanada und Italien.

⁴ Wirtschaftserklärung von Venedig vom 19. Juni 1987, Übersetzung. In: Deutsche Bundesbank / Auszüge aus Presseartikeln vom 11. Juni 1987, (Nr. 43), S. 1.

⁵ Vgl. Communiqué des Weltwirtschaftsgipfels in Tokio amtliche Übersetzung. In: Deutsche Bundesbank / Auszüge aus Presseartikeln vom 6. Mai 1986 (Nr. 34), S. 1 - 3. Im Communiqué des Gipfels von Venedig wird das Verfahren kurz so beschrieben: „Die Staats- und Regierungschefs bestätigten die von der Gruppe der sieben Finanzminister erreichten Vereinbarungen, wonach mit Hilfe des Internationalen Währungsfonds (IWF) die Überwachung ihrer Volkswirtschaften anhand von Wirtschaftsindikatoren, einschließlich der Wechselkurse, gestärkt werden soll, und zwar insbesondere durch

— die Verpflichtung jedes Landes, für seine Wirtschaft mittelfristige Ziele und Prognosen aufzustellen, und der Gruppe als solcher, sowohl einzelstaatlich als auch gemeinsam in sich geschlossene Ziele und Prognosen zu erarbeiten; und

— die Verwendung von Leistungsindikatoren, anhand deren die aktuellen wirtschaftlichen Trends geprüft und beurteilt werden können und mit denen sich feststellen läßt, ob erhebliche Abweichungen von einem beabsichtigten Kurs eingetreten sind, so daß Abhilfemaßnahmen in Erwägung gezogen werden müssen.“ Wirtschaftserklärung von Venedig, a.a.O., S. 2. Daß weiter an diesem Konzept festgehalten werden soll, wird deutlich, wenn die Teilnehmer der Gipfelkonferenz von Toronto (1988) in ihrem Communiqué konstatieren „...an increased commitment to international cooperation, resulting in the intensified process of policy coordination adopted at the 1986 Tokyo Summit and further strengthened at the Venice Summit and in the Group of Seven.“ Toronto Economic Summit, Economic Declaration, Toronto, June 21, 1988. In: Deutsche Bundesbank / Auszüge aus Presseartikeln vom 23. Juni 1988 (Nr. 46), S. 5.

ihrer nicht bekannten Gewichtung läuft das Konzept der G 7 somit auf eine von Fall zu Fall von den Finanzministern auszuhandelnde Koordination nationaler Wirtschaftspolitiken hinaus.

Diese Art von Politikkoordination findet zwar gegenwärtig die Unterstützung vieler Ökonomen⁶, fordert jedoch auch einigen Widerspruch heraus. Mit der vorliegenden Arbeit soll eine kritische Einschätzung des gegenwärtigen Standes der Diskussion um die Wohlfahrtseffekte einer aktiven (prozeßpolitischen) internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik versucht werden.

Dies geschieht jedoch nicht anhand konkreter Konzepte einzelner Gruppen von Ländern (z. B. G 7, OECD⁷ oder EG⁸), sondern vielmehr allgemeiner durch eine Auseinandersetzung mit den im wissenschaftlichen Bereich verwendeten Argumenten.

Bei der ökonomischen Begründung positiver Wohlfahrtseffekte einer international koordinierten Wirtschaftspolitik dominieren heute gerade auch in der wissenschaftlichen Politikberatung⁹ ganz eindeutig spieltheoretische Ansätze. Sie sind umfassender als frühere Begründungen des Kooperationsbedarfs¹⁰ und versuchen explizit, die im Thema angesprochenen Wohlfahrtsgewinne zu identifizieren. Ihre wichtigsten theoretischen und empirischen Ergebnisse werden im folgenden dargestellt und kritisch gewürdigt.

2. Wohlfahrtsgewinne einer international koordinierten Wirtschaftspolitik: die neuere ökonomische Begründung

Ausgangspunkt der neueren spieltheoretischen Begründung¹¹ ist ein hoher Grad der weltwirtschaftlichen Verflechtung, der dazu führt, daß sich ein

⁶ Vgl. direkt zum Konzept der G 7 J. Williamson und M. H. Miller, Targets and Indicators: A Blueprint for the International Coordination of Economic Policy. Institute for International Economics. Policy Analyses in International Economics 22. Washington, D.C. 1987.

⁷ OECD, Interdependence and Cooperation in Tomorrow's World. Paris 1987.

⁸ H. Matthes, Koordinierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der EG. In: Wirtschaftsdienst, 67. Jg. (1987), S. 247-256.

⁹ Vgl. hierzu z. B. die OECD-Studie von K. Clinton und J.-C. Chouraqui, Monetary Policy in the Second Half of the 1980s: How Much Room for Manœuvre? OECD Department of Economics and Statistics Working Papers No. 39, Paris 1987.

¹⁰ Eine kurze Diskussion dieser früheren Ansätze zur Begründung einer internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik neben dem spieltheoretischen Ansatz findet sich z. B. in R. Vaubel, Coordination or Competition among National Macroeconomic Policies? In: F. Machlup, G. Fels und H. Müller-Groeling (Hrsg.), Reflections on a Troubled World Economy. Essays in Honour of Herbert Giersch. London 1983, S. 3-28; Derselbe, International Collusion or Competition for Macroeconomic Policy Coordination? A Restatement. In: Recherches Economiques de Louvain, Vol. 51 (1985), S. 223-240, und D. Bender, Weltwirtschaftliche Verflechtung und Internationalisierung der Politik, a. a. O.

erheblicher Teil der Wirkungen der Wirtschaftspolitik eines Landes im Ausland entfaltet und vice versa. Es wird also *erstens* unterstellt, daß die Wirtschaftspolitik eines Landes durch signifikante Spillovers spürbar die Ziele der anderen Länder tangiert.

Darüber hinaus wird *zweitens* angenommen, daß von diesen Spillovers der ausländischen Wirtschaftspolitik *unabhängige Wirkungen* auf die heimischen Ziele ausgehen und vice versa. Die Spillovers dürfen mithin nicht die gleichen Wirkungen entfalten wie eine lineare Kombination heimischer Instrumente, da sie ja sonst durch nationale Politik völlig neutralisiert werden könnten.

Schließlich wird *drittens* unterstellt, daß kein Land genügend (unabhängige) Instrumente zur Erreichung aller seiner Ziele besitzt. Wäre dies nämlich der Fall, könnte es alle Ziele allein durch nationale Politik realisieren.

Bei Gültigkeit dieser Annahmen werden Wohlfahrtsgewinne durch internationale Koordination nun folgendermaßen abgeleitet. Nationale Wirtschaftspolitiken haben unter diesen Bedingungen externe Effekte in Form von positiven und negativen Spillovers auf die Ziele anderer Länder, die jedoch bei rein nationaler Orientierung in den Entscheidungen der Träger keine Berücksichtigung finden. Weltwirtschaftlich gesehen führt dies zu einer nicht paretooptimalen Kombination nationaler Politiken. Wirtschaftspolitische Maßnahmen mit positiven externen Effekten (Lokomotiveffekte) werden wegen des bekannten Trittbrettfahrerproblems nicht genügend ausgeweitet, so daß durch ein Zuwenig an Wirtschaftspolitik ein Pareto-Optimum nicht erreicht wird. Solche mit negativen externen Effekten (Beggar my neighbour-Effekte) werden dagegen

¹¹ Inzwischen gibt es einige Übersichtsartikel zu den spieltheoretischen Ansätzen zur Begründung der Notwendigkeit einer internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik. Vgl. R. N. *Cooper*, Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies. In: R. W. Jones und P. B. Kenen (Hrsg.), *Handbook of International Economics*, Vol. 2, Amsterdam 1985, S. 1195-1234; M. *Artis* und S. *Ostry*, International Economic Policy Coordination. Chatham House Papers Nr. 30. London, New York und Henley 1986; S. *Fischer*, International Macroeconomic Policy Coordination. In: M. Feldstein (Hrsg.), *International Economic Cooperation*. Chicago und London 1988, S. 11-43; K. *Hamada*, The Political Economy of International Monetary Interdependence. Cambridge 1985; J. *Horne* und P. R. *Masson*, Scope and Limits of International Economic Cooperation and Policy Coordination. In: IMF Staff Papers, Vol. 35 (1988), S. 259-296; P. *Kenen*, Exchange Rates and Policy Coordination. Brookings Discussion Papers No. 61, Washington 1987; A. *Coté*, International Policy Transmission and Coordination. Bank of Canada, International Department. Ottawa 1986; B. *Reszat*, Wirtschaftliche Interdependenz und internationale Kooperation. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 31. Jg. (1986), S. 267-291; G. *Oudiz*, Macroeconomic Policy Coordination: Where Should We Stand? In: H. Giersch (Hrsg.), Macro and Micro Policies for More Growth and Employment. Tübingen 1988; J. A. *Frenkel*, M. *Goldstein*, P. *Masson*, International Coordination of Economic Policies: Scope, Method, and Effects. Paper presented at Conference organized by the IMF and HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung on „National Economic Policies and Their Impact on the World Economy“. Hamburg 6.-7. Mai 1988.

übermäßig dosiert, so daß in diesem Falle durch ein Zuviel an Wirtschaftspolitik ein Pareto-Optimum verfehlt wird.

Dies läßt sich durch zwei Beispiele für das System flexibler Wechselkurse illustrieren.¹² Eine international nicht koordinierte Wirtschaftspolitik kann im folgenden Fall zu einer ungewollten Rezession führen. Wenn alle Länder gleichzeitig den Versuch machen sollten, durch restriktive Geldpolitik eine Aufwertung der heimischen Währung zu erreichen, um in deren Gefolge über eine höhere Arbeitslosenquote sowie sinkende Importpreise weniger Inflation zu erzwingen, sind diese Pläne wegen ihrer Inkompatibilität zum Scheitern verurteilt. Denn offensichtlich ist eine gleichzeitige Aufwertung aller Währungen nicht möglich. Eine ungewollte Rezession tritt ein, wenn an der angestrebten Verringerung der Inflationsrate festgehalten wird, da diese nur bei viel höherer Arbeitslosenquote als geplant erzielt werden kann.

Aber auch der umgekehrte Fall einer Überexpansion ist im System flexibler Wechselkurse möglich. Er tritt ein, wenn sich mehrere Länder gleichzeitig aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit entschließen sollten, durch expansive Geldpolitik eine Abwertung ihrer Währungen zu erreichen. Obwohl natürlich nicht alle Wechselkurse simultan gesenkt werden können, führen die Versuche, dies zu tun, zu einer weltweiten monetären Überexpansion mit inflationären Folgen.

Bei unkoordinierter Vorgehensweise, bei der die externen Effekte der eigenen Wirtschaftspolitik und die Reaktionen des Auslands darauf nicht in Rechnung gestellt werden, kommen mithin suboptimale Ergebnisse zustande, obwohl jedes Land aus seiner Sicht rational handelt. Die nationalen Träger stehen vor einem strategischen Entscheidungsproblem, dessen Struktur aus der Oligopoltheorie bekannt ist: Die aus der Sicht des einzelnen Landes beste Strategie zur Erreichung der gesetzten Ziele hängt von der jeweiligen Wirtschaftspolitik der anderen Länder ab.

Wenn nun durch Koordination — anders als bei nationalen Alleingängen — die externen Effekte der nationalen Wirtschaftspolitiken berücksichtigt werden, kann die Wohlfahrt vieler Länder erhöht werden, ohne die der übrigen zu senken. Eine paretooptimale kooperative Lösung kommt jedoch nicht bei dezentralen Entscheidungssystemen, sondern vielmehr durch internationale Vereinbarungen zustande. Da für deren Abschluß wegen der erzielbaren Wohlfahrtsgewinne ein ökonomischer Anreiz besteht, entspricht internationale Koordination dem Interesse der beteiligten Länder und erfordert daher kein altruistisches Verhalten.

¹² Vgl. zu diesen und anderen Beispielen auch für ein System fester Wechselkurse z. B. J. Scheide und S. Sinn, Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik: Pro und Contra. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 135, Kiel 1987 und M. Artis und S. Ostry, a. a. O.

Die Wohlfahrtsgewinne, die kooperative gegenüber nichtkooperativen Strategien abwerfen, lassen sich für den Zweiländer-Fall genauer anhand des sogenannten *Hamada-Diagramms*¹³ aufzeigen. Der Einfachheit halber wird angenommen, daß in einem System flexibler Wechselkurse die betrachteten Länder bei der Verfolgung ihrer zwei Ziele, Wachstum und Preisniveaustabilität, nur ein Instrument, die Wachstumsrate der Geldmenge, zur Verfügung haben.¹⁴ Es wird damit sichergestellt, daß kein Land — es sei denn zufällig — seine beiden Ziele allein durch nationale Wirtschaftspolitik erreichen kann. Außer durch Zufall wird auch ein Konflikt zwischen den Zielen beider Länder bestehen.

Das geldpolitische Instrument des Inlands (m) und des Auslands (m^*) ist in den Abb. 1 a und b auf den jeweiligen Achsen abgetragen, wobei an Abb. 1 a die Folgen einer kontraktiven und an Abb. 1 b die einer expansiven Übersteuerung der Geldpolitik weiter unten deutlich gemacht werden sollen. Es wird unterstellt, daß die nationalen Träger der Wirtschaftspolitik ihr geldpolitisches Instrument so einsetzen, daß dadurch eine quadratische soziale Wohlfahrtsfunktion (oder Verlustfunktion) mit den beiden Zielen (Zielabweichungen) als Argumenten maximiert (minimiert) wird. Die Indifferenzkurven dieser Wohlfahrtsfunktionen (Verlustfunktionen) können als eine Schar von Ellipsen um den inländischen (A) bzw. ausländischen (A^*) Sättigungspunkt dargestellt werden. Da in A bzw. A^* die höchstmögliche soziale Wohlfahrt (niedrigster sozialer Verlust) für das Inland bzw. das Ausland gegeben ist, repräsentieren weiter von diesen Punkten entfernt liegende Kurven eine niedrigere soziale Wohlfahrt (höhere soziale Verluste). Die Reaktionsfunktionen des Inlands (R) und des Auslands (R^*) kommen nun dadurch zustande, daß das betrachtete Land die heimische Wachstumsrate der Geldmenge so festsetzt, daß dadurch seine soziale Wohlfahrt bei gegebener Geldpolitik des anderen Landes maximiert wird.¹⁵

¹³ Seine Grundstruktur stammt aus der Duopoltheorie. Es ist benannt nach K. Hamada, der die grundlegenden spieltheoretischen Arbeiten zur internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik lieferte. Vgl. K. Hamada, Alternative Exchange Rate Systems and the Interdependence of Monetary Policies. In: R. Z. Aliber (Hrsg.), National Monetary Policies and the International Financial System. Chicago 1974, S. 13-33 und derselbe, A Strategic Analysis of Monetary Interdependence, In: Journal of Political Economy, Vol. 84 (1976), S. 677-700.

¹⁴ Alle anderen Einflußgrößen auf die Ziele seien zudem als gegeben unterstellt, so daß die beiden Ziele allein von der Geldpolitik beider Länder abhängen.

¹⁵ Da sich die vom Ausland gewählten Werte der Wachstumsrate der Geldmenge durch eine Schar von Parallelen zur m -Achse darstellen lassen, verläuft die Reaktionsfunktion des Inlands (R) durch alle Tangentialpunkte dieser Geraden mit den ellipsenförmigen Indifferenzkurven der Wohlfahrtsfunktion des Inlands. Entsprechend ergibt sich die Reaktionsfunktion des Auslands (R^*) als Verbindung aller Tangentialpunkte von Parallelen zur m^* -Achse mit den Indifferenzkurven der Wohlfahrtsfunktion des Auslands. Für eine genauere Herleitung dieser Ergebnisse im Rahmen einfacher spieltheoretischer Modelle vgl. z. B. R. N. Cooper, Economic Interdependence... a.a.O.; M. B. Canzoneri und J. A. Gray, Two Essays on Monetary Policy in an Interdependent World. Board of Governors of the Federal Reserve System. International Finance Discussion Papers No. 219, Washington 1983.

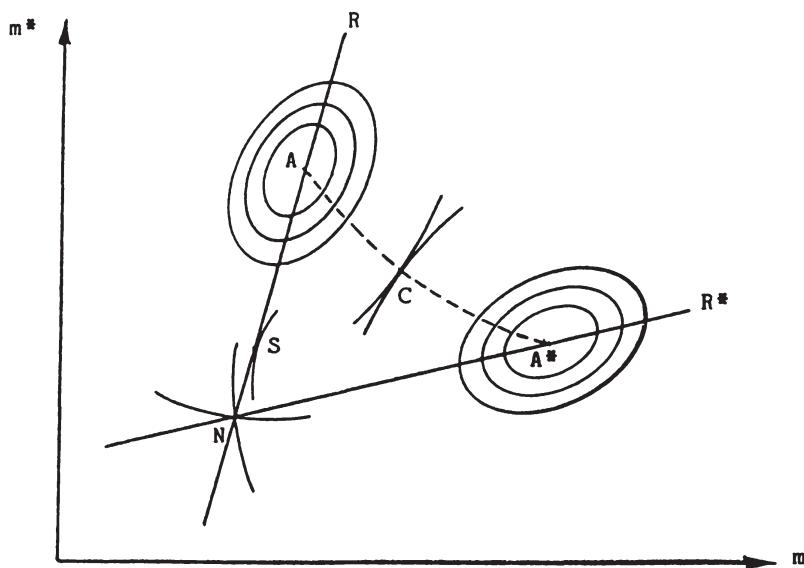


Abbildung 1 a

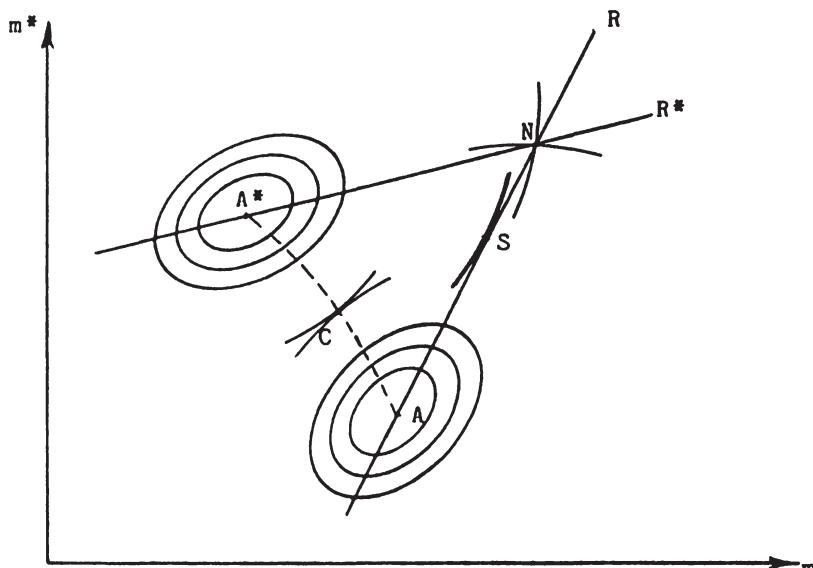


Abbildung 1 b

Je nach angenommener Strategie erhält man nun drei Arten von Lösungen: Cournot-Nash-Lösung (N), Stackelberg-Lösung (S) und kooperative Lösung (C).

Wenn jedes Land bei der Verfolgung seiner Ziele unabhängig handelt, indem es die Politik des jeweils anderen als gegeben annimmt und mögliche Reaktionen auf die eigene Strategie nicht antizipiert, kommt die Cournot-Nash-Lösung (N) zustande. Denn beide Länder werden zunächst unabhängig voneinander ihre Sättigungspunkte (A und A^*) anzustreben versuchen. Da diese aber nicht kompatibel sind, kommt es zu einer Anpassung des Instrumenteneinsatzes entlang den Reaktionsfunktionen, die im Gleichgewichtspunkt N endet. Denn erst hier ist die Kompatibilität der unabhängig verfolgten Strategien sichergestellt.

Berücksichtigt nun ein Land die Reaktionen des anderen und übernimmt die Führungsposition — in Abb. 1a und b ist es das Ausland —, kommt die Stackelberg-Lösung (S) zustande. Denn nun wird das Ausland als Führer im Stackelbergschen Sinne seine Wohlfahrt dadurch maximieren, daß es diejenige Wachstumsrate der Geldmenge wählt, bei der seine Indifferenzkurve die Reaktionsfunktion des Inlands tangiert. Die Stackelberg-Lösung (S) ist im Vergleich zur Cournot-Nash-Lösung (N) mit Wohlfahrtsgewinnen verbunden, da S für beide Länder auf einer höheren Indifferenzkurve liegt.¹⁶

Die beiden nichtkooperativen Strategien, Cournot-Nash und Stackelberg, sind jedoch gegenüber einer kooperativen Strategie (C) eindeutig inferior. Nur letztere führt zu paretooptimalen Kombinationen der Geldpolitiken beider Länder, die alle auf der die beiden Sättigungspunkte A und A^* verbindenden Kontraktkurve liegen. Für jeden Punkt auf der Kontraktkurve gilt, daß die Wohlfahrt beider Länder *zugleich* nicht mehr gesteigert werden kann. Geht man von den beiden Sättigungspunkten A und A^* aus, so ist aus der Sicht des einen Landes die Geldpolitik des jeweils anderen zu kontraktiv (Abb. 1a) bzw. zu expansiv (Abb. 1b) ausgestaltet. Die kooperative Lösung (C) kann nun in Verhandlungen dadurch zustande gebracht werden, daß die wechselseitigen Forderungen nach einer expansiveren (Abb. 1a) bzw. kontraktiveren (Abb. 1b) Politik des jeweils anderen Landes mit der wechselseitigen Zusicherung verbunden werden, als Gegenleistung seinerseits expansivere (Abb. 1a) bzw. kontraktivere (Abb. 1b) Maßnahmen zu ergreifen. Damit würde vermieden, daß durch strategische Interaktionen eine übermäßige Kontraktion (N in

¹⁶ Da nicht nur die Wohlfahrt des die Führungsposition übernehmenden Landes, sondern auch — u.U. sogar mehr noch — die des anderen Landes steigt, obwohl sich letzteres nur ähnlich wie bei der Cournot-Nash-Lösung anpaßt, ist ein Zustandekommen der Stackelberg-Lösung nicht gesichert. Denn es besteht kein besonderer Anreiz für die Übernahme der Führungsposition, so daß es passieren kann, daß beide Länder in N abwarten, daß das jeweils andere vorangeht („Hannemann geh du voran“). Vgl. hierzu R. N. Cooper, Economic Interdependence ... a.a.O., S. 1217f.

Abb. 1 a) bzw. übermäßige Expansion (N in Abb. 1 b) eintritt. Welcher Punkt auf der Kontraktkurve als kooperative Lösung zustandekommt, hängt von den Annahmen des Modells, insbesondere auch von der Verhandlungsmacht der Länder ab.

Unter den gemachten Voraussetzungen ist somit grundsätzlich der theoretische Nachweis von Wohlfahrtsgewinnen durch international koordinierte Wirtschaftspolitik möglich¹⁷. Für eine wirtschaftspolitische Beurteilung reicht dieser jedoch nicht aus. Vielmehr ist zusätzlich zum einen zu fragen, ob die grundlegenden Annahmen der theoretischen Begründung in der Realität gegeben sind und ob Wohlfahrtsgewinne auch empirisch nachgewiesen werden können. Zum anderen sind die Probleme der Implementation einer internationalen prozeßpolitischen Koordination (institutioneller Rahmen, Kosten etc.), die in der theoretischen Analyse zumeist unberücksichtigt bleiben, näher zu diskutieren. Diesen Fragen wird in Kapitel 3 und 4 nachgegangen.

3. Wohlfahrtseffekte einer international koordinierten Wirtschaftspolitik: empirische Ergebnisse

Im folgenden soll in einem ersten Schritt geprüft werden, ob die zu Beginn des vorhergehenden Punktes genannten grundlegenden Annahmen bei der ökonomischen Begründung der Wohlfahrtsgewinne in der Realität erfüllt sind. Dies geschieht anhand neuerer Resultate von Simulationen zur Transmission wirtschaftspolitischer Impulse. In einem zweiten Schritt soll dann über die Ergebnisse direkter empirischer Schätzungen der Wohlfahrtseffekte internationaler Koordination berichtet werden.

3.1 Empirische Ergebnisse zur Transmission wirtschaftspolitischer Impulse¹⁸

In einem kürzlich abgeschlossenen, groß angelegten Forschungsprojekt der Brookings Institution wurden nach einheitlichen Kriterien Simulationsexperimente für die Geld- und Fiskalpolitik mit Hilfe der zwölf gegenwärtig am besten ausgebauten ökonometrischen Weltmodelle durchgeführt.¹⁹ Es handelt sich m. W. um die aktuellsten und fundiertesten empirischen Schätzungen der

¹⁷ Bei der vorhergehenden Begründung wurde bewußt auf die zentralen Punkte der theoretischen Argumentation abgestellt. Für eine umfassendere theoretische Diskussion vgl. die in Fußnote 11 zitierten Quellen sowie W. H. *Buiter* und R. C. *Marston* (Hrsg.), International Economic Policy Coordination. Cambridge u. a. 1985. Auf dynamische Ansätze komme ich bei der kritischen Würdigung in Kapitel 4 noch zurück.

¹⁸ Da im vorhergehenden Referat dieser Punkt behandelt wurde, kann die Betrachtung hier kurz gehalten werden.

¹⁹ R. C. *Bryant*, D. W. *Henderson*, G. *Holtham*, P. *Hooper*, S. A. *Symansky* (Hrsg.), Empirical Macroeconomics for Interdependent Economies. Washington, D.C. 1988.

Spillovers auf das Ausland, so daß sie daher gut den gegenwärtigen Stand unseres Wissens auf diesem Gebiet wiedergeben.

Untersucht wurden dabei nicht die Interdependenzen zwischen einzelnen Industrieländern, sondern nur zwischen den beiden Blöcken USA und Rest der OECD. Die verwendeten zwölf ökonometrischen Weltmodelle²⁰ decken von ihrer theoretischen Ausrichtung her das ganze Spektrum der augenblicklich in der Makroökonomik vertretenen Ansätze gut ab. So finden sich u. a. auch vier Modelle (MINIMOD, Liverpool, MSG und TAYLOR) mit rationalen Erwartungen unter ihnen. „Indeed, one or another of the empirical models can in some way be associated with virtually every currently controversial view in macroeconomics.“²¹

Wie die beiden Übersichten über die Simulationsergebnisse für die Fiskal- und die Geldpolitik in Anhang 2 zeigen, streuen die Einzelresultate zum Teil sehr stark. Die Multiplikatoreffekte im eigenen Bereich und die Spillovers auf das Ausland unterscheiden sich von Modell zu Modell nicht nur von den absoluten Werten her beträchtlich, sondern teilweise auch vom Vorzeichen her. Neben der doch recht großen Spannweite der Ergebnisse²² fällt weiter auf, daß die Spillovers durchweg geringe Werte aufweisen. Trotz engerer weltwirtschaftlicher Verflechtung scheinen die Wirkungen nationaler Fiskal- und Geldpolitik auf Ziele des Auslands somit nicht sehr gravierend zu sein, so daß von einer internationalen Koordination schon von daher keine großen Effekte zu erwarten sind.

Für die Output-, Preisniveau- und Leistungsbilanz-Spillovers der Fiskalpolitik werden (mit wenigen Ausnahmen) positive Werte ausgewiesen. Während die Output-Spillovers der Fiskalpolitik im Vergleich zu den geschätzten Multiplikatorwerten im eigenen Bereich eher gering sind, trifft dies nicht immer für die Preisniveau- und Leistungsbilanz-Spillovers zu.

Bei der Geldpolitik sind die Ergebnisse noch gemischter. Output-Spillovers der Geldpolitik sind in 10 von 24 Fällen negativ, Preisniveau-Spillovers ganz überwiegend negativ (mit vier Ausnahmen) und Leistungsbilanz-Spillovers — soweit ausgewiesen — größtenteils positiv (mit sieben Ausnahmen).

Die Simulationsergebnisse zeigen zudem, daß eine Asymmetrie der Spillovers besteht: Die Ziele der USA werden von wirtschaftspolitischen Maßnahmen des

²⁰ Für eine Auflistung der Modelle vgl. Anhang 1.

²¹ R. C. Bryant, G. Holtham und P. Hooper, Consensus and Diversity in the Model Simulations. In: R. C. Bryant et al. (Hrsg.), Empirical Macroeconomics . . . a.a.O., S. 27.

²² Diese wird noch größer, wenn nicht nur — wie in Übersicht 1 und 2 — die Wirkungen im zweiten Jahr nach dem Einsatz der Maßnahmen ausgewiesen werden, sondern ihre Entwicklung über die dem Einsatz folgenden sechs Jahre. Vgl. hierzu die graphischen Darstellungen in R. C. Bryant, G. Holtham und P. Hooper, Consensus and Diversity . . . a.a.O. sowie R. C. Bryant et al. (Hrsg.), Empirical Macroeconomics . . . a.a.O. Supplemental Volume.

Restes der OECD weit weniger tangiert als umgekehrt die Ziele der übrigen Industrieländer durch die amerikanische Wirtschaftspolitik (insbesondere Fiskalpolitik). So war für die USA oft kein großer Unterschied zwischen rein nationaler und international koordinierter Wirtschaftspolitik festzustellen.²³ Das Interesse der USA an einer Koordination dürfte daher deutlich geringer sein als das der übrigen OECD-Länder.

Betrachtet man die ausgewiesenen heimischen Wirkungen in den Simulationen, ist festzustellen, daß eine Expansion sowohl der Geld- als auch der Fiskalpolitik in den meisten Fällen zu einer Verschlechterung der Leistungsbilanz und zu einer Erhöhung der Inflationsrate führt. Für einen gegebenen Outputeffekt ist die Geldpolitik jedoch zumeist vergleichsweise inflationärer und hat die Fiskalpolitik eine zumeist vergleichsweise stärkere Verschlechterung der Leistungsbilanz zur Folge.²⁴ Bei dieser Konstellation kann mit einer Kombination der beiden inländischen Instrumente nicht eine Erhöhung des Erfüllungsgrades von drei heimischen Zielwerten (Output, Inflationsrate und Leistungsbilanzsaldo) zugleich erreicht werden. Dies ist jedoch mit Hilfe einer Kombination der Instrumente des Auslands möglich. Wie die Simulationsergebnisse zeigen, können in vielen Fällen z. B. durch die Geld- und Fiskalpolitik der USA alle drei zuvor genannten Ziele im Rest der OECD besser erfüllt werden. Derselbe Zielerfüllungsgrad wäre für diese Länder mithin mit heimischen Maßnahmen allein nicht realisierbar, wenn man an der Konstellation von zwei Instrumenten und drei Zielen festhält.²⁵

Stellt man auf den Durchschnitt der Multiplikator- und Spilloverwerte ab und läßt so die Streuung der Ergebnisse außer acht, spricht einiges dafür, die zu Anfang des vorhergehenden Punktes gemachten grundlegenden Annahmen als erfüllt anzusehen. Allerdings können — wie schon gesagt — wegen der insgesamt geringen Spilloverwerte mögliche Wohlfahrtsgewinne nur relativ klein sein. Sie sind zudem wegen der Streuung mit Risiken belastet. Dies ist jedoch nur ein erstes Zwischenergebnis.

²³ Vgl. hierzu auch K. Clinton und J.-C. Chouraqui, Monetary Policy . . . a.a.O., S. 49 Table C.

Diese Ergebnisse können übrigens nicht durch die relative Größe der USA erklärt werden, da bei den Simulationen unterstellt wurde, daß der Rest der OECD — und somit ein größerer Wirtschaftsraum als die USA — konzertiert handelt. Sie dürften vielmehr auf Parametersymmetrien aufgrund unterschiedlicher Arten und Grade von Lohninflexibilität u. ä. zurückzuführen sein.

²⁴ Dies kann noch deutlicher gezeigt werden, wenn mit normalisierten Multiplikatoren gearbeitet wird. Für sie gilt, daß der Outputmultiplikator von Geld- und Fiskalpolitik auf eins normiert wird. Vgl. hierzu G. Oudiz und J. Sachs, Macroeconomic Policy Coordination among the Industrial Economies. In: Brookings Papers on Economic Activity (1984), S. 1-64, hier Table 5 und 6 auf S. 20f.

²⁵ Wenn allerdings eines der drei Ziele fallengelassen würde, könnte jedes Land die verbleibenden zwei mit heimischen Maßnahmen allein erreichen. Eine internationale Koordination wäre dann nicht erforderlich.

3.2 Empirische Ergebnisse direkter Schätzungen der Wohlfahrtseffekte internationaler Koordination²⁶

Die Wohlfahrtsgewinne einer international koordinierten Wirtschaftspolitik werden empirisch ermittelt durch die Differenz zwischen den Resultaten optimaler kooperativer und nichtkooperativer Strategien, die in Kapitel 2 dargestellt wurden. Diese Vorgehensweise erfordert eine explizite Spezifikation und Schätzung von sozialen Wohlfahrtsfunktionen, was allerdings dazu führt, daß die empirischen Ergebnisse stark von der Auswahl der Variablen und deren Gewichtung in dieser Funktion abhängen.²⁷

Für derartige Studien wird allgemein die Arbeit von Oudiz und Sachs²⁸ als wegweisend angesehen. Die Autoren schätzen auf der Basis von zwei ökonometrischen Weltmodellen, dem MCM- und dem EPA-Modell²⁹, für die Periode 1984-1986 mögliche Wohlfahrtsgewinne aus einer Politikkoordination zwischen USA, BR Deutschland und Japan. Projektionen der wirtschaftlichen Entwicklung dieser drei Länder für die Untersuchungsperiode mit Hilfe dieser Modelle dienen als Referenzpunkte, indem sie als beste erreichbare Resultate ohne Koordination (Cournot-Nash-Lösung) unterstellt werden und aus ihnen zugleich auf die relativen Gewichte der einzelnen Zielvariablen geschlossen wird. In der quadratischen Zielfunktion werden als Argumente die folgenden Variablen verwendet: Abweichungen der Outputlücke, der Inflationsrate und des Leistungsbilanzsaldo von ihren optimalen Werten. In allen drei Ländern ergaben sich niedrige Gewichte für die Outputlücke, in den USA zusätzlich noch für den Leistungsbilanzsaldo. In den USA und der BR Deutschland sprachen die bekundeten Präferenzen stark gegen Inflation, in Japan stark für Leistungsbilanzüberschüsse.

Wenn nun alle Länder zusammen die so beschriebene Wohlfahrtsfunktion maximiert hätten, würde sich die optimale kooperative Lösung einstellen.³⁰ Bei

²⁶ Die folgenden Ausführungen erfolgen teilweise in enger Anlehnung an einen Überblick, den ich an anderer Stelle gegeben habe. Vgl. W. Kösters, Transmission und Koordination nationaler Wirtschaftspolitiken bei weltwirtschaftlicher Verflechtung. In: Kredit und Kapital, 22. Jg. (1989), S. 18-42.

²⁷ Eine andere Methode, bei der Koordinationsgewinne durch die Unterschiede in den langfristigen Gleichgewichtswerten der Zielvariablen ermittelt werden, die sich nach stochastischen Schocks unter den zwei Regimen Kooperation und Nichtkooperation ergeben, vermeidet zwar diese Schwierigkeiten. Sie wirkt jedoch andere auf. Da Wohlfahrtsgewinne nicht direkt ausgewiesen werden, soll hier nicht weiter auf sie eingegangen werden. Vgl. zu dieser Methode W. J. McKibbin und J. Sachs, Coordination of Monetary and Fiscal Policies in the OECD. NBER Working Paper No. 1800. Cambridge, Mass. 1986 und S. J. Turnovsky und V. d'Orey, Monetary Policies in Interdependent Economies with Stochastic Disturbances: A Strategic Approach. In: Economic Journal, Vol. 96 (1986), S. 696-721.

²⁸ G. Oudiz und J. Sachs, Macroeconomic Policy Coordination . . . a.a.O.

²⁹ Vgl. Anhang 1.

einem Vergleich dieser Lösung mit der zuvor umrissenen Cournot-Nash-Lösung zeigten sich in den empirischen Schätzungen für unterschiedliche Szenarien durchweg niedrige Wohlfahrtsgewinne. Sie kamen zudem hauptsächlich Japan zugute: Ausgedrückt in entsprechenden Prozentpunkten des BSP lagen sie für die USA zwischen 0,03 und 0,17, für die BR Deutschland zwischen 0,03 und 0,34, für Japan aber immerhin zwischen 0,37 und 0,99.

Oudiz und Sachs versuchen diese niedrigen Werte z. T. dadurch zu erklären, daß durch internationale Koordination vorwiegend das Wachstum gefördert und damit die Outputlücke reduziert wird, die aber nur ein geringes Gewicht in der Zielfunktion besitzt. Eine weltweite Expansion werde daher weniger durch mangelnde internationale Koordination als vielmehr durch die starke Aversion der Politiker gegen Inflation (insbesondere in USA und der BR Deutschland) verhindert.

In einer ähnlich angelegten Studie über internationale Koordination zwischen der BR Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien kommt Oudiz³¹ bei prinzipiell gleichen Annahmen wie Oudiz und Sachs zu etwa den gleichen Resultaten. Auch seine Untersuchung ergibt nur kleine Wohlfahrtsgewinne, die überwiegend Frankreich zufallen.

Demgegenüber wird in einer Studie von Sachs und McKibbin³² mit modifizierten Annahmen gearbeitet. Sie untersuchen die Koordination zwischen USA, Japan, restlichen OECD-Ländern und Entwicklungsländern, wobei ihr Hauptinteresse möglichen Wohlfahrtsgewinnen für letztere gilt. Wie in der Diskussion beim Brookings Panel im Anschluß an das Papier von Oudiz und Sachs angeregt, verwenden sie neben den drei genannten Zielvariablen noch das Haushaltsdefizit als Argument in der Wohlfahrtsfunktion. Die Festlegung der relativen Gewichte erfolgt nicht mehr durch die Ermittlung bekundeter Präferenzen, sondern durch eine den Autoren plausibel erscheinende Setzung (Outputlücke 0,5, Inflationsrate 1,0, Leistungsbilanzsaldo 0,5 und Haushaltsdefizit 0,1).

³⁰ Der optimale Policy Mix der kooperativen Lösung sieht allerdings verschieden aus, je nachdem, ob mit dem EPA- oder dem MCM-Modell simuliert wird. Während sich noch für die Geldpolitik einhellig ein expansiverer Kurs in allen Ländern ergibt, fallen die Ergebnisse für die Fiskalpolitik unterschiedlich aus. Auf der Grundlage des EPA-Modells wird ein restriktiverer Kurs in allen Ländern empfohlen. Bei Verwendung des MCM-Modells folgt ein solcher jedoch nur für Deutschland und Japan, für die USA hingegen ein noch expansiverer. Das MCM-Modell führt also zu einer Verstärkung der schon gegebenen Ausrichtung der Fiskalpolitik. Vgl. G. Oudiz und J. Sachs, Macroeconomic Policy Coordination . . . a. a. O. Auf das hierdurch angesprochene Problem der Modellunsicherheit wird später noch zurückzukommen sein.

³¹ G. Oudiz, European Policy Coordination: An Evaluation. Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 81. London 1985.

³² J. Sachs und W. J. McKibbin, Macroeconomic Policies in the OECD and LDC External Adjustment. NBER Working Paper No. 1534. Cambridge, Mass. 1985.

Durch eine Koordination der Wirtschaftspolitiken der OECD-Länder³³, die nach den Schätzungen der Autoren zu einem niedrigeren Weltzinsniveau und einer geringeren Dollaraufwertung führen würde, kämen (kleine) Wohlfahrtsgewinne zustande, die jedoch nicht so sehr den kooperierenden Ländern selbst als vielmehr den Entwicklungsländern zufallen würden. Denn diese profitierten in erster Linie vom niedrigeren Weltzinsniveau und den (für sie) besseren Terms of Trade.

Ishii, McKibbin und Sachs untersuchen — bei sehr ähnlicher Vorgehensweise wie Sachs und McKibbin — für die Periode 1984-1989 potentielle Wohlfahrtsgewinne aus einer wirtschaftspolitischen Koordination zwischen USA, Japan und restlichen OECD-Ländern. Sie geben jedoch — im Vergleich zu den anderen Studien — der Outputlücke ein höheres relatives Gewicht in der Wohlfahrtsfunktion und lassen unterschiedliche Gewichtungen der anderen Variablen in der Zielfunktion zwischen den Regionen³⁴ zu. Die kooperative Lösung³⁵ würde vor allem den restlichen OECD-Ländern zugute kommen und ihnen Outputgewinne von bis zu ungefähr fünf Prozentpunkten (in 1988) bringen.

Ähnlich hohe Werte der Wohlfahrtsgewinne stellen auch Holtham und Hughes Hallet³⁶ fest, die die Politikkoordination zwischen den USA und dem Rest der OECD für den Zeitraum 1985-1990 (einschl.) auf der Basis von zehn Weltmodellen³⁷ untersuchen. Die von ihnen verwendete quadratische Wohl-

³³ In ihrer dynamischen Analyse bestimmen Sachs und McKibbin eine dynamisch konsistente Gleichgewichtslösung, bei der keine Glaubwürdigkeitsprobleme auftreten. Während ohne Koordination nach einem inflationären Schock alle Länder eine Hochzinspolitik betreiben und so über eine Aufwertung ihrer Währung die Inflation zu exportieren versuchen (beggar my neighbour-policy), gestaltet sich bei Kooperation der industrialisierten Länder die Fiskalpolitik in der gesamten OECD (einschl. USA) weniger expansiv und die Geldpolitik in den USA weniger kontraktiv. Vgl. J. *Sachs* und W. J. *McKibbin*, Macroeconomic Policies . . . a.a.O.

³⁴ In der *gemeinsamen* Wohlfahrtsfunktion haben die drei Regionen dann folgende Gewichte: USA 0,34, Japan 0,21 und Rest der OECD 0,45. Vgl. N. *Ishii*, W. J. *McKibbin* und J. *Sachs*, The Economic Policy Mix, Policy Cooperation, and Protectionism: Some Aspects of Macroeconomic Interdependence Among the United States, Japan, and Other OECD Countries. In: Journal of Policy Modeling, Vol. 7 (1985), S. 533-572.

³⁵ Die optimale kooperative Lösung sieht eine monetäre Expansion in allen drei Regionen, eine Verringerung des Haushaltsdefizits in den USA und eine expansivere Fiskalpolitik in Japan und den restlichen OECD-Ländern vor. Dieser Policy Mix, der zum Zeitpunkt des Erscheinens der Studie von vielen amerikanischen Ökonomen favorisiert wurde, würde nach Schätzung der Autoren zu einer Verringerung des Weltzinsniveaus und der Leistungsbilanzsaldoen sowie zu einer Erhöhung der Inflationsraten in den restlichen OECD-Ländern führen.

³⁶ G. *Holtham* und A. *Hughes Hallett*, International Policy Cooperation and Model Uncertainty. Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 190. London 1987.

³⁷ Es handelt sich dabei um MCM, EEC, OECD, LINK, MSG, MINIMOD und TAYLOR (vgl. Anhang 1) sowie um drei synthetische Modelle, deren Multiplikatoren und Spillovers Durchschnitte aller sieben, nur der vier konventionellen Modelle (MCM,

fahrtsfunktion unterscheidet sich deutlich von allen bisherigen Studien. Denn sie enthält als Argumente die Abweichungen von den Idealwerten folgender Variablen: Wachstumsrate des BSP, Inflationsrate, Leistungsbilanzsaldo, (nominaler) Wechselkurs, Anteil der Staatsausgaben am BSP und Wachstumsrate der Geldmenge. Die Gewichte werden für jedes Jahr der Untersuchungsperiode sowie für die Regionen (USA und Rest der OECD) getrennt aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen festgelegt.³⁸ Das relativ höchste Gewicht erhält die Wachstumsrate des BSP mit Ausnahme des ersten Jahres (1985), in dem der Wechselkurs dominiert. Die von den Autoren geschätzten Wohlfahrtsgewinne durch internationale Koordination der Wirtschaftspolitik³⁹ fallen dann auch entsprechend hoch aus. Sie liegen je nach verwendetem Modell zwischen 1,7 und 7,1 entsprechenden Prozentpunkten des BSP, wobei die Gewinne für die USA durchweg niedriger als die für die restlichen OECD-Länder sind. Die Autoren erklären diese im Vergleich zu anderen Studien etwa drei- bis viermal höheren Gewinne durch die Berücksichtigung des Wechselkurses in den Wohlfahrtsfunktionen, da der direkte Beitrag dieser Variablen etwa drei Viertel betrage. Werde der Wechselkurs nicht als Argument in der Zielfunktion verwendet, fielen die Wohlfahrtsgewinne auf das übliche (niedrigere) Niveau der anderen Studien.

Alle bisher dargestellten Ergebnisse gelten jedoch nur für den Fall, daß eine optimale kooperative Lösung auf der Grundlage eines gemeinsamen, von allen beteiligten Ländern gleichermaßen akzeptierten Weltmodells gefunden wird, das zudem noch das „wahre“ ist. Es wird also diesbezüglich vollkommene Information und damit Sicherheit unterstellt.

Bei der Vielzahl der augenblicklich gebräuchlichen Weltmodelle mit ihren — nach absoluten Werten und sogar Vorzeichen — verschiedenen Multiplikatoreffekten und Spillovers sind auch andere Konstellationen möglich, ja sogar wahrscheinlich.⁴⁰ So könnte z. B. der Fall eintreten, daß zwei Länder unterschiedliche Modelle verwenden, von denen keines eine hinreichend genaue Erklärung der Wirklichkeit liefert.

Es gibt inzwischen einige Studien, die Unsicherheiten bezüglich der „wahren“ Modellspezifikation bei der empirischen Schätzung der Wohlfahrtseffekte explizit in Rechnung stellen. Die umfangreichste und bekannteste Arbeit

EEC, OECD, LINK) bzw. nur der drei rationalen Erwartungsmodelle (MSG, MINIMOD, TAYLOR) respektive darstellen.

³⁸ „The objective functions we use are essentially arbitrary.“ G. Holtham und A. Hughes Hallett, International Policy Cooperation ... a.a.O., S. 8.

³⁹ Der optimale Policy Mix der kooperativen Lösung war verschieden, je nachdem, welches von den zehn Weltmodellen zugrundegelegt wurde.

⁴⁰ „The assumption that policymakers agree on the true model has little, if any, empirical basis. Different governments subscribe to different economic policies.“ J. H. Frankel und K. E. Rockett, International Macroeconomic Policy Coordination When Policymakers Do Not Agree on the True Model. In: The American Economic Review, Vol. 78 (1988), S. 318-340, hier S. 318.

stammt von Frankel und Rockett⁴¹. Die Autoren zeigen zunächst, daß die Träger der Wirtschaftspolitik zweier Länder, selbst wenn zwischen ihnen kein Konsens über das zugrundezulegende Modell herrscht, eine kooperative Lösung vereinbaren können, von der jeder *glaubt*, daß sie, verglichen mit der Cournot-Nash-Lösung, die Wohlfahrt des eigenen Landes erhöhen wird. Sie demonstrieren dann mit Hilfe von zehn bei der Brookings-Untersuchung benutzten Weltmodellen⁴², daß unter solchen Bedingungen die kooperative Lösung — gemessen am „wahren“ Modell — oft zu einer Verringerung der Wohlfahrt führt.⁴³ Die verwendeten zehn Weltmodelle können dabei entweder die Sicht der USA oder des Restes der OECD oder aber das „wahre“ Modell repräsentieren, so daß sich insgesamt 1000 mögliche Kombinationen ergeben. Eine internationale Koordination der Geldpolitik bewirkt eine Erhöhung der Wohlfahrt der USA in nur 546 Fällen und der restlichen OECD-Länder in nur 539 Fällen. Selbst in einer für die Koordination günstiger erscheinenden Situation, in der sich beide Regionen auf ein gemeinsames Modell einigen, steigt der Prozentsatz für die Fälle mit Wohlfahrtsgewinnen nur auf 65 für die USA und 59 für den Rest der OECD.⁴⁴

Es stellt sich weiter heraus, daß die Wohlfahrtsgewinne für ein Land, das für sich das „wahre“ Modell entdeckt und seine Wirtschaftspolitik an ihm ausrichtet, gewöhnlich viel höher ausfallen als die potentiell durch Koordination zu erreichenden. Zudem bestätigen sich nochmals die Ergebnisse anderer Autoren, die diese für den sehr günstigen Fall, daß sich beide Länder auf das „wahre“ Modell einigen, erhalten hatten: Die Wohlfahrtsgewinne einer internationalen Koordination sind sehr klein.

Holtham und Huges Hallett⁴⁵, die für diesen Fall — wie zuvor gesagt — recht hohe Gewinne ermitteln, kommen bei Berücksichtigung von Modellunsicherheit zu sehr ähnlichen Ergebnissen wie Frankel und Rockett. Sie untersuchen nur jene Fälle, in denen sich zwei Länder auf ein Modell, das allerdings das falsche sein kann, geeinigt haben. In nur wenig mehr als 50% der Fälle ergeben sich in ihren Schätzungen sowohl für die USA als auch für den Rest der OECD Wohlfahrtsgewinne. Da somit in nahezu der Hälfte der Fälle damit gerechnet

⁴¹ Ebenda.

⁴² Vgl. hierzu die Ausführungen unter 3.1. Von den im Anhang 1 aufgeführten Weltmodellen verwenden die Autoren MCM, EEC, LINK, OECD, VAR, MINIMOD, MSG, EPA, LIVERPOOL und WHARTON.

⁴³ Frankel und Rockett übernehmen im wesentlichen die Formulierung der Wohlfahrtsfunktion und die Vorgehensweise bei der empirischen Schätzung aus der Studie von G. Oudiz und J. Sachs, *Macroeconomic Policy Coordination* . . . a.a.O.

⁴⁴ „The results thus suggest that the danger that coordination will worsen welfare rather than improve it is more than just a pathological counterexample.“ J. A. Frankel und K. E. Rockett, *International Macroeconomic Policy Coordination* . . . a.a.O., S. 330.

⁴⁵ Vgl. G. Holtham und A. Hughes Hallett, *International Policy Cooperation* . . . a.a.O.

werden muß, daß sich durch internationale Koordination die Wohlfahrt gegenüber der Cournot-Nash-Lösung verschlechtert, gibt es für risikoscheue Politiker keinen Anreiz zur Kooperation. Sie werden lieber die sichere Cournot-Nash-Lösung wählen.⁴⁶

Abschließend sei noch auf zwei empirische Studien hingewiesen, die Koordinationsgewinne für den Fall untersuchen, daß die Träger der Wirtschaftspolitik bei Kenntnis des „wahren“ Modells nicht diskretionär handeln, sondern bestimmten einfachen Regeln folgen. Carlozzi und Taylor⁴⁷, die mit neoklassischen Annahmen und rationalen Erwartungen arbeiten, zeigen, daß selbst bei perfekter Kapitalmobilität der Phillips Trade Off eines Landes kaum von der Politikregel eines anderen Landes beeinflußt wird. Sie schließen daraus, daß Wohlfahrtsgewinne aus internationaler Koordination empirisch eher vernachlässigenswert gering sein dürften. In einer ähnlichen Studie kommt Taylor⁴⁸ zu dem Ergebnis, daß kooperative Politikregeln zwar die Weltwohlfahrt erhöhen können, daß aber nicht alle Länder notwendigerweise an den Gewinnen teilhaben.

4. Kritische Würdigung in wirtschaftspolitischer Sicht

Die vorhergehenden Ausführungen haben zwar gezeigt, daß sich Wohlfahrtsgewinne einer international koordinierten Wirtschaftspolitik *unter bestimmten Bedingungen* grundsätzlich theoretisch begründen und auch in Simulationen empirisch nachweisen lassen. Es dürfen aber auch bereits einige erhebliche Risiken deutlich geworden sein, mit denen die Schätzungen belastet sind. So wurde schon auf die geringe Größenordnung und starke Streuung der Spilloverwerte in den Brookingsimulationen ebenso hingewiesen wie auf die mit der Modellunsicherheit einhergehende Gefahr, daß eine internationale Koordination statt geringer Wohlfahrtsgewinne auch Wohlfahrtsverluste verursachen kann. Daher müssen selbst in dem von den Befürwortern kooperativer Lösungen gewählten Rahmen die nach ihren eigenen Kriterien als niedrig

⁴⁶ Allerdings kommen Ghosh und Masson in einer empirischen Untersuchung zu den Wohlfahrtsgewinnen bei Modellunsicherheit genau zum entgegengesetzten Ergebnis. Auf der Grundlage des MINIMOD-Modells erhalten sie bei Annahme von Sicherheit (das „wahre“ Modell ist bekannt) nur bescheidene Koordinationsgewinne. Sie ermitteln demgegenüber jedoch höhere für den Fall, daß die Träger der Wirtschaftspolitik bestehende Modellunsicherheiten explizit bei der Festlegung ihrer Maßnahmen berücksichtigen. Vgl. A. R. Ghosh und P. R. Masson, International Policy Coordination in a World with Model Uncertainty. In: IMF Staff Papers, Vol. 35 (1988), S. 230-258.

⁴⁷ N. Carlozzi und J. Taylor, International Capital Mobility and the Coordination of Monetary Rules. In: J. Bhaduri (Hrsg.), Exchange Rate Management under Uncertainty. Cambridge, Mass. 1985.

⁴⁸ J. Taylor, International Coordination in the Design of Macroeconomic Policy Rules. In: European Economic Review, Vol. 28 (1985), S. 53-81.

eingeschätzten Wohlfahrtsgewinne als stark risikobehaftet angesehen werden.⁴⁹ In diesem Zusammenhang sei auch nochmals daran erinnert, daß der optimale Policy Mix je nach Modell verschieden ausfällt.⁵⁰ Zudem erscheinen mir die Spezifizierungen der sozialen Wohlfahrtsfunktionen hinsichtlich Auswahl, Anzahl und Gewichtung der benutzten Zielvariablen ökonomisch nicht gut begründet zu sein.⁵¹ Sind schon Zweifel bezüglich der Verwendung von Leistungsbilanzsalden angebracht⁵², so dürfte die Einbeziehung solcher Variablen wie nominale Wechselkurse, Anteile der Staatsausgaben am BSP und Wachstumsraten der Geldmenge noch sehr viel problematischer sein, handelt es sich bei ihnen doch um Preise bzw. Instrumentvariable. Wenn aber erst durch sie — wie in der Studie von Holtham und Hughes Hallet — nennenswerte Wohlfahrtsgewinne bei *Modellsicherheit* zustandekommen, werden hierdurch weitere Risiken der empirischen Schätzungen deutlich. Läßt man nämlich diese problematischen Variablen weg, verringert sich die Zahl der Ziele, so daß dann in einem Lande für ihre Erreichung möglicherweise genügend Instrumente zur Verfügung stehen. In diesem Fall wäre jedoch — wie zuvor gezeigt — eine internationale Koordination überflüssig.

Aber nicht nur durch die Spezifikation der sozialen Wohlfahrtsfunktionen, sondern auch durch die Wahl der Cournot-Nash-Lösung als Referenz werden wahrscheinlich die Koordinationsgewinne signifikant überschätzt. Denn damit wird bei ihrer theoretischen und empirischen Ermittlung für die Ausgangslage unterstellt, daß alle Länder auch angesichts weltwirtschaftlicher Veränderungen starr an ihren Zielvorstellungen festhalten und außenwirtschaftliche Interdependenzen nicht beachten. Der Status quo ante ist aber immer dann besser als durch die Cournot-Nash-Lösung beschrieben, wenn z. B. nach einem weltweiten Ölpreis- oder Börsenschock — wie übrigens in der Vergangenheit zu beobachten — die nationalen Träger Spillovers der eigenen Wirtschaftspolitik auf das Ausland und die des Auslands auf das Inland *nicht* gänzlich ignorieren und ihre Zielwerte korrigieren.⁵³ Akzeptieren die Träger die neue Situation und passen

⁴⁹ Sicherlich kann diese Kritik gegen jede Art diskretionärer Wirtschaftspolitik gewendet werden. Die bei der wirtschaftspolitischen Diagnose und Prognose auftretenden Informationsprobleme erscheinen mir jedoch bei einer aktiven internationalen Koordination noch größer, als sie bei einer diskretionären Konjunkturpolitik auf nationaler Ebene ohnehin schon sind.

⁵⁰ Er wurde in 3.2 jeweils in den Fußnoten kurz umrissen.

⁵¹ Mit dem viel grundsätzlicheren Problem, ob überhaupt eine Aggregation individueller Präferenzen zu sozialen Wohlfahrtsfunktionen möglich ist, möchte ich mich hier nicht auseinandersetzen.

⁵² Zur Kritik am Leistungsbilanzsaldo als Ziel der Wirtschaftspolitik vgl. z. B. J. Scheide und S. Sinn, Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik ... a.a.O., S. 12f.

⁵³ Vgl. hierzu *ebenda*, S. 10f. sowie J. C. Martinez Oliva und S. Sinn, The Game-Theoretic Approach to International Policy Coordination: Assessing the Role of Targets. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 124 (1988), S. 252-268.

ihre Ziele entsprechend an, wird sogar eine internationale Koordination von Maßnahmen überflüssig.⁵⁴

Die bis hierher vorgetragenen Kritikpunkte zeigen, daß mögliche soziale Erträge der Koordination in den theoretischen und empirischen Analysen eher überzeichnet werden. Demgegenüber werden jedoch wichtige *Kosten der Koordination*, die durch Vorbereitung, Durchsetzung und Kontrolle kooperativer Lösungen entstehen, total vernachlässigt. Hierin sehe ich den entscheidenden Mangel bisheriger Untersuchungen.

Aufgrund der Ausführungen in Kapitel 2 dürfte offensichtlich sein, daß kooperative Lösungen keine Nash-Gleichgewichte darstellen. Ihre Durchsetzung und Aufrechterhaltung sind daher nicht problemlos. Sie werfen vielmehr eine Fülle von Fragen auf, von denen im folgenden nur einige hinsichtlich ihrer Kosten kurz angesprochen werden können.

Zunächst einmal setzt internationale Koordination eine Einigung über institutionelle und organisatorische Fragen voraus.⁵⁵ Soll die Kompetenz für Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle bei einer supranationalen Behörde (z. B. IMF, OECD), einem Gremium von Regierungsvertretern (z. B. G 7) oder einer Synthese von beiden liegen oder durch Hegeemonie⁵⁶ gelöst werden? Es würde hier zu weit führen, auf die unterschiedlichen Organisationskosten dieser Alternativen einzugehen.⁵⁷ Allgemein kann aber gesagt werden, daß mit der Zahl der an der Koordination beteiligten Länder die Kosten steigen dürfen.⁵⁸ Insofern wird in den zuvor diskutierten Studien diesem Problem nicht adäquat Rechnung getragen, da in der Theorie zumeist nur mit dem Zwei-Länder-Fall argumentiert und in den empirischen Simulationen mit nur zwei Regionen⁵⁹

⁵⁴ Vgl. ebenda.

⁵⁵ Vgl. hierzu D. Bender, Weltwirtschaftliche Verflechtung und Internationalisierung der Politik, a. a. O. Ferner J. P. Horne und P. R. Masson, Internationale Kooperation und Koordination der Wirtschaftspolitik. In: Finanzierung und Entwicklung. Juni 1987, S. 28-31; M. Camps, Collective Management: The Reform of Global Economic Organisations. New York 1981; C. Gwin, Strengthening the Framework of Global Economic Organizations. In: J. N. Bhagwati und J. C. Ruggie (Hrsg.), Power, Passions, and Purpose. Cambridge 1984, S. 125-177; R. Vaubel, Von der normativen zu einer positiven Theorie der internationalen Organisationen. In: H. Giersch (Hrsg.), Probleme und Perspektiven der weltwirtschaftlichen Entwicklung. Berlin 1985, S. 403-421.

⁵⁶ Vgl. hierzu R. D. Putnam und N. Bayne, Hanging Together: The Seven-Power Summits. London 1984.

⁵⁷ Es soll zunächst an der Unterstellung nur am Gemeinwohl orientierter Träger der Wirtschaftspolitik festgehalten werden. Diese Annahme wird weiter unten noch problematisiert, wenn Eigeninteressen von Politikern zugelassen werden.

⁵⁸ Vgl. hierzu M. Artis und S. Ostry, International Economic Policy Coordination, a. a. O., S. 17f. Der Wert der Koordination ist im Zwei-Länder-Fall leichter vorstellbar als bei einer Vielzahl von Ländern. Vgl. R. Bryant, Money and Monetary Policy in Interdependent Nations. Washington 1980.

⁵⁹ Wenn von den beiden Regionen USA und Rest der OECD — wie das oft geschieht — ausgegangen wird, wird damit implizit angenommen, daß eine Koordination der Wirtschaftspolitiken der restlichen OECD-Länder schon kostenlos erfolgt ist.

bzw. wenigen Ländern gearbeitet wird. Wird jedoch aus Kostengründen die Koordination auf wenige Länder beschränkt, besteht die Möglichkeit, daß sie durch nicht teilnehmende Länder unterlaufen und damit unwirksam gemacht wird.

Zudem ist auf das Trittbrettfahrerproblem hinzuweisen. Wegen der externen Effekte der Wirtschaftspolitik bestehen starke Anreize für einzelne Länder, Abmachungen nicht einzuhalten. Wenn eine effiziente Kontrolle nicht gewährleistet ist, könnte es ihnen gelingen, positive Effekte der ausländischen Wirtschaftspolitik mitzunehmen, ohne sich durch die vereinbarten eigenen Maßnahmen an den Kosten zu beteiligen.

Verhandlungen über kooperative Lösungen dürften ferner immer dann langwierig sein bzw. gar nicht zum Erfolg führen, wenn die Vorstellungen über die Verteilung möglicher Koordinationsgewinne oder die über die Gewichtung der Ziele zwischen den Teilnehmern weit auseinander liegen.⁶⁰ Obwohl für die Koordination — wie zuvor gezeigt — eine Harmonisierung der Ziele nicht notwendig ist, kann eine Einigung scheitern, wenn strikt an bestimmten nationalen Prioritäten festgehalten wird. Gravierende Verteilungsprobleme können sich ergeben, wenn ein Land (wie z. B. die USA) gar nicht oder wenig durch eine kooperative Lösung gewinnt, dafür andere (z. B. Japan, Frankreich) aber sehr viel mehr. Sie können auch entstehen, wenn ein Land nur über einige Jahre gesehen profitiert, zwischenzeitlich aber sogar Verluste hinnehmen muß. Auch hierdurch können Anreize zum Trittbrettfahren zustandekommen.

Eine diskretionäre internationale Koordination der Wirtschaftspolitik erfordert laufende Verhandlungen zwischen den beteiligten Ländern und kontinuierliche Kontrollen. Da die Kosten für eine solch aufwendige Lösung jedoch prohibitiv sein dürften, kommt in der Praxis wohl nur die Vereinbarung von Koordinationsregeln in Frage.⁶¹ Diese haben auch den Vorteil, daß sich ihre Einhaltung leichter kontrollieren läßt als die einer rein diskretionären Politik. Es dürfte aber nicht einfach sein, wirksame Regeln zu formulieren und durchzusetzen.⁶² Dies zeigt die jüngere Diskussion um Wechselkurssysteme und

⁶⁰ Wie zuvor unter 2 durch Abb. 1 a und b gezeigt, existiert ein Kontinuum effizienter kooperativer Lösungen, die alle auf der Kontraktkurve liegen. Von diesen sind einige für das eine Land und andere für andere Länder günstiger. Vgl. hierzu auch M. B. *Canzoneri* und J. A. *Gray*, Tow Essays on Monetary Policy . . . a.a.O.

⁶¹ Vgl. zu dieser Ansicht z. B. auch G. *Oudiz*, Macroeconomic Policy Coordination . . . a.a.O., S. 284f. und M. *Artis* und S. *Ostry*, International Economic Policy Coordination. a.a.O., S. 17f. Eine Diskussion möglicher Formen der Koordination (regelgebundene, diskretionäre und gemischte) findet sich auch in C. L. *Schultze*, International Macroeconomic Coordination — Marrying the Economic Models with Political Reality. In: M. *Feldstein* (Hrsg.), International Economic Coordination. Chicago und London 1988, S. 49-60.

⁶² Das wird sogar von einem so profilierten Koordinationsbefürworter wie G. Oudiz eingeräumt, der in diesem Zusammenhang auf die (negativen) Erfahrungen mit dem

Regelbindung.⁶³ Denn eine starre Politikregel kann dazu führen, daß einige Länder die Abmachungen aufkündigen. Eine zu flexible Regelung dürfte sie hingegen der kooperativen Lösung nicht näherbringen.⁶⁴ Wichtige Fragen, die im Rahmen der neueren Diskussion um regelgebundene Wirtschaftspolitik eine große Rolle spielen, konnten in der statischen Analyse unter 2 nicht behandelt werden. Erst im intertemporalen Zusammenhang entstehen nämlich die Probleme der Glaubwürdigkeit und dynamischen Konsistenz der Wirtschaftspolitik.⁶⁵ Es gibt inzwischen einige Arbeiten, in denen strategische spieltheoretische Modelle für dynamische Analysen verwendet werden.⁶⁶ In ihnen wird unter bestimmten Annahmen nachgewiesen, daß kooperative Strategien gegenüber nichtkooperativen Wohlfahrtsgewinne abwerfen. Diese Überlegenheit gilt jedoch nur bei institutioneller Selbstbindung der Träger der Wirtschaftspolitik an eine Politikregel (precommitment solution). In diesem Fall kann die Öffentlichkeit — etwa wegen einer verfassungsrechtlichen Absicherung der Regel — ziemlich sicher sein, daß nicht nur die jetzigen, sondern auch künftige politische Entscheidungsträger auf die Einhaltung eben dieser Regel und damit auf eine dynamisch konsistente Politik festgelegt sind. Die Träger der Wirtschaftspolitik wären dann glaubwürdig.⁶⁷ Nun kann aber gerade durch die internationale

Bretton Woods System und der europäischen Währungsschlange verweist. Vgl. G. Oudiz, Macroeconomic Policy Coordination ... a.a.O., S. 285.

⁶³ Da dies Gegenstand des nächsten Referats sein wird, soll hier nicht weiter darauf eingegangen werden. Zu viel beachteten Vorschlägen vgl. J. Williamson, The Exchange Rate System. Washington 1985; R. I. McKinnon, An International Standard for Monetary Stabilization. Washington 1984 und *derselbe*, Monetary and Exchange Rate Policies for International Financial Stability: A Proposal. In: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 2 (1988), S. 83-103.

⁶⁴ So hält G. Oudiz die von J. Williamson vorgeschlagene Zielzone für reale Wechselkurse von 10 Prozent nach oben und unten für zu weit, um eine Verbesserung gegenüber der gegenwärtigen Situation zu bewirken. Vgl. G. Oudiz, Macroeconomic Policy Coordination ... a.a.O., S. 285.

⁶⁵ Sie wurden im Rahmen makroökonomischer Modelle mit rationalen Erwartungen auf nationaler Ebene erstmals theoretisch untersucht von F. W. Kydland und E. C. Prescott, Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. In: Journal of Political Economy, Vol. 85, S. 473-491.

⁶⁶ Vgl. hierzu J. Sachs, International Policy Coordination in a Dynamic Macroeconomic Model. NBER Working Paper No. 1166. Cambridge, Mass. 1983; G. Oudiz und J. Sachs, International Policy Coordination in Dynamic Macroeconomic Models. In: W. H. Buiter und R. C. Marston (Hrsg.), International Economic Policy Coordination. Cambridge u.a. 1985, S. 274-319; M. Miller und M. Salmon, Policy Coordination and Dynamic Games. In: W. H. Buiter und R. C. Marston (Hrsg.) a.a.O., S. 184-213; P. J. Miller und N. Wallace, International Coordination of Macroeconomic Policies: A Welfare Analysis. In: Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, Vol. 9, No. 2 (Spring 1985), S. 14-32.

⁶⁷ Nur für diesen Fall dynamisch konsistenter Gleichgewichte gelten übrigens die (geringen) Wohlfahrtsgewinne, die aufgrund dynamischer Analysen in den Simulationen folgender unter 3.2 diskutierten Studien ermittelt werden: J. Sachs und W. J. McKibbin,

Vereinbarung kooperativer Lösungen ein Glaubwürdigkeitsproblem für die nationalen Träger gegenüber dem privaten Sektor eines Landes entstehen. Hierauf weist Rogoff hin.⁶⁸ Handelt eine Zentralbank im Alleingang und erhöht einseitig die Wachstumsrate der Geldmenge, so werden sich wegen der realen Abwertung der Währung des Landes mögliche Outputgewinne vermindern und Inflationskosten erhöhen. Da bei international koordinierter expansiver Geldpolitik aber keine Abwertung induziert wird, verbessert sich für die Notenbanken der Trade-Off zwischen Output und Inflation. Der damit gegebene Anreiz, durch mehr Inflation einen höheren Output zu erreichen, ist jedoch rationalen Wirtschaftssubjekten bekannt. Wenn nun in den privaten Sektoren beider Länder, die als Spieler nicht berücksichtigt sind, die Politikankündigungen für nicht glaubwürdig gehalten und daraufhin höhere Inflationserwartungen gebildet werden, kann internationale Koordination auch kontraproduktiv sein (Rogoff Paradox). Als dynamisch konsistente Lösung würde sich dann auf mittlere bis lange Sicht ein inflationäres Gleichgewicht einstellen, in dem die höhere Inflationsrate jedoch nicht mit einem Outputgewinn verbunden wäre. Internationale Koordination würde unter solchen Umständen mithin Wohlfahrtsverluste statt Wohlfahrtsgewinne verursachen.⁶⁹

Eine noch weitergehende Kritik an der wohlfahrtserhöhenden Wirkung kooperativer Lösungen geht im wesentlichen auf R. Vaubel zurück.⁷⁰ Sie stellt die in der spieltheoretischen Begründung durchgehend gemachte Annahme in Frage, daß die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger ausschließlich das Gemeinwohl zu maximieren versuchen. Wenn statt dessen mit den Argumenten der Neuen Politischen Ökonomie von an eigenen Interessen orientierten

Macroeconomic Policies in the OECD ... a.a.O. und N. *Ishii*, W. J. *McKibbin* und J. *Sachs*, The Economic Policy Mix ... a.a.O. Empirische Untersuchungen der Wohlfahrts- effekte bei dynamisch inkonsistenter Politik gibt es m. W. nicht.

⁶⁸ K. *Rogoff*, Can International Monetary Policy Cooperation Be Counterproductive? In: Journal of International Economics, Vol. 18 (1985), S. 199-217.

⁶⁹ Von einigen Autoren wird demgegenüber argumentiert, daß Koordination die Glaubwürdigkeit von Trägern der Wirtschaftspolitik erhöht und daher weniger inflationäre Ergebnisse zustande kommen. Vgl. hierzu K. *Clinton* und J. C. *Chouraqui*, Monetary Policy ... a.a.O., S. 60; G. *Oudiz*, Macroeconomic Policy Coordination ... a.a.O., S. 287. Für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Rogoff Paradox vgl. auch C. *Carraro* und F. *Giavazzi*, Can International Policy Coordination Really Be Counterproductive? Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series No. 258. London 1988.

⁷⁰ Da er seine Position anschließend selbst vertreten wird, möchte ich meine Ausführungen kurz halten. Er entwickelte seine Kritik in einer Reihe von Aufsätzen: R. *Vaubel*, Internationale Absprachen oder Wettbewerb in der Konjunkturpolitik? Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze Nr. 77, Tübingen 1980; *Derselbe*, Coordination or Competition ... a.a.O.; *Derselbe*, International Collusion ... a.a.O. und *Derselbe*, Comment on G. Oudiz, Macroeconomic Policy Coordination: Where Should We Stand? In: H. Giersch (Hrsg.), Macro and Micro Policies for More Growth and Employment. Tübingen 1988, S. 296-300.

Politikern ausgegangen wird, so kann eine internationale Koordination der Wirtschaftspolitik auch kontraproduktiv werden. Indem nämlich durch sie wichtige Sanktionsmechanismen (wie z. B. Währungswettbewerb, der zu Abwertungen führen kann) außer Kraft gesetzt werden, ermöglicht sie den Politikern eine Kollusion zu Lasten der Wähler. Denn den Wählern, die als Spieler in den bisherigen Analysen außer acht bleiben, würde durch ein solches Politikerkartell die Kontrolle von Regierungen und Zentralbanken erschwert.

Auch wird durch die starke Betonung der internationalen Koordination und durch die in sie gesetzten Hoffnungen die Aufmerksamkeit von notwendigen Änderungen der heimischen Wirtschaftspolitik abgelenkt.⁷¹ Koordination kann aber kein Ersatz für die Lösung inländischer ökonomischer Probleme sein, erst recht nicht, wenn diese einer ordnungspolitischen Lösung bedürfen. Die ohnehin zu beobachtende Tendenz, ordnungspolitische Probleme durch prozeßpolitische Maßnahmen lösen zu wollen, wird hierdurch noch verstärkt. Es besteht daher die Gefahr einer Überforderung der Prozeßpolitik (insbesondere ihres flexiblen Instruments Geldpolitik).⁷²

Den in den spieltheoretischen Ansätzen und empirischen Simulationen ausgewiesenen Wohlfahrtsgewinnen einer internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik stehen mithin eine ganze Reihe gravierender Risiken und Nachteile sowie erheblicher, dort nicht berücksichtigter Kosten gegenüber. Werden sie in Ansatz gebracht, so dürfte von den zumeist als gering eingeschätzten Gewinnen nichts mehr übrigbleiben. Es spricht sogar einiges dafür, daß eine diskretionäre internationale Koordination kontraproduktiv ist.

Anhang 1

Die bei den Simulationen des Brookings-Projekts verwendeten zwölf ökonometrischen Weltmodelle sind

- DRI: Internationales Modell entwickelt von Data Resources, Inc.
- EEC: COMPACT-Modell des Stabes der Kommission der Europäischen Gemeinschaft
- EPA: Ökonometrisches Weltmodell der japanischen Economic Planning Agency
- LINK: Weltmodell des Project LINK (eines Systems einzelner verbundener Ländermodelle koordiniert an der University of Pennsylvania)

⁷¹ Aus diesem Grunde und wegen der Risiken einer aktiven internationalen Koordination lehnt auch M. Feldstein sie ab. M. Feldstein, Thinking About International Economic Coordination. In: Journal of Economic Perspectives. Vol. 2 (1988), S. 3-13.

⁷² Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigten, daß die Fiskalpolitik kurzfristig kaum ein flexibles Instrument darstelle, meint G. Oudiz, Macroeconomic Policy Coordination . . . a. a. O., S. 286.

- LIVER-
POOL: Weltmodell entwickelt von Patrick Minford und seinen Mitarbei-
tern an der University of Liverpool
- MCM: Multicountry Model des Stabes des U.S. Federal Reserve Boards
- MINI-
MOD: Simulationsmodell entwickelt von Richard Haas und Paul Masson
beim IMF
- MSG: Global Simulation Model entwickelt von Warwick McKibbin und
Jeffrey Sachs
- OECD: INTERLINK-Modell des Economics and Statistics Department
der OECD
- TAYLOR: Weltmodell entwickelt von John Taylor und Mitarbeitern an der
Stanford University
- VAR: Welt-Vektor-Autoregressions-Modell entwickelt von Christopher
Sims und Robert Litterman an der University of Minnesota und
der Federal Reserve Bank of Minneapolis
- WHAR-
TON: Weltmodell der Wharton Econometrics Forecasting Associates.

Eine nähere Beschreibung der einzelnen Modelle mit entsprechenden Quellen-
angaben findet sich in R. C. Bryant et al. (Hrsg.), Empirical Macroeconomics ...
a.a.O., Supplemental Volume, S. 4-6.

Übersicht 1: Stimulation Effects in Second Year of an Increase in Government Expenditure of 1 Percent of GNP
 (Percent except for interest rates in percentage points and current account in billions of dollars)

Fiscal expansion	Output	Consumer price index	Originating region			Foreign region		
			Short-term interest rate	Currency value	Current account	Current account	Short-term interest rate	Consumer price index
<i>In United States^{a)}</i>								
DRI	2.1	0.4	1.6	3.2	-22.0	0.8	0.4	0.3
EEC ^{b)}	1.2	0.6	1.5	0.6	-11.6	6.6	0.3	0.2
EPA ^{c)}	1.7	0.9	2.2	1.9	-20.5	9.3	0.5	0.3
LINK	1.2	0.5	0.2	-0.1	-6.4	1.9	n.a.	-0.0
LIVERPOOL	0.6	0.2	0.4	1.0	-7.0	3.4	0.1	0.1
MCM	1.8	0.4	1.7	2.8	-16.5	8.9	0.4	0.4
MINIMOD	1.0	0.3	1.1	1.0	-8.5	5.5	0.2	0.1
MSG	0.9	-0.1	0.9	3.2	-21.6	22.7	1.0	0.5
OECD	1.1	0.6	1.7	0.4	-14.2	11.4	0.7	0.3
TAYLOR ^{d)}	0.6	0.5	0.3	4.0	n.a.	n.a.	0.2	0.4
VAR ^{d)}	0.4	-0.9	0.1	1.2	-0.5	-0.2	-0.0	-0.0
WHARTON	1.4	0.3	1.1	-2.1	-15.4	5.3	0.6	-0.1
<i>In OECD^{e)}</i>								
DRI	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
EEC ^{b)}	1.3	0.8	0.4	-0.6	-9.3	3.0	0.0	0.1
EPA ^{c)}	2.3	0.7	0.3	-0.7	-13.1	4.7	0.6	0.3
LINK	1.2	0.1	n.a.	-0.1	-6.1	6.3	0.0	0.2
LIVERPOOL	0.3	0.8	0.0	3.3	-17.2	11.9	0.8	3.1
MCM	1.4	0.3	0.6	0.3	-7.2	7.9	0.5	0.5
MINIMOD	1.6	0.2	0.9	0.6	-2.2	3.2	0.3	0.2
MSG	1.1	0.1	1.4	2.9	-3.3	10.5	1.3	0.4
OECD	1.5	0.7	1.9	0.9	-6.9	3.3	0.3	0.2
TAYLOR ^{d)}	1.6	1.2	0.6	2.7	n.a.	n.a.	0.4	0.6
VAR ^{d)}	0.5	-0.3	-0.2	-2.4	1.7	-2.6	0.2	-0.1
WHARTON	3.2	-0.8	0.8	-2.4	-5.5	4.7	0.1	-0.0

Source: Reference tables in the supplemental volume.

^{a)} Simulation B, with all signs reversed.

^{b)} OECD short-term interest rate not available; long-term reported instead.
^{c)} OECD current account is Japan, Germany, the United Kingdom, and Canada.

^{d)} CPI not available; GNP deflator reported instead.

^{e)} Simulation G.
 n.a. Not available.

*Übersicht 2: Simulation Effects in the Second Year of an Increase in the Money Supply of 4 Percent
(Percent except for interest rates in percentage points and current account in billions of dollars)*

Monetary expansion	Output	Originating region			Foreign region			
		Consumer price index	Short-term interest rate	Currency value	Current account	Current account	Short-term interest rate	Consumer price index
<i>In the United States^{a)}</i>								
DRI	1.8	0.4	-2.3	-14.6	-1.4	14.5	-1.1	-1.3
EEC ^{b)}	1.0	0.8	-2.4	-4.0	-2.8	1.2	-0.5	-0.4
EPA ^{c)}	1.2	1.0	-2.2	-6.4	-1.6	-10.1	-0.6	-0.5
LINK	1.0	-0.4	-1.4	-2.3	-5.9	1.5	n.a.	-0.1
LIVERPOOL	0.1	3.7	-0.3	-3.9	-13.0	0.1	-0.1	-0.0
MCM	1.5	0.4	-2.2	-6.0	-3.1	-3.5	-0.5	-0.6
MINIMOD	1.0	0.8	-1.8	-5.7	2.8	-4.7	-0.1	-0.2
MSG	0.3	1.5	-0.8	-2.0	2.6	-4.4	-1.2	-0.7
OECD	1.6	0.7	-0.8	-2.6	-8.4	3.1	-0.1	0.3
TAYLOR ^{d)}	0.6	1.2	-0.4	-4.9	n.a.	n.a.	-0.1	-0.2
VAR ^{e)}	3.0	0.4	-1.9	-22.9	4.9	5.1	0.3	0.4
WHARTON	0.7	0.0	-2.1	-1.0	-5.1	5.3	-1.3	-0.1
<i>In ROECD^{f)}</i>								
DRI	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
EEC ^{b)}	0.8	1.0	-1.0	-2.3	-5.2	1.9	0.0	0.1
EPA ^{c)}	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.1	-0.0	0.0
LINK ^{g)}	0.8	-0.6	n.a.	-2.3	-1.4	3.5	0.0	0.1
LIVERPOOL	0.4	2.8	-0.9	-8.4	7.1	-8.2	-1.1	-3.4
MCM	1.5	0.6	-2.1	-5.4	3.5	0.1	-0.2	-0.0
MINIMOD	0.8	0.2	-1.8	-4.8	3.6	-1.4	-0.5	-0.3
MSG	0.2	1.5	-0.7	-1.4	-15.9	12.0	-1.2	-0.6
OECD	0.8	0.3	-1.3	-2.1	-1.6	2.3	-0.2	-0.1
TAYLOR ^{d)}	0.8	0.7	-0.3	-3.5	n.a.	n.a.	-0.2	-0.5
VAR ^{e)}	0.7	-0.5	-3.0	-5.5	5.2	-10.0	0.6	-0.7
WHARTON	0.2	-0.1	-0.8	0.2	2.6	0.5	0.0	0.0

Source: Reference tables in the supplemental volume.

^{a)} Simulation D.

^{b)} ROECD short-term interest rate not available; long-term reported instead.

^{c)} ROECD current account is Japan, Germany, the United Kingdom, and Canada.

^{d)} CPI not available; GNP deflator reported instead.

^{e)} Simulation H.
^{f)} Appreciation of non-U.S. currency not available;
depreciation of dollar reported instead.
^{g)} n.a. Not available.

Korreferat zum Referat

„Wohlfahrtsgewinne durch international koordinierte Wirtschaftspolitik?“

Von *Roland Vaubel*, Mannheim

Auf nur wenigen Gebieten der Wirtschaftspolitik hat sich die wissenschaftliche Diskussion in den letzten zehn Jahren so sehr gewandelt wie in der Frage der internationalen geld- und finanzpolitischen Koordination. Wer es 1979 — ein Jahr nach dem berühmten Bonner Weltwirtschaftsgipfel¹ — wagte, den Versuch einer wissenschaftlich fundierten Kritik an solchen internationalen Absprachen zu unternehmen, stieß selbst unter (neo-)klassisch orientierten Ökonomen auf weitgehendes Unverständnis.

Erste Skepsis regte sich auch nicht unter den Theoretikern, sondern unter den Praktikern der internationalen Wirtschaftspolitik. Dazu trugen die Mißverständnisse des Versailler Gipfels (1982), aber wohl auch die Änderung in der Zusammensetzung des Teilnehmerkreises bei: waren 1975 noch die meisten Regierungschefs (Giscard d'Estaing, Schmidt, Wilson, Miki) ökonomisch vorgebildet und zum Teil frühere Finanzminister gewesen, so dominierten spätestens seit 1983 die „Generalisten“. Dies hatte zur Folge, daß auf den Gipfeltreffen der Jahre 1983-85 kaum wirtschaftspolitische Beschlüsse gefaßt wurden.² Als Anfang 1985 Feldstein den Vorsitz des amerikanischen Council of Economic Advisers niederlegte und Baker und Darman die Leitung der U.S. Treasury übernahmen, schlug das Pendel wieder zurück. Die Gespräche und Absprachen über makroökonomische Fragen fanden nun jedoch weniger auf den Weltwirtschaftsgipfeln als auf den Finanzministertreffen der Group of 5 (7) statt; dies entsprach den Interessen der Regierungschefs und der Finanzminister: was den einen lästig war, bot den anderen Möglichkeiten der Profilierung. Ob die Frage nach der Zweckmäßigkeit solcher Absprachen damit von den Politikern „längst im affirmativen Sinn beantwortet worden“ ist (Kösters, 1989, S. 46), läßt sich allerdings nicht abschließend beurteilen.

¹ Cooper — einer der Beteiligten — nannte den Bonner Weltwirtschaftsgipfel von 1978 noch im Jahre 1985 „the most successful summit“ (S. 370). In der Bundesrepublik trug die dort vereinbarte finanzpolitische Expansion zur Konjunkturüberhitzung von 1979 und den haushaltspolitischen Problemen der folgenden Jahre bei.

² Dies erklärte zum Beispiel der britische Außenminister Geoffrey Howe nach dem Gipfeltreffen von London (1984).

Der Umschwung in der wissenschaftlichen Diskussion setzte 1984-85 ein — vermutlich als Reaktion auf die koordinationspolitische Ernüchterung der Vorjahre. Zum einen handelte es sich um rein theoretische Arbeiten — insbesondere die von Rogoff (1985), die später Kehoe (1987), van der Ploeg (1988) und Tabellini (1988) inspirierte. Ansatzpunkt der Kritik war die spieltheoretische Annahme, daß tatsächlich alle Betroffenen an der kooperativen Lösung beteiligt sind und daß sich also auch die Wirtschaftspolitiker gegenüber den Marktteilnehmern auf glaubwürdige Weise binden können. Das „Problem der vernachlässigten Spieler“ stellt sich auch insofern, als die Regierungspolitiker nicht wirksam auf die Wünsche der Wähler verpflichtet werden können (z. B. Vaubel, 1980, S. 21 f. und die formale Darstellung bei Salmon, 1989) und nicht die Regierungen aller betroffenen Länder an der kooperativen Lösung beteiligt werden können (vgl. z. B. Basevi, Giavazzi, 1987, S. 155; Canzoneri, Henderson, 1987; Bender, 1988, S. 307; Genser, 1988, S. 13; Kösters, 1989, S. 31 f.). Ist die Kooperation aber auf einen kleinen Teil der Betroffenen beschränkt, so kann sie leicht zu Lasten nicht beteiligter Dritter gehen; dies ist das klassische Kartellproblem. Betrachtet man die regierenden Politiker als Anbieter öffentlicher Güter, natürlicher Monopolgüter (wozu das Geld zählen mag) und leider auch ganz normaler, privater Güter, so droht also ein politisches Anbieterkartell. Dies läßt sich mit Beispielen belegen (vgl. z. B. Vaubel, 1986, S. 46 f.).³ Konzediert man, daß die Zahl der Betroffenen viel größer als die Zahl der Teilnehmer ist und daß eine alle — d. h. auch die Nachfrager — umfassende kooperative Lösung unmöglich sein dürfte, so stellt sich die Frage, ob nicht ein zwar unvollkommener, aber doch „funktionierender Wettbewerb“ (workable competition) zwischen den Wirtschaftspolitikern verschiedener Länder günstigere Ergebnisse verspricht. Je schärfer der wirtschaftspolitische Wettbewerb, desto weniger unterscheidet sich die Cournot-Nash-Lösung von der theoretisch optimalen, aber praktisch unmöglichen alle umfassenden kooperativen Lösung (Basevi, Giavazzi, 1987, S. 153). Deshalb käme es im Rahmen einer dezentralen Lösung darauf an, den internationalen Wettbewerb zwischen den Wirtschaftspolitikern so weit wie möglich zu intensivieren.

Die unvollkommene Kontrolle der Politiker durch die Wähler ist nicht nur eine Ursache für das Problem der vernachlässigten Spieler, sie läßt überdies eine assignment-theoretische Lösung als attraktiv erscheinen. Eine klare und

³ Ein neueres Beispiel ist die internationale Stützung des Dollars in den Jahren 1985-88. Dadurch, daß sich die Regierungen und Zentralbanken der anderen Länder der amerikanischen Geld- und Finanzpolitik anschlossen, ermöglichen sie es der amerikanischen Regierung und Zentralbank, ihre expansive Geld- und Finanzpolitik bis zum Wahltermin (Nov. 1988) durchzuhalten, ohne eine noch stärkere Dollarabwertung und Inflationsbeschleunigung hinnehmen zu müssen. Durch ihre Dollarkäufe erleichterten die ausländischen Zentralbanken überdies die Finanzierung des amerikanischen Haushaltsdefizits.

einfache Zuordnung von Zielen und Instrumenten erleichtert die demokratische Kontrolle und entsprechende Korrekturen. Wird jedem Instrument nur ein Ziel zugeordnet, so entfällt jedoch eine notwendige Bedingung für die Gültigkeit der spieltheoretischen Argumentation: eine stabile und optimale Cournot-Nash-Lösung wird möglich. Sie ist gewährleistet, wenn die wirtschaftspolitischen Instrumente ihren komparativen Vorteilen entsprechend auf inländische Ziele angesetzt werden.⁴ Die Annahmen, die der spieltheoretischen Argumentation zugrunde liegen, werden damit zunehmend in Frage gestellt.

Noch wichtiger für den Meinungsumschwung waren jedoch wahrscheinlich die von Kösters resümierten empirischen Untersuchungen. Sie zeigten, daß die theoretisch möglichen Kooperationsgewinne aus mehreren Gründen gering und sehr unsicher sind:

- die internationalen makroökonomischen Interdependenzen zwischen den verschiedenen Wirtschaftsblöcken sind relativ schwach (z. B. Sachs, Oudiz, 1984; Sachs, McKibbin, 1986),
- Meinungsverschiedenheiten und Unsicherheiten über das richtige Modell wirken sich ungünstig aus (Frankel, Rockett, 1988; Holtham, Hallett, 1987).⁵

Auch wurde deutlich, daß es sehr viel wichtiger ist, die Einflüsse aus dem Ausland in der eigenen Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen und zu antizipieren (Canzoneri, Minford, 1987) und das ökonomische Modell zu verbessern (Frankel, 1988), als in internationale makroökonomische Absprachen einzutreten. Nicht-kooperative Wirtschaftspolitik ist weniger anfällig gegenüber dem Problem der Modellunsicherheit (Holtham, Hallett, 1987). Sie bewirkt eine wirtschaftspolitische Diversifikation, die das Risiko vermindert (d.h. zur Stabilisierung des Weltkonjunkturzyklus beiträgt) und den Wettbewerb zwischen Wirtschaftspolitikern zum Entdeckungsmechanismus macht (Vaubel, 1980, S. 19f.). Sie hilft, das wahre Modell, die Präferenzen der Bürger und die optimalen wirtschaftspolitischen Institutionen zu entdecken.

Hinzugelernt haben nicht nur die ursprünglichen Befürworter internationaler Absprachen, sondern auch ihre Gegner. Wandten sie sich ursprünglich gegen eine internationale „Koordination“ der Konjunkturpolitik, so haben sie sich inzwischen einen differenzierteren Sprachgebrauch angewöhnt.

⁴ Will man auf internationale Ziele (z. B. für die Wechselkurse) nicht verzichten, so erfordert eine assignment-theoretische Lösung lediglich, daß jedes dieser Ziele dem Instrument eines Landes zugeordnet wird. Es kann dann zwar eine einmalige internationale Vereinbarung über die Rollenverteilung notwendig sein; diese ist jedoch nicht mit einem laufenden Koordinationsbedarf zu verwechseln, wie ihn die Spieltheorie behauptet.

⁵ Unsicherheit über die wahren Präferenzen der Bürger (die Gewichte der Zielabweichungen in der Wohlfahrtsfunktion) wirft analoge Probleme auf (Frankel, 1988, Section 3).

Zum einen ist zu bedenken, daß ja nicht nur das Kartell, sondern auch der Wettbewerb einen Koordinationsmechanismus darstellt. Die Frage lautet daher nicht, ob, sondern wie die Wirtschaftspolitik international koordiniert werden soll: durch Absprachen oder durch Wettbewerb? Die wettbewerbliche Koordination der Wirtschaftspolitiken vollzieht sich, wie im Markt, durch Abwanderung („exit“) und Widerspruch („voice“).⁶ Abwanderung bedeutet Nachfrageverschiebung. Abwandern können nicht nur die Bürger selbst, sondern auch ihr Kapital und ihre Geldnachfrage. Widerspruch beginnt mit öffentlichen Protesten und endet mit der Abwahl der regierenden Politiker. So wie das Management eines Unternehmens befürchten muß, Marktnachfrage zu verlieren oder von den Vertretern der (bisherigen oder neuer) Kapitaleigner abgesetzt zu werden, so funktionieren Abwanderung und Widerspruch auch in der Politik als negative Rückkoppelungsmechanismen, ohne die eine Korrektur wahrscheinlich nicht möglich wäre.

Zum anderen ist deutlicher geworden, warum internationale Vereinbarungen zwischen Wirtschaftspolitikern im Rahmen einer Welthandels- und Kapitalmarktleralisierung sinnvoll, jedoch nicht nur in der Konjunkturpolitik problematisch sind.

Den Sanktionsmechanismus der Abwanderung stärkt man, indem man den internationalen Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Kapital und die Währungswahl liberalisiert. Widerspruch ist desto eher zu erwarten, je freier der Informationsaustausch ist und je leichter sich die Bürger daher an ausländischen Vorbildern orientieren können. Der wirtschaftspolitische Wettbewerb funktioniert also desto besser, je weiter die weltwirtschaftliche Interdependenz der nationalen Märkte und damit der nationalen Wirtschaftspolitiken fortgeschritten ist.⁷

Wirtschaftspolitiker sind — wie alle Anbieter — nicht daran interessiert, sich einem internationalen Konkurrenzdruck auszusetzen. Sie verspüren daher kein hinreichendes Interesse, den internationalen Handel und Kapitalverkehr zu liberalisieren. Deshalb können internationale Abkommen zur Sicherung des freien Handels und Kapitalverkehrs notwendig sein. Internationale ordnungspolitische Vereinbarungen sind gänzlich anders zu bewerten als prozeßpolitische, denn prozeßpolitische Absprachen gefährden den wirtschaftspolitischen Wettbewerb, Liberalisierungsabkommen verstärken ihn.

⁶ Diese Terminologie stammt von Albert *Hirschman* (1970).

⁷ Es trifft daher nicht zu, daß die Befürworter einer dezentralen und kompetitiven Wirtschaftspolitik die weltwirtschaftlichen Interdependenzen übersähen, wie Cooper (1987, S. 184) meint: „Certain strong conditions must be met for decentralised decision-making to lead to optimal results... One condition is that actions of one economic agent must not impinge significantly on the economic circumstances of others.“ Coopers Aussage wäre übrigens auch dann falsch, wenn es gar nicht auf den wirtschaftspolitischen Wettbewerb ankäme, sondern eine assignment-theoretische Lösung vorläge.

Aus dieser Perspektive ist es auch leichter zu verstehen, warum die technologisch und liberalisierungsbedingte Zunahme der weltwirtschaftlichen Interdependenzen zu verstärkten Bemühungen um eine internationale Abstimmung des wirtschaftspolitischen Instrumenteneinsatzes geführt hat. Die spieltheoretische Begründung solcher Absprachen sieht die Ursache darin, daß mit den Interdependenzen auch die möglichen Wohlfahrtsgewinne aus Kooperation zunehmen.⁸ Aus der Sicht der positiven Public-Choice-Theorie bietet sich dagegen eine ganz andere Erklärung an: die Intensivierung der weltwirtschaftlichen Interdependenzen hat die nationalen Wirtschaftspolitiker unter einen sich verstärkenden internationalen Wettbewerbsdruck gesetzt, dem sie sich nun durch Absprachen zu entziehen versuchen.

Die jüngste Diskussion über das Projekt eines gemeinsamen europäischen Binnenmarktes hat die Einsicht wiederbelebt, daß wirtschaftspolitischer Wettbewerb auch im Bereich der Steuern und Regulierungen heilsame Wirkungen haben kann. Was die Besteuerung angeht, so hatte schon Tiebout (1961) darauf hingewiesen. Die meisten Mitgliedsregierungen scheinen jedoch in der Steuer-, Haushalts- und Geldpolitik für (mehr) internationale Absprachen oder gar gesetzliche Gemeinschaftsmonopole (europäische Zentralbank) einzutreten.

Betrachtet man die Geschichte Europas und fragt man, warum die Aufklärung, der wissenschaftlich-technische Fortschritt und die industrielle Revolution hier und nicht etwa in Hochkulturen wie China oder Indien stattfanden, so gibt die neuere Literatur zur ökonomischen Theorie der Geschichte⁹ immer wieder eine Antwort: Der Wettbewerb der Staaten um Menschen (Humankapital) und Kapital war der beste Schutz vor staatlicher Unterdrückung und konfiskatorischer Besteuerung; die Möglichkeit der Abwanderung war die politische Grundlage der Freiheit, der geistigen Vielfalt und der materiellen Anreize, ohne die es das „europäische Wunder“ nicht gegeben hätte. Max Weber hat dies in seiner „Wirtschaftsgeschichte“ (1923) so ausgedrückt:

„Dieser Konkurrenzkampf (zwischen den Nationalstaaten) schuf dem neuzeitlich-abendländischen Kapitalismus die größten Chancen. Der einzelne Staat mußte um das freizügige Kapital konkurrieren, das ihm die Bedingungen vorschrieb, unter denen es ihm zur Macht verhelfen wollte“ (S. 288).

Und Eric Jones (1981) fügt hinzu:

„By functioning as a set of joint-stock corporations with implicit prospectuses listing resources and freedoms, the nation-states insured against the suppression of novelty and unorthodoxy in the system as a whole“ (S. 219)...

⁸ Dies muß übrigens nicht so sein; denn wenn die Öffnung der Märkte den Wettbewerb verstärkt, geht auch der prozeßpolitische Interventionsbedarf zurück.

⁹ Vgl. z. B. Jones (1981, bes. Kap. 6), North (1981, bes. S. 23 f.), Hall (1985, bes. S. 102), Chirot (1986, bes. S. 296), Rosenberg, Birdzell (1986, bes. S. 136 ff.), Engerman (1988, bes. S. 14 ff.) und Weede (1988), der eine Literaturübersicht bietet.

„What Europe hit on . . . was a framework in which decentralisation could offset malfunction in any one part and yet where unity was provided by competitive exchanges of know-how and factors of production“ (S. 236).

Wird die europäische Integration nicht als Marktintegration (und als Sicherung der dazu gehörigen internationalen Eigentumsrechte), sondern als Prozeß der wirtschaftspolitischen Kartellierung (oder als gesetzliche Etablierung wirtschaftspolitischer Monopole) verstanden, so zerstört sie den Mechanismus, der das „europäische Wunder“ ermöglicht hat, und gefährdet, was davon übriggeblieben ist.

Literatur

- Basevi, Giorgio, Francesco Giavazzi* (1987), Conflicts and Coordination in the European Monetary System, in: A. Steinherr, D. Weiserbs (Hg.), Employment and Growth: Issues for the 1980s, Dordrecht u.a., S. 133-164.
- Bender, Dieter* (1988), Weltwirtschaftliche Verflechtung und Internationalisierung der Politik, in: D. Cassel, B.-T. Ramb, H. J. Thieme (Hg.), Ordnungspolitik, München, S. 285-312.
- Canzoneri, Matthew B., Patrick Minford* (1987), Policy Interdependence: Does Strategic Behaviour Pay? Discussion Paper, 201, Center for Economic Policy Research, London.
- Canzoneri, Matthew B., Dale Henderson* (1987), Noncooperative Monetary Policies in Interdependent Economies, erscheint demnächst.
- Chirot, Daniel* (1986), Social Change in the Modern Era, San Diego, etc.
- Cooper, Richard N.* (1975), Panel Discussion: The Prospects for International Economic Policy Coordination, in: W. H. Buiter, R. C. Marston (Hg.), International Economic Policy Coordination, Cambridge, S. 366-372.
- (1987), International Economic Cooperation: Overview and a Glimpse of the Future, in: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Interdependence and Co-operation in Tomorrow's World, Paris, S. 180-194.
- Engerman, Stanley L.* (1988), Reflections on How (and When and Why) the West Grew Rich, erscheint demnächst.
- Frankel, Jeffrey* (1988), Obstacles to International Macroeconomic Policy Coordination, NBER Working Paper, 2505.
- Frankel, Jeffrey, Katherine E. Rockett* (1988), International Macroeconomic Policy Coordination When Policymakers Do Not Agree on the True Model, American Economic Review, 78, S. 318-340.
- Genser, Bernd* (1988), Is There a Need to Coordinate Fiscal Policy Among Large Industrial Countries? Diskussionsbeiträge, SFB 178, Universität Konstanz, Serie II — Nr. 73.
- Hall, John A.* (1985), Powers and Liberties: The Causes and Consequences of the Rise of the West, Oxford.

- Hirschman*, Albert O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge, Mass.; dt.: *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen, 1974.
- Holtham*, Gerald, A. Hughes *Hallett* (1987), International Policy Cooperation and Model Uncertainty, in: R. Bryant, R. Portes (Hg.), *Global Macroeconomics: Policy Conflict and Cooperation*, London, S. 128-177.
- Jones*, Eric L. (1981), *The European Miracle*, Cambridge.
- Kehoe*, Patrick J. (1987), Policy Cooperation Among Benevolent Governments May Be Undesirable, Working Paper, 373, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Kösters*, Wim (1989), Wohlfahrtsgewinne durch international koordinierte Wirtschaftspolitik? (In diesem Band)
- North*, Douglas C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, New York, London.
- van der Ploeg*, Frederick (1988), International Policy Coordination in Interdependent Monetary Economies, Discussion Paper, 169, Centre for Economic Policy Research, London.
- Rogoff*, Kenneth (1985), Can International Monetary Policy Coordination Be Counterproductive? *Journal of International Economics*, 18, S. 199-217.
- Rosenberg*, Nathan, L. E. *Birdzell* (1986), *How the West Grew Rich*, New York.
- Sachs*, Jeffrey, Gilles *Oudiz* (1984), Macroeconomic Policy Coordination Among Industrial Countries, *Brookings Papers on Economic Activity*, S. 1-64.
- Sachs*, Jeffrey, Warwick J. *McKibbin* (1985), Macroeconomic Policies in the OECD and LDC External Adjustment, NBER Working Paper, 1534, erscheint in: F. Colaco, S. van Wijnbergen (Hg.), *International Capital Flows and the Developing Countries*.
- Salmon*, Pierre (1989), International Tournaments and Political Competition Within Countries, paper presented at the annual conference of the European Public Choice Society, Linz, 29 March - 1 April 1989.
- Tabellini*, Guido (1988), Domestic Politics and the International Coordination of Fiscal Policies, Discussion Paper, 226, Centre for Economic Policy Research, London.
- Tiebout*, Charles M. (1961), An Economic Theory of Fiscal Decentralization, in: *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, Princeton.
- Vaubel*, Roland (1980), Internationale Absprachen oder Wettbewerb in der Konjunkturpolitik? Vorträge und Aufsätze, Walter Eucken Institut, 77, Tübingen.
- (1986), A Public-Choice Approach to International Organization, *Public Choice*, 51, S. 39-57.
- Weber*, Max (1923), *Wirtschaftsgeschichte*, München, Leipzig.
- Weede*, Erich (1988), Der Sonderweg des Westens, *Zeitschrift für Soziologie*, 17, S. 172-186.

Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik — Das Beispiel des Zielzonenkonzepts

Von *M. E. Streit**, Freiburg

Vibrant democracies cannot be coordinated.
J. Niehans, 1988

1. Vorbemerkung

Im folgenden geht es nicht darum, eine weitere, mehr oder weniger umsichtige Analyse von Vorschlägen zu machen, mit denen eine Koordination der nationalen Wirtschaftspolitiken herbeigeführt werden soll.¹ Vielmehr wird der konkrete Vorschlag von Zielzonen für Wechselkurse von Williamson (1985, 1988) bzw. von Williamson und Miller (1987) gewählt, um drei Probleme einer solchen Koordination etwas grundsätzlicher zu betrachten:

- Die Ansprüche an das Steuerungswissen. Dabei soll nicht nur thematisiert werden, daß die Koordination aus der Perspektive höchst unterschiedlicher, konkurrierender Theorien betrachtet werden kann. Vielmehr ist generell zu fragen, ob das in ihnen zum Ausdruck kommende theoretische Vorverständnis marktwirtschaftlicher Systeme nicht überprüfungsbedürftig ist.
- Die Ansprüche an den Steuerungswillen. Das führt zum normativen Problem einer internationalen Koordination. Hier drängt sich immer mehr die Frage auf, ob und wie bei wirtschaftspolitischen Vorschlägen die Eigengesetzlichkeit politischer Willensbildungsprozesse berücksichtigt werden sollte.
- Die ordnungstheoretische Qualität einer Koordination. Zielzonenkonzepte beinhalten Verhandlungsspiele, die zur Produktion eines internationalen Kollektivgutes — Verfestigung der Wechselkursentwicklung — führen

* Ergänzte Fassung eines Referats, gehalten im Rahmen der Arbeitstagung des wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik am 6. April 1989 in Tübingen.

Für kritische Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge danke ich meinen Mitarbeitern H. Lohmann, S. Voigt und G. Wegner. Bei der Literatursichtung war mir dankenswerterweise H. Wenzel behilflich.

¹ Vgl. hierzu z. B. Frenkel und Goldstein, 1986; Scheide, 1986; Sievert, 1986; Swoboda, 1986; Willms, 1988 — ein von der generell kritischen Bewertung abweichendes Urteil findet sich bei Filc (1986).

sollen. Damit werden spezielle Probleme aufgeworfen, die generell mit internationaler Ordnungspolitik verknüpft sind.

2. Das konkrete Koordinationskonzept

In seiner jüngsten, erweiterten Fassung beinhaltet der Vorschlag von Williamson (1987) ein indikatororientiertes Konzept zur Koordination der makroökonomischen Politik einer Kleingruppe von Staaten (der sog. G7):

- Primäres Koordinationsziel ist ein höchstmöglicher, auf Dauer erhaltbares, reales Wachstum der Wirtschaft der Gruppenmitglieder und damit — so hofft Williamson — auch der Weltwirtschaft.
- Um Inkonsistenzen in der makroökonomischen Politik zwischen den Gruppenmitgliedern sowie Fehlsteuerungen infolge von Wirkungsverzögerungen zu vermeiden, sollen statt des primären Ziels zwei Zwischenziele simultan angesteuert werden, nämlich (1) binnennirtschaftlich das Wachstum der Binnennachfrage und (2) außenwirtschaftlich eine Zielzone für den nominalen bzw. letztlich den realen Wechselkurs.
- Die Geldpolitik (möglicherweise ergänzt durch Devisenmarktinterventionen) soll dem außenwirtschaftlichen Zwischenziel zugeordnet werden und zinsorientiert sein, während die Fiskalpolitik dem binnennirtschaftlichen Zwischenziel dienen soll.
- Die Zwischenziele wären mit Hilfe einer Reihe von Indikatoren zu operationalisieren; Abweichungen von den Zwischenzielen müßten zu koordinierten und vom IWF überwachten Anpassungsmaßnahmen der Gruppenmitglieder führen.

Die im Prinzip kurzfristig angelegte Politik erforderte eine mittelfristige Orientierung. Abhängig von der jeweiligen Ausgangssituation käme es darauf an, (1) ein Zinsniveau anzustreben, bei dem die intertemporale Ressourcenallokation als optimal gelten könnte, und (2) die Fiskalpolitik auf ein strukturelles Budgetgleichgewicht hin zu orientieren.

3. Zum Steuerungswissen

Die theoretischen Grundelemente

Die Problematik des Steuerungswissens läßt sich anhand zentraler theoretischer Elemente verdeutlichen, die in dem Koordinationskonzept enthalten sind. Schlüsselgröße ist der die Zielzone bestimmende Wechselkurs, „the fundamental equilibrium exchange rate“. Er muß dem Wechselkurs entsprechen, bei dem mittelfristig sowohl internes als auch externes Gleichgewicht erwartet wird. Als Indikator für internes Gleichgewicht gilt die niedrigste Arbeitslosenrate, welche

mit einer beherrschbaren Inflation verträglich ist („the lowest unemployment rate consistent with the control of inflation“). Externes Gleichgewicht erfordert über den Zyklus hinweg einen Leistungsbilanzsaldo, der mit der Ersparnisbildung und der Produktivitätsentwicklung einer Volkswirtschaft verträglich ist („a current account balance that is both sustainable and appropriate in the light of thrift and productivity“).²

Auf diese Weise werden zwei Theorieelemente miteinander verknüpft:

- ein keynesianisches makroökonomisches Modell für die einzelnen Volkswirtschaften mit einer modifizierten Phillipskurve als entscheidungsrelevantem Element der reduzierten Form;
- eine saldenorientierte Wechselkurstheorie ähnlich derjenigen, wie sie vom IWF seit längerem benutzt und weiterentwickelt wird.

Zum makroökonomischen Element

Für beide theoretischen Grundelemente gilt, daß sie inzwischen auch im Rahmen dessen sehr umstritten sind, was üblicherweise als „mainstream economics“ bezeichnet wird. Die Diskussion um die Phillipskurve kann mit Leijonhufvuds (1977, S. 276) ironisch-warnenden Worten auf den empirischen Punkt gebracht werden: „Das Konzept einer stabilen Phillipskurve ist dahin. Inzwischen verschiebt, dreht und windet sich jedermanns Phillipskurve, einmal im, ein ander Mal gegen den Uhrzeigersinn — und sie verläuft von Norden nach Osten, wenn die Götter gegen Dich sind. Die ursprüngliche Idee ist verflogen, aber sie hat uns ein merkwürdiges Erbe hinterlassen — die leere Stelle, an der sie zu sein pflegte. Und wir stehen dort und weben riskante Verwirrungen hinein.“

Die Kritik — auch die von Leijonhufvud — reicht jedoch weiter als der empirische Befund. Für die hier zu diskutierende Steuerungsvorstellung sind zumindest zwei grundsätzliche Defizite der Makroökonomik relevant:

- die mangelnde Einbettung in eine überzeugende Konjunkturtheorie,
- die unbewältigte mikroökonomische Fundierung oder das Aggregationsproblem.

Das erste Defizit macht sich bemerkbar, wenn die Orientierungsgröße für eine von Williamson ausdrücklich als „keynesianisch“ gekennzeichnete Fiskalpolitik spezifiziert wird. Als Marke gilt ein konjunkturbereinigtes Haushaltsdefizit, welches mit der privaten Nettoersparnis und einem klug bemessenen staatlichen Verschuldungsgrad verträglich ist.³ Das setzt, streng genommen,

² Die in diesem Absatz angeführten Zitate sind Williamson 1988, S. 218 entnommen.

³ „Such a ‘Keynesian’ use of fiscal policy is feasible and sensible provided that it is operated within a medium-term framework designed to ensure that over a period of years the structural budget deficit can be financed by the private sector’s net savings and that the debt/GNP ratio remains within prudent bounds“ (Williamson, 1988, S. 219).

verlässliches positives Wissen über den Konjunkturzyklus und seine makroökonomisch reduzierten Bestimmungsgründe voraus. Bereits ein kurzer Blick auf makroökonomische Zeitreihen lehrt, wie wandelbar dieses Phänomen zu sein scheint. An dem Eindruck, daß kein auch nur annähernd stabiles Grundmuster gesamtwirtschaftlicher Dynamik vorliegt, ändert sich auch dann wenig, wenn mit subtilen statistischen Methoden versucht wird, den vermuteten zyklischen Kernprozeß zu isolieren. Auch in der reinen Konjunkturtheorie ist trotz mehr als hundertjährigem Bemühen kein Konsens in Sicht.⁴

Die politikrelevante makroökonomische Theorie folgt im Kern der sog. neoklassischen Synthese. Sie ist wie die Keynessche Theorie keine Konjunkturtheorie. Mit ihr gelingt bestenfalls eine binäre Orientierung, nämlich an den Möglichkeiten einer deflatorischen bzw. inflatorischen Lücke.⁵ In wirtschaftspolitischen Überlegungen werden die beiden Zustände als Fixpunkte eingebracht, von denen aus das reale ökonomische Geschehen mit Bezug auf einen gedachten, aber nicht spezifizierten Zyklus interpretiert wird.⁶ Ökonometrische Modelle weichen hiervon im Grunde nur insofern ab, als sie durch Lagstrukturen in der Tradition von Samuelson und Hicks eine Dynamik enthalten, die jedoch i. d. R. nicht konjunkturtheoretisch interpretiert wird. Die wirtschaftspolitisch bedeutsame Konsequenz ist, daß auf diese Weise eine wahrscheinlich unbewußte Annäherung der Steuerungstheorie an die kurzatmige Politik stattfindet; diese Modellierung auf die kurze Frist wird durch die mangelnde Parameterstabilität sowie unvermeidbare Prognoseprobleme bei den exogenen Variablen noch gefördert. Versuche, mittelfristige Konsequenzen von Interventionen z. B. mit Hilfe von Verlaufsmultiplikatoren abzutasten, dürften daran wenig ändern.

Das zweite Defizit — die unbewältigte mikroökonomische Fundierung der Makroökonomik — tritt auch bei Williamson zu Tage, wenn z. B. den

⁴ Im Vergleich zum Befund über die Vorkriegszeit von *Haberler* (1955) hat sich am Nebeneinander zahlreicher Theorien nach dem Zweiten Weltkrieg nichts geändert (z. B. *Zarnowitz*, 1985). Es mangelt auch weiterhin an Erfolgen, die Hypothesenvielfalt durch empirische Überprüfung zu lichten. Zudem erfolgt ein beträchtlicher Teil der jüngeren Diskussion geschichtslos, d. h. frühere theoretische und historische Bemühungen bleiben außer Betracht (*Zarnowitz*, 1985, S. 524).

⁵ Zu einem im Grunde ähnlichen Ergebnis kommt z. B. *Tichy* (1982, S. 215), wenn er formuliert: „Die Weiterentwicklung der Konjunkturtheorie in unseren Tagen erfolgte nicht als Konjunkturtheorie, nicht als Versuch, das Phänomen der Konjunkturschwankungen zu erklären, sondern als Ergänzung und Abrundung der allgemeinen Gleichgewichtstheorie.“

⁶ Als Beispiel für die geläufige, nicht näher reflektierte Unterstellung eines Zyklus mag *Williamsons* Definition des fundamentalen Gleichgewichtswechselkurses dienen: “the rate which is expected to generate a current account surplus or deficit equal to the underlying capital flow *over the cycle* (Hervorhebung von mir, MES), given that the country is pursuing ‘internal balance’ as best as it can and not restricting trade for balance of payments reasons” (z. B. *Williamson*, 1987, S. 10f.).

Implikationen des internen Gleichgewichts nachgegangen wird. Soll dem Gleichgewichtskonzept theoretische und praktische Bedeutung zukommen, muß es letztlich auf Plankonsistenz abstellen. Die Frage, wessen Pläne für einen gegebenen Zeitraum konsistent sein sollen, ist nicht ohne Rückgriff auf mikroökonomische Entscheidungseinheiten einschließlich staatlicher Institutionen beantwortbar. Antworten auf dieser Ebene müssen aber mit Hilfe einer Aggregationsvorschrift auf die makroökonomische Ebene hinaufgeschleust werden. Da jedoch Lösungsversuche des Aggregationsproblems bislang scheiterten, wenn nicht sogar scheitern müssen,⁷ ist die Frage nach den Plänen nur mit Hilfe inadäquater Abstraktionen beantwortbar. Zu ihnen gehören nicht nur z. B. der repräsentative Investor, Konsument und Exporteur.⁸ Auch staatliche Institutionen werden selbst für hoch differenzierte föderalistische Systeme und Budgetstrukturen auf einen repräsentativen Agenten reduziert, der Volkswirtschaften mit einem Substrat — dem Budgetdefizit — zu steuern vermag. Das mag für Lehrbücher angehen, erscheint jedoch für die Koordination nationaler Wirtschaftspolitiken völlig unangemessen.⁹

Würden konsequenterweise die Makrorelationen isoliert von den nicht nachvollziehbaren, komplexen und evolutorischen mikroökonomischen Vorgängen betrachtet, müßte auch auf jede Interpretation mit Hilfe mikroökonomischer Kausalitätsvermutungen verzichtet werden. Stabilitätspolitisch kommen dieser Konsequenz inzwischen Geldmengenregeln noch am nächsten. Allerdings zeigen die praktischen und theoretischen Schwierigkeiten, die mit dem Zwischenziel „Geldmenge“ verbunden sind, wie begrenzt selbst die Möglichkeiten einer Lenkung auf der Grundlage von Makrorelationen als allgemeinen

⁷ Vgl. hierzu z. B. die gründlichen Überlegungen von *Schlicht* (1977).

⁸ Gerade diese Denk- und Argumentationsweise ist jedoch sowohl für die theoretische als auch die wirtschaftspolitische Diskussion charakteristisch. Zumindest in einigen Lehrbüchern der Makroökonomik wird dieses Problem aufgegriffen und zur Vorsicht bei der Anwendung von Ergebnissen des makroökonomischen Denkstils gemahnt. Gemessen an dem dann ausgebreiteten theoretischen Apparat kommt diesem Eingeständnis aber relativ wenig praktische Bedeutung zu. So finden sich z. B. bei *Richter, Schlieper, Friedmann* (1981, S. 97) im Anschluß an das skizzierte Aggregationsproblem folgende bemerkenswerte Feststellungen: „Theoretische Makroökonomie ist in vieler Hinsicht nichts anderes als Mikroökonomik in der Sprache der Makroökonomik. Mit der nötigen Vorsicht betrieben, hat sich dieser Arbeitsstil nicht nur als brauchbar, sondern als äußerst fruchtbar für die Entwicklung der Makroökonomik erwiesen.“ Wie schnell man zur Tagesordnung übergehen kann, demonstriert z. B. *Claassen* (1980, S. 5): „Das sog. Aggregationsproblem wird in der Makroökonomik sozusagen als gelöst unterstellt oder als irrelevant angesehen; eine zufriedenstellende Lösung hierfür liefert nur die mikroökonomische Totalanalyse (à la Walras), die aber für einen Makroökonomisten völlig inoperational ist.“

⁹ Ein Beispiel für den brillanten Gebrauch konventioneller Makroökonomik, bei der kein Versuch gemacht wird, die Sensitivität der Ergebnisse hinsichtlich einer Reihe von Annahmen (z. B. Aggregationsgrad, Art der Fiskalpolitik, Reduktion auf ein 2-Länder-Modell) zu überprüfen, und dennoch zu Politikempfehlungen vorgedrungen wird, stellt der Beitrag von *Branson* (1988) zum Koordinationsproblem dar.

Mustern sind. Hierin ist auch eine der theoretischen Schwächen des Koordinationskonzeptes von McKinnon (1984) zu sehen.

Unbeschadet dieses Vorbehaltens dürfte der beobachtbare Rückzug der stabilisierungspolitischen Praxis auf die Orientierung an derartigen Mustern eine Entwicklung der makroökonomischen Theorie vorwegnehmen, die aus den angeführten Gründen unvermeidbar ist. Ebenso dürfte die Diskussion um eine angebotsorientierte Politik nicht nur eine diagnostische Kontroverse sein, die auch für das nachfrageorientierte Konzept von Williamson von Belang ist. Vielmehr beinhaltet sie darüber hinaus eine andere Form des Rückzugs aus der bisherigen Makrotheorie: Die Hinwendung zu den die mikroökonomischen Vorgänge beschränkenden institutionellen Rahmenbedingungen. Insofern kommt ihr ordnungspolitische Bedeutung zu.

Unter diesen Umständen bliebe über das hier diskutierte Konzept hinaus zu fragen, was von der makroökonomischen Theorie über die Orientierung an Mustern hinaus relevant bliebe. Eine mögliche Antwort wäre: Kreislaufanalytisch gestützte Wenn-Dann-Aussagen, die sich im definitorischen Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bewegen. Für die angestrebte Politikkoordination dürfte dies jedoch keine ausreichende theoretische Plattform abgeben.

Zum wechselkurstheoretischen Element

Aufgrund der erdrückenden empirischen Evidenz genügt es fast, sich bei diesem Theorieelement auf das Eingeständnis, wenn nicht das Verdikt Haberlers (1987, S. 381) zu beschränken: „..., Ökonomen und Offizielle wissen einfach nicht genug, um zu sagen, was der Gleichgewichts- oder angemessene Wechselkurs ist. Der Devisenmarkt ist wie die Effektenbörse ein sehr feiner und sensibler Mechanismus, der sich für eine fortgesetzte Manipulation durch eine locker organisierte Gruppe von Ländern nicht eignet.“ Ob es sich um die von McKinnon (1984) bevorzugte Kaufkraftparitätentheorie handelt — die nach der Struktur noch am ehesten als Mustervorhersage interpretierbar ist — oder um geschätzte Strukturmodelle der Wechselkursbestimmung bzw. um saldenorientierte Konzepte wie das von Williamson, empirisch überzeugt hat keines. Außerdem lassen sich meist schon auf der Stufe der Hypothesenformulierung plausible Einwände geltend machen.¹⁰

¹⁰ Dazu gehört im Falle der Kaufkraftparitätentheorie nicht zuletzt die Vernachlässigung güterwirtschaftlich bedingter Relativpreisänderungen und im Falle des saldenorientierten Konzeptes die stiefmütterliche Behandlung der Angebotsseite (vgl. z. B. Frenkel und Goldstein, 1986, S. 652 ff.). Mit den Worten Swobodas (1986, S. 17): Es „steht kein Marktmechanismus zur Verfügung, durch den der reale Wechselkurs an Veränderungen der Technologie, der Präferenzen, der Faktorausstattung und der Wirtschaftspolitik, die die realen Variablen beeinflussen, angepaßt werden kann; derartige Veränderungen müssen ständig durch die Instanzen überwacht werden, und ihre Implikationen für den realen Gleichgewichtswechselkurs müssen fortwährend berechnet werden, damit die Zielzonen angepaßt werden können.“

Das Verdikt Haberlers dürfte jedoch weiter reichen als vielleicht von ihm selbst beabsichtigt. Anknüpfungspunkt ist sein berechtigter Vergleich des Devisenmarktes mit der Effektenbörse. In beiden Fällen handelt es sich um hochgradig spekulative Märkte. Infolgedessen dürfte die Preisbildung in hohem Maße durch heterogene Erwartungen geprägt sein. Dieses spekulative Element wird durch die Existenz von Devisenterminmärkten noch verstärkt, die mit den Kassamärkten eng gekoppelt sind (Zinsparität). Für die markttheoretische Betrachtung und damit vor allem für Strukturmodelle bedeutet das, daß Hawtreys (1939/40, S. 204) Einwand „gegen die Einführung irgendwelcher Aggregate oder Durchschnitte von Erwartungen in ökonomische Überlegungen“ auch im Falle von Devisenmärkten sehr schwer wiegt.¹¹

Wird der Hawtreysche Einwand ernst genommen, kann das Geschehen auf diesen Märkten nicht mehr adäquat mit Hilfe von gleichgewichtsorientierten Modellen abgebildet werden; denn der gedachte Fixpunkt — das Gleichgewicht — macht die Annahme von im Grunde homogenen (und rationalen) Erwartungen unabdingbar. Für die Integration in makroökonomische Modelle, wie sie den Koordinationsüberlegungen zugrunde liegen, bedeutet das, daß eine gleichgewichtsorientierte Betrachtung schon aus markttheoretischen Gründen zum Scheitern verurteilt ist.¹² Das binnen- und außenwirtschaftliche Gleichgewicht wird somit mangels mikroökonomischer Fundierbarkeit und markttheoretischer Adäquanz zu einem „Grinsen ohne Katze“. Zugleich kommt in den nicht erfüllbaren Anforderungen an das Steuerungswissen¹³ ein theoretisches Vorverständnis von der Gestaltbarkeit marktwirtschaftlicher Systeme zum Ausdruck, welches eine daraus abgeleitete Politik dem Vorwurf aussetzen würde, ein Fall von konstruktivistischem Interventionismus zu sein.¹⁴

In letzter Konsequenz muß festgestellt werden, daß sich das Konzept im Grunde auf ein a priori nicht erwerbbares Steuerungswissen stützt.

¹¹ Zu einem Versuch, Preisbildungsvorgänge bei heterogenen Erwartungen zu interpretieren, vgl. *Streit* (1983).

¹² Der schon in Hawtreys (1939/40) Diskussion mit *Kaldor* (im gleichen Band) aufgetauchte Einwand beunruhigt auch *Tobin* (1980, S. 27) mit dem Blick auf die Makroökonomik: „A disquieting feature of aggregate models which assume uniform expectations is that they don't explain why there are any transactions at all in existing assets.“

¹³ Hier kann dem Einwand *Swobodas* (1986, S. 17) nur zugestimmt werden, daß das Zielkonzept auf eine Maximierung der Informationserfordernisse für eine richtige Wirtschaftspolitik hinausläuft, „eine kaum wünschenswerte Eigenschaft in einer Welt der Ungewißheit und begrenzter Information.“

¹⁴ Dieser grundsätzliche Einwand (*Hoppmann*, 1973), hier gewendet gegen die konventionelle Makropolitik, kritisiert nicht nur die „Anmaßung von Wissen“ (v. *Hayek*), die darin zum Ausdruck kommt, sondern auch die Fehlinterpretation des komplexen und evolutorischen Marktgeschehens als ergebnisorientierte, planbare Ordnung. Die Fehlinterpretation dürfte gerade durch die Gleichgewichtsorientierung erleichtert werden.

4. Zum Steuerungswillen

Gemessen an den bisherigen Verhaltensweisen stellt das Konzept von Williamson auf eine signifikante Modifikation der nationalen Politiken der Gruppenmitglieder ab; sie soll der als solchen umstrittenen internationalen ökonomischen Interdependenz Rechnung tragen.¹⁵ Allerdings soll sie nicht durch eine strenge Regelbindung herbeigeführt werden, wie dies etwa von McKinnon (1984) vorgesehen ist. Vielmehr sollen zielzonenorientierte Politikrevisionen, wo nötig, auf dem Wege der Konsultation erreicht und aufeinander abgestimmt werden. Insofern enthält das Koordinationskonzept ein ausgeprägtes diskretionäres Element.

Im Kern geht es bei dem Koordinationsanliegen darum, pekuniäre externe Effekte in Form von Wechselkursänderungen¹⁶ möglichst zu vermeiden, soweit diese von divergenten, binnengesetzlich orientierten Politikern verursacht werden. Dem soll die von Williamson und Miller (1987) gegenüber Williamsons (1985) ursprünglichem Konzept vorgenommene Modifikation Rechnung tragen. Sie besteht darin, daß auch für die Fiskalpolitik die Orientierung an einem Zwischenziel vorgegeben wird. Auf diese Weise soll nicht zuletzt vermieden werden, daß das Zielzonenkonzept das Gegenteil einer Disziplinierung nationaler Politiken bewirkt. Ohne eine solche Regel wäre es nämlich z. B. möglich, daß eine expansive Fiskalpolitik zinstreibend wirkt und durch induzierte Kapitalbewegungen einen Aufwertungsdruck auslöst, dem dann mit dem Blick auf die Zielzone durch eine ebenfalls expansive monetäre Politik begegnet werden müßte. In diesem Fall gingen von der Einhaltung der Zielzone keine Anreize aus, die binnengesetzlich orientierte Politik zu überprüfen (vgl. z. B. Frenkel, Goldstein 1988, S. 226).

Unbeschadet der zuvor begründeten, wissensbezogenen Vorbehalte wäre bei einer solchen Orientierung der Fiskalpolitik zunächst zu fragen, ob sie zur Erfüllung der ihr zugeordneten Aufgabe instrumentell überhaupt geeignet wäre. Auch die so eingeschränkte Frage ist negativ zu beantworten; denn es gelten die immer wieder angeführten Einwände, also vor allem,

- daß sie im Vergleich zur Geldpolitik wesentlich weniger flexibel ist;
- daß sie i. d. R. nicht bei einem einzelnen Entscheidungsträger angesiedelt ist und somit internen Koordinationsbedarf entstehen läßt;
- daß sie vor allem aber anderen Zielen als dem des internen Gleichgewichts dient.

Wenn aus der Sicht der ökonomischen Theorie der Politik davon ausgegangen wird,

¹⁵ Es handelt sich also durchaus um eine Koordination i. S. v. *Wallich* (1984, S. 85).

¹⁶ Vgl. hierzu die Überlegungen von *Vaubel* (1985, S. 10f.).

- daß politische Ämter durch Zustimmung der Wähler im Inland erworben bzw. verteidigt werden müssen und
 - daß das Budget sich hierfür mit weithin akzeptierten, vor allem verteilungs-politischen Zielen instrumentalisieren läßt,
- kann ohnehin kein verlässlicher, stabilisierungspolitischer Einsatz der Fiskalpolitik erwartet werden.

Wenn dennoch Stabilisierungspolitik betrieben werden soll, steht hierfür und für außenwirtschaftliche Ziele nur noch ein Instrument — die Geldpolitik — zur Verfügung. Konflikte sind dabei fast vorprogrammiert. Sie entstehen, wenn die Geldpolitik gerade mit dem Hinweis auf außenwirtschaftlich relevante Zinswir- kungen unter Druck gerät, eine Fiskalpolitik zu flankieren, die vornehmlich anderen als Stabilisierungszielen dient. Dabei muß bezweifelt werden, daß im Konfliktfall das binnengesellschaftliche Ziel der Geldwertstabilität viel Gewicht haben wird. Wiederum aus der Sicht der politischen Ökonomie läßt sich vielmehr argumentieren, daß Geldwertstabilität ein Qualitätsmerkmal des Gutes Geld ist (z. B. Vaubel, 1985, S. 557), dessen Sicherung in Systemen mit staatlichem Notenbankmonopol für politische Unternehmer — verglichen mit konkurrierenden Aktivitäten — wenig attraktiv ist. Geldwertstabilität

- stellt zumindest für diejenigen, die keine traumatischen Inflationserfahrun- gen gemacht haben, ein relativ abstraktes Ziel dar, verglichen mit ihren unmittelbaren ökonomischen Interessen (z. B. Einkommen, Beschäftigung), und zwar auch dann, wenn deren Begünstigung Folgen für den Geldwert haben sollte;
- wird am Beginn inflatorischer Prozesse von den einen noch nicht vermisst (Geldillusion), von den anderen nicht gewünscht, wenn für sie, inflationsbe- dingt, günstigere Einkommenserzielungschancen entstehen;
- ist infolgedessen am Beginn inflatorischer Prozesse kein stimmenträchtiges Ziel, während bei fortschreitender Inflation das Ziel zwar begrüßt, die mit einer Inflationsbekämpfung anfallenden Kosten jedoch unpopulär sind.

Geldwertstabilität dürfte infolgedessen für politische Unternehmer in erster Linie deklaratorischen Wert haben. Im politischen Wettbewerb besteht die Tendenz, sie beiseite zu schieben, wenn sie der Befriedigung konkreter Partiku- larinteressen hinderlich ist (z. B. Gordon, 1975).

Zielzonenkonzepte und andere Vorschläge zur Koordinationsverpflichtung entsprechen dem Versuch, die nationalen Souveräne zu einem institutionalisier- ten Mißtrauen gegen sich selbst zu veranlassen. Insofern kann darin eine Analogie zu dem Bemühen gesehen werden, die Geldwertstabilität durch Einrichtung einer unabhängigen Notenbank als Ziel auch institutionell abzusichern. Da die Institutionalisierung im Falle von Koordinationsvorschlägen jedoch keinen echten Souveränitätsverzicht beinhaltet, unterscheidet sich die Situation von derjenigen einer unabhängigen Notenbank. In ihrem Falle besteht

zumindest eine Chance, die in Anlehnung an David Hume (Kirsch, 1982, S. 47) durch folgenden institutionellen Grundsatz eröffnet wird: „Es ist wichtig, die Umstände so zu gestalten, daß es wenigstens für einige (die Repräsentanten der Notenbank, MES) nutzbringend ist, das Rechte zu tun (Geldwertstabilität anzustreben, MES), und wenigstens ohne Interesse, das Unrechte zu tun.“

5. Die ordnungstheoretische Perspektive

Wie bereits angeführt, besteht der erwartete Ertrag einer Koordination in der Vermeidung solcher Wechselkursänderungen (und ihrer güterwirtschaftlichen Folgen), die von divergenten, binnengesellschaftlich orientierten Politiken verursacht werden. Es liegt nahe, Koordination als ein kooperatives Spiel zu interpretieren, in dem es darum geht, die nationalen Beiträge zur Erzielung des Koordinationsertrages festzulegen. Inzwischen ist diese Interpretation in zahlreichen Analysen modelliert und ökonometrisch simuliert worden.¹⁷ Dabei wurde zu prüfen versucht, ob eine (präventive) Koordination für die Beteiligten überhaupt vorteilhaft sein könnte, verglichen mit nicht-kooperativen Strategien. Der Befund ist vor allem dann wenig ermutigend, wenn versucht wird, die Analyse ökonometrisch zu fundieren. Die identifizierbaren Koordinationsvorteile erweisen sich als sehr gering. Selbst dieses magere Ergebnis ist nur zu erzielen, wenn bei den Beteiligten (i. d. R. sind es 2-Länder-Modelle) unterstellt wird, daß sie ihren Aktionen das gleiche „wahre“ Modell zugrunde legen (vgl. z. B. Oudiz und Sachs, 1984; Frankel und Rockett, 1988). Tatsächlich muß aber eingeräumt werden, daß schon auf der wissenschaftlichen Ebene erheblicher (durch Falsifikation nicht auflösbarer) Dissens über das zu schätzende Modell besteht.¹⁸ Dabei bleiben die zuvor dargelegten grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber der konventionellen Makroökonomik völlig außer Betracht.

Aber auch dann, wenn einmal unterstellt wird, der Koordinationsertrag wäre unstrittig und größer als die Koordinationskosten, bliebe ein ordnungstheoretisches Problem. Die Ertragsquelle — die nicht-inflatorische Verfestigung der Wechselkursentwicklung — hat Eigenschaften eines internationalen Kollektivgutes. Das hier diskutierte Zielzonenkonzept soll die Gruppenmitglieder dazu veranlassen und es ihnen erleichtern, ihre Beiträge zur Erstellung dieses Kollektivgutes zu leisten.

Aufgrund der nationalstaatlichen Souveränität entsteht bei der Bereitstellung ein besonderes Versorgungsproblem. Anders als innerhalb von Nationalstaaten fehlt es für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen an einem Organisations-

¹⁷ Eine konzise Übersicht gibt z. B. Bender (1988), S. 299 ff.

¹⁸ Mit den Worten von Branson (zit. nach Frankel und Rockett, 1988, S. 319): „With this range of disagreement on economic analysis, how are the negotiators to reach agreement? The topic is one for the National Science Foundation, not a new Bretton Woods.“

äquivalent zum Staat, mit dessen Hilfe die Beitragsleistung dauerhaft und präventiv durchgesetzt werden könnte. Im Kern handelt es sich um ein Problem, das vieles gemeinsam hat mit der Initiierung und Sicherung einer Weltwirtschaftsordnung. Dort legt der historische Befund nahe, daß es eines wirtschaftlich und politisch dominierenden Staates als Ordnungsgaranten bedarf (Kindlberger, 1986).

Das Problem der Gewährleistung einer Koordination ist zumindest begrenzt vergleichbar mit dem Zustandekommen eines Zusammenschlusses von Individuen zur Bereitstellung eines Kollektivgutes. Mit Hilfe der „Logik kollektiven Handelns“ (Olson, 1965) lassen sich folgende Vermutungen ableiten:

- Ein freiwilliger Zusammenschluß dürfte um so schwieriger und damit weniger wahrscheinlich sein, je größer die zu organisierende Staatengruppe und je geringer der von den einzelnen Gruppenmitgliedern erwartete Anteil am Gesamtvorteil ist; dem soll beim Zielzonenkonzept durch die Kleingruppe, etwa der G 7, entsprochen werden.
- Zu einer Koordinationsinitiative durch einen einzelnen Staat dürfte es am ehesten kommen, wenn der politische Gewinn daraus auf Dauer höher eingeschätzt wird als die Kosten eines Alleingangs; da die Initiative zur Koordination in der Vergangenheit keineswegs stets von dem augenfälligen Kandidaten, den USA, ausging, scheint zumindest die Dauerhaftigkeit eines Interesses an Koordinationsbindungen nicht gegeben zu sein.¹⁹
- Eine etablierte Koordination wäre ständig von Erosionsgefahr bedroht, die sich aus der Versuchung der Mitgliedsstaaten ergibt, durch Verstoß gegen die Koordinationsregeln (innenpolitische) Sondervorteile zu erlangen; beim Zielzonenkonzept kommt erschwerend hinzu, daß es hinsichtlich der Koordinationsbeiträge abweichend von strengerer Regelbindungen besonders interpretationsbedürftige und damit auch besonders strittige, diskretionäre Elemente enthält.²⁰
- Die Dauerhaftigkeit der Koordination und damit ihre präventive Qualität dürfte wesentlich davon abhängen, wie wirksam Schwarzfahrerverhalten dadurch vorgebeugt werden kann, daß Verstöße zweifelsfrei identifizierbar sind und im Verstoßfall mit negativen Sanktionen gerechnet werden muß; da der IWF als Kontrollinstanz mit Sanktionsgewalt (welcher Art?) schon

¹⁹ Darüber hinaus kann bezweifelt werden, ob die USA noch als die das internationale ökonomische Geschehen dominierende Volkswirtschaft angesehen werden können. Manches spricht dafür, daß eher von einer inhomogenen Trias — den USA, Japan und der Bundesrepublik — auszugehen ist (z. B. Swoboda, 1986, S. 15).

²⁰ Das damit aufgeworfene Problem der Verantwortlichkeit kann wie folgt umrissen werden: „Ein Festkursystem hat seinen Wert aufgrund der Strenge des damit geschaffenen Unterordnungszwangs für alle. Ein Regime flexibler Wechselkurse hat seinen Wert aufgrund der Selbstverantwortung jedes einzelnen. Ein Zielzonensystem wäre weder Fisch noch Fleisch“ (Sievert, 1986, S. 341).

aufgrund des Souveränitätsproblems kaum in Frage käme, müßte wiederum nach einem dominierenden Mitglied Ausschau gehalten werden, das jedoch bei Aktivitäten mit Sanktionsqualität aufgrund der Komplexität und analytischen Unschärfe der Koordination nur zu häufig in Begründungsnoten wäre.

- Schließlich darf das Außenseiterproblem nicht übersehen werden, welches mit der Einschränkung der Zahl der Gruppenmitglieder zunimmt; im Grunde müßte vorausgesetzt werden, daß es der Gruppe oder dominierenden Mitgliedern gelingt, die nicht einbezogenen Länder in hinreichendem Maße zu disziplinieren, also im Bedarfsfall eine Koordination ohne Mitsprachemöglichkeit der Außenseiter zu erzwingen.

Zusammengefaßt bedeutet das, daß im Hinblick auf die internationale Kollektivgutproblematik einer Koordination mit Hilfe des Zielzonenkonzepts in zweifacher Hinsicht Skepsis angebracht ist:

- Wenn die Hegemoniehypothese zutrifft, ist zu bezweifeln, daß sich eine Nation findet, die die Dominanzvoraussetzung erfüllt und willens ist, die Führungsrolle zu übernehmen.
- Selbst wenn sich eine solche Nation fände, wäre sie aufgrund der Eigenschaften des Konzepts und der damit angestrebten Koordination ständig mit Problemen konfrontiert, die Führungsrolle überzeugend wahrzunehmen.

6. Mögliche Gefahren

- Aufgrund der bisherigen Überlegungen muß also sehr bezweifelt werden,
- daß die Gruppenmitglieder bereit sein würden, ihre Fiskalpolitik den Koordinationsfordernissen dauerhaft zu unterwerfen;
 - daß selbst dann, wenn ein solcher Steuerungswille bestünde, das entsprechende Steuerungswissen beschaffbar ist.

Würde das Zielzonenkonzept dennoch eingeführt, wären infolgedessen vor allem die Situationen von Interesse, in denen Koordinationsbedarf als überfällig identifiziert würde, d. h. Wechselkurse stabilisiert oder geändert werden müßten.

In solchen Fällen sieht das Konzept Konsultationen zwischen den Gruppenmitgliedern vor. Eine Konsultationsform, die auch von Williamson als Ausgangs- und Bezugspunkt für seine Überlegungen immer wieder angeführt wird, stellen die verschiedenen „Gipfeltreffen“ der jüngeren Vergangenheit dar. Unter Berücksichtigung der erwartbaren Situationen, in denen Konsultationen stattfinden würden, ist zu fragen, mit welchen Verhaltensweisen der politischen Akteure gerechnet werden könnte. Auch sie dürften sich erschließen, wenn die Konsultationen als Verhandlungsspiele interpretiert werden. Allerdings unterschieden sie sich wesentlich von der zuvor erläuterten, vorbeugend gedachten Koordination.

Ausgangssituation wäre — wie so oft in der Vergangenheit — ein als „Misalignment“ charakterisiertes Wechselkursgefüge. Unbeschadet aller Vorbehalte gegenüber der Treffsicherheit einer solchen Diagnose bestünde der mögliche Gewinn aus einem kooperativen Spiel unter diesen Umständen aus der Vermeidung einer Desintegration der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung. Das Spiel könnte z. B. dadurch initiiert werden, daß eines oder mehrere Länder offen oder verdeckt mit Protektionismus drohen bzw. bereits mit Beschränkungen des Güter- und Kapitalverkehrs beginnen. Im Spiel selbst ginge es um die Verteilung der von den Akteuren vermuteten Anpassungslasten, die bei der als notwendig erachteten Stabilisierung bzw. Korrektur von Wechselkursen entstünden. Die Lasten dürften nicht nach ausschließlich ökonomischen Kategorien eingeschätzt werden, sondern auch danach, welchen politischen Stellenwert die Akteure den erwogenen Maßnahmen (z. B. die Prestigewirkung einer Abwertung) beimessen.

Unter realistischen Bedingungen haben derartige Spiele keine vorwegnehmbare, eindeutige Lösung.²¹ Ansonsten ist mit allen Mißlichkeiten zu rechnen, die sich aus der strategischen Lage und den Interessen der teilnehmenden, politischen Akteure ergeben. Sie reichen von gefärbten Informationen, einer strategisch geführten Diskussion vermuteter ökonomischer Wirkungszusammenhänge, über den Bluff bis hin zur Drohung. Vom IWF erarbeitete Indikatoren und Notifikationen, aber auch die Zielzone selbst ließen sich aus dieser Perspektive als Versuche interpretieren, das Verhandlungsspiel zu kanalieren und so Schlimmerem vorzubeugen.

Jenseits der großen und kleinen, zum telegenen Ritual sich entwickelnden internationalen Auftritte der politischen Akteure sind für solche Verhandlungsspiele durchaus charakteristische, negative Ergebnisse möglich:

- die implizite Einigung auf einen Inflationsgleichschritt (z. B. Feldstein, 1988, S. 6), die mit wohlklingenden Statements über Beiträge zur internationalen Zusammenarbeit überdeckt wird;
- die Einigung zu Lasten Dritter, etwa dadurch, daß die Kleingruppe sich ein aggregiertes Budgetdefizit genehmigt, von dem Zinssteigerungs- und Crowding-out-Wirkungen insbesondere zu Lasten von weniger entwickelten Ländern ausgehen können (z. B. Frenkel, Goldstein, Masson, 1988, S. 153).

Bei realistischer Einschätzung des Steuerungswillens — vor allem im Hinblick auf die internen politischen Beschränkungen — ist also am ehesten ein Verhandlungsspiel um die Verteilung von wechselkursorientierten Anpassungslasten zu erwarten. Gegenüber der gegenwärtigen Situation, in der die Marktkoordination durch Wechselkurse zwar politisch belastet, aber dennoch im Grundsatz unangetastet bleibt, wäre nichts gewonnen. Im Gegenteil: Es

²¹ Zu den Eigenschaften und Begleiterscheinungen derartiger Spiele vgl. z. B. die auf korporativistische Verhandlungen bezogenen Überlegungen von Johansen (1979).

entstünde die Gefahr, daß die Politikkoordination aus Wissens-, Willens- und Organisationsgründen marktwidrig verliefe. Infolgedessen müßte mit mehr Schaden als Nutzen gerechnet werden.

Literatur

- Bender, D. (1988), Weltwirtschaftliche Verflechtung und Internationalisierung der Politik;* in: D. Cassel, B.-T. Ramb, H. J. Thieme (Hrsg.), *Ordnungspolitik*, München, S. 285-312.
- Branson, W. H. (1988), International Adjustment and the Dollar: Policy Illusions and Economic Constraints;* in: W. Guth (Moderator), *Economic Policy Coordination*, Hamburg, S. 44-84.
- Feldstein, M. (1988), Distinguished Lecture on Economics in Government: Thinking about International Economic Coordination;* in: *Journal of Economic Perspectives*, 2, S. 3-13.
- Filc, W. (1986), Zielzonen für den US-Dollar?;* in: *Wirtschaftsdienst*, 66, S. 288-294.
- Frankel, J. A. und K. E. Rockett (1988), International Macroeconomic Policy Coordination when Policy Makers do not Agree on the True Model;* in: *American Economic Review*, 78, S. 318-340.
- Frenkel, J. A. und M. Goldstein (1986), A Guide to Target Zones;* in: *International Monetary Fund Staff Papers*, 33, S. 633-673.
- Frenkel, J. A., M. Goldstein und P. R. Masson (1988), International Coordination of Economic Policies: Scope, Methods, and Effects;* in: W. Guth (Moderator), *Economic Policy Coordination*, Hamburg, S. 149-192.
- Gordon, R. J. (1975), The Demand and Supply of Inflation;* in: *Journal of Law and Economics*, 18, S. 807-836.
- Haberler, G. (1955), Prosperität und Depression*, 2. erw. Aufl. mit einem Anhang, Tübingen, Zürich.
- (1987), *The International Monetary System: Recent Developments in Historic Perspective;* in: *Außenwirtschaft*, 42 (IV), S. 373-385.
- Hawtrey, R. G. (1939/40), Mr. Kaldor on the Forward Market;* in: *Review of Economic Studies*, 7, S. 202-205.
- Hoppmann, E. (1973), Soziale Marktwirtschaft oder konstruktivistischer Interventionismus?;* in: E. Tuchfeldt (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft im Wandel*, Freiburg, S. 27-68.
- Johansen, L. (1979), The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining;* in: *Kyklos*, 32, S. 497-522.
- Kindleberger, Ch. P. (1986), International Public Goods without International Government;* in: *American Economic Review*, 76, S. 1-14.
- Kirsch, G. (1982), Politische Grenzen der Geldpolitik;* in: W. Ehrlicher, B. Simmert (Hrsg.), *Geld und Währungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Beihefte zu *Kredit und Kapital*, 7, S. 33-47.

- Leijonhufvud, A.* (1981), Information and Coordination — Essays in Macroeconomic Theory, New York.
- McKinnon, R. I.* (1984), An International Standard for Monetary Stabilization — Policy Analyses in International Economics, 8, Washington D.C.
- Niehans, J.* (1988), Comment (zu Frenkel, Goldstein, Masson — 1988); in: W. Guth (Moderator), Economic Policy Coordination, Hamburg, S. 192-197.
- Olson, M.* (1965), The Logic of Collective Action — Public Goods and the Theory of Groups, 2. Aufl. 1971, Cambridge, Mass.
- Oudiz, G. und J. Sachs* (1984), Macroeconomic Policy among the Industrial Countries; in: Brookings Papers on Economic Activity, S. 1-64.
- Scheide, J.* (1986), Mehr Stabilität durch Zielzonen?; in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, S. 38-46.
- Sievert, O.* (1986), Gibt es eine Alternative zu flexiblen Wechselkursen?; in: Wirtschaftsdienst, 66, S. 335-344.
- Streit, M. E.* (1983), Heterogene Erwartungen, Preisbildung und Informationseffizienz auf spekulativen Märkten; in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 139, S. 67-79.
- Swoboda, A. K.* (1986), Glaubwürdigkeit und Funktionsfähigkeit internationaler Währungsvereinbarungen — Innere Logik, Erfordernisse und Implikationen unterschiedlicher Wechselkurssysteme; in: Finanzierung und Entwicklung, 23, Heft 3, S. 15-18.
- Tichy, G.* (1982), Neuere Entwicklungen in der Konjunkturtheorie; in: Ifo-Studien, 28, S. 213-238.
- Tobin, J.* (1980), Asset Accumulation and Economic Activity — Reflections on Contemporary Macroeconomic Theory, Oxford.
- Vaubel, R.* (1985), Competing Currencies: The Case for Free Entry; in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 105, S. 547-564.
- (1985), Coordination or Competition among National Macro-economic Policies?; in: F. Machlup u. a. (Hrsg.), Reflections on a Troubled World Economy — Essays in Honour of Herbert Giersch, London, S. 3-28.
- Wallich, H. C.* (1984), Institutional Cooperation in the World Economy; in: J. A. Frenkel, M. Mussa (Hrsg.), The World Economic System: Performance and Prospects, Dover, Mass., S. 85-99.
- Williamson, J.* (1985), The Exchange Rate System — Policy Analyses in International Economics, 5 (revised), Washington D.C.
- (1988), The Case for International Monetary Reform; in: C. Dräger, L. Späth (Hrsg.), Internationales Währungssystem und weltwirtschaftliche Entwicklung — Eine Herausforderung an die internationale Wirtschaftskooperation, Baden-Baden, S. 213-222.
- Williamson, J. und M. H. Miller* (1987), Targets and Indicators: A Blueprint for the International Coordination of Economic Policy — Policy Analyses in International Economics, 23, Washington D.C.

Willms, M. (1988), Wechselkursstabilisierung durch währungspolitische Kooperation; in: O. Issing (Hrsg.), Wechselkursstabilisierung, EWS und Weltwährungssystem, Hamburg, S. 231-260.

Zarnowitz, V. (1985), Recent Work on Business Cycles in Historical Perspective: A Review of Theories and Evidence; in: Journal of Economic Literature, 23, S. 523-580.

Sanktionsregeln bei internationaler Politikkoordination — Das Beispiel Währungspolitik

Von Joachim Starbatty, Tübingen

I. „Free riders“ bei internationaler Politikkoordination

1. Makroökonomische Koordinationsprobleme gibt es nicht nur auf internationaler Ebene. Schon die nationale fiskalpolitische Koordination in der Bundesrepublik Deutschland (Globalsteuerung) zwischen Bund und Ländern über Konjunktur- und Finanzplanungsrat war zu der Zeit, als das Konzept der Globalsteuerung noch nicht allgemein umstritten war — Anfang der 70er Jahre —, unzulänglich. Das Modell „Kooperativer Föderalismus“ wurde nicht in die Praxis umgesetzt. Die Länder waren nicht bereit, auf haushaltspolitische Autonomie zugunsten gesamtwirtschaftlicher Stabilisierung zu verzichten: Sie haben ihre Verpflichtungen, wenn sie sich überhaupt darauf eingelassen hatten, in der Regel heimlich unterlaufen¹.

Wir können diese Erfahrungen auf die internationale Ebene übertragen. Unsere Arbeitshypothese lautet dann: Regierungen sind nicht bereit, nationale Autonomie gegen die Produktion des Gutes „Weltwirtschaftliche Stabilisierung“ oder „Weltwirtschaftliche Wohlfahrtssteigerung“ einzutauschen, wenn sie den Nutzenüberschuß auf der Seite autonomer Politik sehen. Das ist eine Hypothese, die aus der Theorie der Kollektivgüter geläufig ist. Aus dieser Perspektive könnte man das Kapitel „Internationale Politikkoordination“, wenn man sich auf die Hemmnisse konzentriert, schon für erledigt erklären. Daher erscheint mir ein anderer Ansatz vielversprechender zu sein: Wenn wir die aus der internationalen Politikkoordination resultierende weltwirtschaftliche Situation einer solchen vorziehen, die bei autonomen nationalen Politiken zu erwarten wäre, gibt es dann Sanktionsregeln, die nationale Regierungen veranlassen, sich an internationaler Politikkoordination zu beteiligen und auch dann an gemeinschaftlichen Vereinbarungen festzuhalten, wenn sie einen Nutzenüberschuß bei Verfolgung einer autonomen Politik erwarten? Also die Frage nach den Sanktionsregeln bei einer Verweigerungsstrategie und vor allem nach der Durchsetzung fälliger Sanktionen. Dieses Problem wird in der einschlägigen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur nur am Rande behandelt, wenn überhaupt.

¹ Vgl. hierzu Starbatty, Joachim: Erfolgskontrolle der Globalsteuerung. Konjunkturpolitische Konzepte unter dem Einfluß der politischen Willensbildung, Frankfurt/M. 1976, S. 126-138.

2. Zunächst sei das institutionelle Arrangement „Internationale Politikkoordination“ in Umrissen skizziert:

- Wir unterstellen, daß bei Politikkoordination die weltwirtschaftliche Wohlfahrt erhöht wird. Wenn dies in der Wirtschaftswissenschaft auch umstritten ist, so liegt diese Annahme doch der praktischen Politikkoordination derzeit zugrunde.
- Das Einnehmen einer Free rider-Position wird hingenommen, wenn der Beitrag des Verweigerers für die Produktion eines bestimmten Kollektivguts unbedeutend wäre (z. B. Dulden des Ausscherens Dänemarks im Rahmen der NATO-Verpflichtungen). In diesem Fall wären die Kosten der Sanktionsdurchsetzung im Vergleich zum Schaden durch die Einnahme der Free rider-Position relativ hoch.
- Uns interessiert also das Verhalten einer Gruppe größerer Industrieländer, deren Makropolitiken merklich auf die weltwirtschaftliche Entwicklung einwirken. Das Fehlen eines einzelnen Beitrags mindert die weltwirtschaftliche Wohlfahrt spürbar und alle an der Produktion dieses Kollektivgutes Beteiligten haben ein Interesse an der Einbringung jedes einzelnen Beitrags.
- Koordination ist kein einmaliger Vorgang, sondern ein iterativer Prozeß; wir können also unterstellen, daß die einzelnen Teilnehmer aus der jeweils vorangegangenen Koordinationsrunde lernen und ihr Verhalten entsprechend ändern. Ein „Verweigerer“ muß damit rechnen, daß sein Verhalten auffällt und daß die Partnerländer darauf reagieren.

Wir wollen uns nun möglichen Sanktionsregeln im Rahmen der internationalen Politikkoordination zuwenden. Wir unterscheiden zwischen zwei Typen von Politikkoordination: Regelgebundene Politikkoordination im Festkurssystem (Goldstandard, Gold-Devisen-Standard) und diskretionäre Politikkoordination bei Floating. Wir konzentrieren uns zunächst auf das internationale Regelwerk, das nach dem Zweiten Weltkrieg als Fundament für den unvergleichlichen Wohlfahrtsanstieg — vor allem bei den Kriegsverlierern Japan und Deutschland — angesehen wird.

II. Sanktionsregeln im Festkurssystem (Bretton Woods)

3. Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg waren die USA zu weltwirtschaftlicher Verantwortung bereit. Sie konnten als unumstrittene politische und wirtschaftliche Führungsmacht unter den Ländern der freien Welt einem als Festkurssystem ausgestalteten Regelwerk internationale Geltung verschaffen: das Bretton Woods-System (1944). Dieses Regelwerk können wir insofern als ein Kollektivgut betrachten, als es für alle Beteiligten die wesentliche Basis für freien Waren- und Dienstleistungsverkehr bildete und damit auch für nationale Realeinkommenssteigerungen. Daß die USA als führende Industrienation an der Stabilisierung dieses Regelwerks maßgeblich beteiligt waren, können wir mit

Olson aus dem überragenden Interesse der USA an diesem Kollektivgut erklären². Der Anteil am Gesamtvorteil aus freiem Welthandel war für die USA unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg offensichtlich so groß, daß es für sie vorteilhaft war, sogar dann für die Bereitstellung des Regelwerks zu sorgen, wenn es die gesamten Kosten tragen müßte. Als zusätzlicher Anreiz für die USA wirkte wohl auch die Furcht, daß aufgrund des Ost-West-Konflikts ökonomisch schwache Volkswirtschaften ein ständiger Unsicherheitsfaktor gewesen wären und sogar die militärische Sicherheit der USA hätten bedrohen können.

Weiter können wir vermuten, auch wenn dieses den Basissätzen der ökonomischen Theorie der Politik prima facie zu widersprechen scheint, daß die USA aus weltwirtschaftlicher Verantwortung heraus die Kosten eines solchen Kollektivgutes zu tragen bereit waren. Adam Smith hat uns in seiner „Theory of Moral Sentiments“ darauf aufmerksam gemacht, daß in Krisenzeiten Politiker über sich hinauswachsen können, zu Staatsmännern werden und die Weichen der gesellschaftlichen Entwicklung in eine Richtung stellen, die sich für eine Gemeinschaft auf lange Zeit als segensreich herausstellt.

Freilich war das Bretton Woods-System seit jeher insofern eine labile Konstruktion, als deren Bestand vom Wohlverhalten der „économie dominante“ (François Perroux) abhing: Sie mußte sich im Konflikt zwischen nationalen Interessen und internationalem Pflichten an die Spielregeln halten und durfte die ihr in diesem System eingeräumten Einflußmöglichkeiten nicht zu eigenen politischen Zwecken mißbrauchen. Für unsere Analyse der Sanktionsregelungen bei internationaler Koordination ist folgende Feststellung von Bedeutung: Solange die USA in ihrer Geld- und Finanzpolitik die Präferenzen der Teilnehmer des Bretton Woods-Systems weitgehend beachteten, waren die Teilnehmer mit abweichender Politik die Außenseiter:

- Sie mußten ihre Politik durch eigenen Entschluß angleichen oder wurden über verschiedene Übertragungsmechanismen auf den vorherrschenden Kurs gebracht (Stichworte: importierte Inflation, Devisenschwund),
- wenn sie dazu nicht bereit waren, mußten sie auf- oder abwerten.

Eine autonome (abweichende) Politik einzelner Staaten war also nicht für das System oder die Mehrheit der Teilnehmer ein Problem, sondern für die Abweichler selbst, erkennbar beispielsweise an dem Politikum, das seinerzeit eine 5%ige (Frühjahr 1961) oder 2,5%ige Aufwertung (faktisch, Mai 1969) in der Bundesrepublik Deutschland darstellte.

4. Die Goldkonvertibilität des Dollars war die strengste Spielregel, der sich die USA im System von Bretton Woods unterworfen hatten. Solange sie sich an diese Regel hielten, konnten die übrigen Länder durch eine Konversion von Dollars gegen Gold einer expansiven US-amerikanischen Geld- und Fiskalpolitik entgegenwirken. Wenn wir die Praktiken einiger Gläubigerländer bei der

² Olson, Mancur: Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968, S. 32f.

Verwendung ihrer erwirtschafteten Dollarbestände analysieren, so können wir leicht feststellen, daß dabei auch politische Motive mitspielten.

Als im Zuge der Finanzierung des Vietnam-Krieges die Goldreserven in Fort Knox ständig abnahmen, kündigten die USA unter Präsident Nixon am 15. August 1971 einseitig die zentrale Spielregel der Goldkonvertibilität des Dollars auf. Dies löste eine Kettenreaktion aus: Die Mitgliedsländer stellten ihre Interventionen ein, weil sie nun nicht mehr zu einem Fixkurs unterwertige Dollars hereinnehmen wollten. Die USA hatten damit zugleich erreicht, daß die Währungen der meisten Handelspartner gegenüber dem Dollar aufgewertet wurden und sich die Konkurrenzsituation der US-Wirtschaft verbesserte. Im Konflikt zwischen nationalen Zielen und internationaler Verantwortung hatten sich die USA für ihre nationalen Interessen entschieden. Der „économie dominante“ war die Last der Produktion des Kollektivgutes „Funktionsfähigkeit der internationalen Währungsordnung“ zu schwer geworden. Als „benign neglect“ charakterisieren wir seither ein Verhalten der Führungsmacht, die ihre Verantwortung im Rahmen einer bestimmten internationalen Währungsordnung nicht wahrnehmen will.

III. Die Rolle der économie dominante bei diskretionärer Politikkoordination

5. Abgesehen von dem vergeblichen Versuch, das Festkurssystem nach einem Realignment im Dezember 1971 bei vergrößerten Bandbreiten (Smithsonian Agreement) zu retten, sind die meisten Länder bislang beim Regime prinzipiell flexibler Wechselkurse (Floating) geblieben. Doch versuchten die verantwortlichen Politiker der führenden Industrienationen frühzeitig in informellen Gesprächen (Library Group) ihre jeweiligen Politiken aufeinander abzustimmen³. Eine publizitätsträchtige Form haben solche Gespräche durch die Abhaltung jährlicher Weltwirtschaftsgipfel bekommen, die durch ad hoc-Treffen (Plaza-Abkommen, Louvre-Accord) zur Erledigung spezieller Punkte ergänzt wurden.

Das seit der Aufgabe des Bretton Wood-Systems praktizierte Verfahren können wir als Prinzip diskretionärer internationaler Politikkoordination oder -kooperation bezeichnen. Die wichtigsten am Welthandel beteiligten Nationen fragen Koordination nach oder bieten sie an, um die Risiken isolierter Strategien zu mindern. Daraus folgt auch: Sie fragen keine Koordination nach oder verweigern sie sogar, wenn sie den Nutzenüberschuß bei isolierten nationalen Strategien vermuten; hierfür können Wahltermine, andere Zielvorstellungen oder Divergenzen über wirtschaftspolitische Therapien maßgeblich sein. Daraus folgern wir weiter: Auch oder gerade bei einem diskretionären Koordina-

³ Vgl. hierzu Schmidt, Helmut: Menschen und Mächte, Berlin 1987, S. 193 ff.

tionsverfahren ist eine économie dominante für das Zustandekommen und die Einhaltung von Zusagen erforderlich. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, ob die übrigen an der Koordination beteiligten Volkswirtschaften eine unter ihnen als économie dominante einschätzen und ihr die Führungsrolle zubilligen oder aufnötigen. Sollte die USA in der jüngsten Zeit an Dominanz eingebüßt haben, dann können wir schließen, daß es ihr auch an Autorität mangelt, Mitgliedsländer von einem „opting out“ abzuhalten, wenn diesen das aus Gründen einzelstaatlicher Raison geboten zu sein scheint. Entsprechend verschlechterten sich nach gängiger Auffassung die Chancen für eine dauerhafte Koordination der nationalen Wirtschaftspolitiken.

6. Wer einem diskretionären Koordinationsverfahren das Wort redet, der muß also zugleich die Frage nach der Durchsetzbarkeit von Sanktionen beantworten können. Die Literaturlage in unserer Disziplin zu der Frage, ob die USA noch als eine économie dominante, die widerstrebende Mitgliedsländer zur Einhaltung von bestimmten Abreden verpflichten kann, zu gelten hat, ist dürfstig. François Perroux hat sich zwar diesem Problemkreis gewidmet und auch eine entsprechende Diskussion angestoßen, doch zerbröseln jedem, der anhand des Perrouxschen Konzepts die Realität auf Dominanzbeziehungen überprüfen will, die Begriffe unter den Händen. Wenn Marc Blaug diesen zunächst vielversprechenden Ansatz nach einer eingehenden Analyse zu „des Kaisers neue Kleider“ rechnet, muß man ihm leider zustimmen⁴.

Ergiebiger ist die Auswertung der politikwissenschaftlichen Diskussion. Sie ergab, daß mit Hilfe des von James Coleman⁵ entwickelten Ansatzes zur Ermittlung von Machtverflechtungen am ehesten Aufschluß über die Machtverteilung bei internationaler Koordination zu gewinnen war; diese ist dadurch gekennzeichnet, daß die Einflußmöglichkeiten nie ausschließlich von einem Akteur ausgehen, sondern auch als Reaktionen der beteiligten Länder einzukalkulieren sind (Interdependenz). Der Ansatz von Coleman beruht auf der Ermittlung der Kontrollmöglichkeit von Ereignissen durch die beteiligten Akteure. Ich stütze mich im folgenden bei der Erfassung von Dominanzbeziehungen auf eine Studie, die ich zusammen mit Bernhard Herz verfaßt habe⁶. Macht beruht entsprechend dem Konzept von Coleman auf der Kontrolle von Ereignissen. Ein Land (Akteur) verfügt in dem Maße über Macht, wie es (er) Ereignisse kontrolliert, die für das Land (ihn) selbst und die übrigen Länder (Teilnehmer) von Interesse sind. Typisch für Fragen der internationalen Politikkoordination ist dabei, daß die einzelnen Regierungen die sie interessie-

⁴ Blaug, Marc: A Case of Emperor's Clothes: Perroux' Theories of Economic Domination, in: Kyklos, Bd. 17, 1964, S. 551-564.

⁵ Coleman, James: The Mathematics of Collective Action, London 1973.

⁶ Herz, Bernhard und Starbatty, Joachim: Zur Frage internationaler Dominanzbeziehungen — eine Analyse der Machtverteilung auf Weltwirtschaftsgipfeln, Tübingen 1990 (noch unveröffentlichtes Papier).

renden Ereignisse, etwa die Entwicklung des Welthandels, nur zum Teil selbst kontrollieren können. Außerdem sind diese Ereignisse meist für mehrere Länder gleichzeitig von Bedeutung. Die nationalen Regierungen beeinflussen sich somit auf zweifache Weise: Sie kontrollieren und interessieren sich für die gleichen Ereignisse, wenn auch in jeweils unterschiedlichem Maße. Machtverflechtungen und Interdependenzen zwischen den Ländern werden somit von zwei Determinanten bestimmt: Verteilung der Kontrolle über Ereignisse und Struktur des Interesses an diesen Vorgängen.

7. Um herauszufinden, ob die USA noch als *économie dominante* eingeschätzt werden, sind 31 Experten aus Politik, Verbänden, Banken und Wirtschaftsforschungsinstituten in der Bundesrepublik Deutschland befragt worden, wie sie die Interessen und Einflußmöglichkeiten der G 7-Regierungen bezüglich der auf Weltwirtschaftsgipfeln behandelten Themen beurteilen⁷. Der Rücklauf war mit 26 ausgefüllten Bögen relativ hoch. Ausgewählt wurden der Bonner Gipfel von 1978, der als Beispiel für eine besonders erfolgreiche Abstimmung nationaler Politiken gilt, der Gipfel von Versailles (1982), ein nach allgemeiner Einschätzung gescheiterter Treffen, und der zum Zeitpunkt der Umfrage aktuellste Gipfel von Venedig (1987).

Die Einschätzungen der Experten wurden in einer Kontroll- und einer Interessenmatrix erfaßt, aus denen sich durch Multiplikation eine sogenannte bilaterale Machtmatrix ermitteln läßt. Sie gibt an, in welchem Maße ein Land seine Interessen selbst kontrollieren kann und wie sich die Kontrolle seiner Interessen auf die übrigen Gipfelteilnehmer verteilt. Die Macht eines Landes läßt sich nun nach verschiedenen Kriterien bemessen, etwa inwieweit es seine eigenen Interessen kontrollieren oder welchen Einfluß es auf Interessen anderer Länder nehmen kann.

Natürlich kann das vorgestellte Verfahren nur Orientierungspunkte für die Entwicklung der Machtverteilung zwischen den G 7-Ländern liefern. Schon die Auswahl der Verhandlungsthemen ist arbiträr. Die Befragten betonten besonders die Schwierigkeiten, subjektive Einschätzungen der Kontrolle und des Interesses der einzelnen Länder in Zahlenwerte umzusetzen. Doch fällt auf, daß die einzelnen Interessen- und Kontrollwerte nur wenig voneinander abweichen. Auch kann man den Rückgriff auf subjektive Einschätzungen zu den Stärken dieses Verfahrens zählen, da Macht auch eine subjektive Komponente hat: Mächtig ist derjenige, der als mächtig eingeschätzt wird.

8. Die aus den Kontroll- und Interessenmatrizen ermittelten Werte lassen eine deutliche Machtumverteilung zwischen den G 7-Ländern für die Zeit zwischen 1978 und 1987 erkennen. Die Weltwirtschaftsordnung, ursprünglich

⁷ Diese Umfrage ist an meinem Lehrstuhl konzipiert und realisiert worden: *Brodrecht, Andreas: Dominanztests zur Ermittlung der Durchsetzungsfähigkeit der USA als „économie dominante“ bei Entscheidungen im Bereich der internationalen Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1988 (unveröffentlichte Diplomarbeit).

von der économie dominante „USA“ geprägt, hat sich mittlerweile zu einem eher trilateralen Machtgefüge mit den Eckpunkten USA, Japan und Bundesrepublik Deutschland weiterentwickelt. Zwar hat bis zum Jahr 1982 der US-amerikanische Einfluß auf die Interessen der übrigen Länder im Vergleich zu 1978 noch zugenommen — vor allem aufgrund der Hochzinspolitik —, ist dann aber deutlich zurückgegangen.

Für das Jahr 1987 ergibt sich bezüglich der auf dem Weltwirtschaftsgipfel behandelten Problembereiche für die G 7-Länder folgende Machtstruktur: Die USA sind immer noch die führende Wirtschaftsmacht, haben aber ihre uneingeschränkte Vormachtsstellung eingebüßt. Wurden ihre Interessen im

Tabelle 1
Machtverflechtungen zwischen USA, Japan und Bundesrepublik Deutschland bei den Weltwirtschaftsgipfeln in Bonn 1978 und Venedig 1987

Interessen von	Interessen werden kontrolliert durch					
	USA		Japan		Bundesrepublik Deutschland	
	1978	1987	1978	1987	1978	1987
USA	0,41	0,33	0,13	0,24	0,15	0,22
Japan	0,45	0,40	0,13	0,20	0,14	0,17
Bundesrepublik Deutschland	0,37	0,41	0,09	0,20	0,17	0,18

Jahre 1978 noch zu 41 v. H. von ihnen selbst kontrolliert, zu 15 v. H. von der Bundesrepublik Deutschland und zu 13 v. H. von Japan, so lauten die entsprechenden Werte im Jahre 1987 33 v. H. für USA, 22 v. H. für die Bundesrepublik Deutschland und 24 v. H. für Japan (vgl. Tabelle 1). Die übrigen G 7-Länder spielen nur eine untergeordnete Rolle; sie haben gegenüber 1978 sogar noch an Bedeutung eingebüßt (vgl. Tabelle 2).

Die Machtverschiebungen zwischen den G 7-Ländern werden auch an ihrem veränderten Einfluß auf die eigenen Interessen sichtbar (vgl. Tabelle 2). In der Zeit zwischen 1978 und 1987 nahm in allen G 7-Ländern — mit Ausnahme von Japan und der Bundesrepublik Deutschland — die Fähigkeit ab, die eigenen Interessen zu kontrollieren. Damit sank auch der Grad an wirtschaftspolitischer Autonomie. Japan konnte als einziges Land den Einfluß über seine Interessen deutlich steigern (13 auf 20 v. H.). Die Bundesrepublik Deutschland hatte im Jahre 1987 nach einem Rückgang im Jahre 1982 einen ähnlich großen Einfluß auf ihre Interessen wie Ende der 70er Jahre. Zu den „Verlierern“ zählt vor allem Frankreich, das im Jahr 1978 noch mit Japan vergleichbar war, heute aber über deutlich weniger Macht verfügt.

Tabelle 2
Macht der G7-Länder anlässlich der Weltwirtschaftsgipfel 1978, 1982 und 1987
 (Anteil der Interessen eines Landes, den es selbst kontrollieren kann)

	1978	1982	1987
USA	0,41	0,40	0,33
Japan	0,13	0,14	0,20
D	0,17	0,15	0,18
F	0,14	0,08	0,08
I	0,09	0,05	0,04
GB	0,09	0,09	0,07
Kanada	0,11 ^{a)}	0,05	0,03

^{a)} Die starke Stellung Kanadas damals resultierte aus der großen Bedeutung energiepolitischer Fragen beim Bonner Gipfel 1978.

9. Die abnehmende Kontrolle der USA über ihre eigenen Interessen seit 1978 läßt sich aus der veränderten US-amerikanischen Interessenslage erklären. Der Machtverlust bis zum Jahre 1987 ist danach im wesentlichen der Preis für den Versuch, die Lasten des Abbaus des Leistungsbilanzdefizits auf Japan und die Bundesrepublik Deutschland abzuwälzen. In dem Maße wie sich die USA für expansive Politiken in den Überschußländern interessierten bzw. sich von deren Politik abhängig machten, verloren sie die Kontrolle über ihre eigenen Interessen. Daraus folgt auch, daß die anscheinend dominierende Stellung der USA Anfang der 80er Jahre, als die europäischen Staaten als Bittsteller um niedrigere amerikanische Zinsen auftraten, das Vorspiel zu einem bislang andauernden amerikanischen Machtverlust gewesen ist.

Der Machtgewinn Japans — unabhängig vom verwendeten Meßkonzept — ist zunächst einmal das Ergebnis einer heute generell größeren Kontrolle über weltwirtschaftlich relevante Ereignisse, vor allem aufgrund der gewachsenen Bedeutung Japans auf den Weltmärkten. So verdoppelte sich nahezu der japanische Einfluß auf die betrachteten Ereignisse in den letzten zehn Jahren. Zusätzlich verlagerten sich die japanischen Interessen von Bereichen geringer Kontrolle, wie den energiepolitischen Problemen Ende der 70er Jahre, hin zu stärker durch die japanische Politik beeinflußbaren Fragen vor allem des Außenhandels.

Die Bundesrepublik Deutschland schließlich als dritter Pol des aktuellen trilateralen Machtgefüges konnte ihren Einfluß seit Ende 1978 nach einem leichten Rückgang am Anfang der 80er Jahre etwas erhöhen. Ihr jüngster Machtanstieg ist vor allem im Zusammenhang mit dem US-amerikanischen Interesse an einer expansiven deutschen Geld- und Fiskalpolitik zu sehen. Entsprechend verlief die Machtzunahme der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den USA etwas ausgeprägter als gegenüber den übrigen Ländern.

Die Untersuchung ergab aber nicht nur, daß die Machtunterschiede zwischen den „großen Drei“ abgenommen haben. Sie zeigt auch deutlich, daß die Interdependenzen zwischen diesen Ländern insofern zugenommen haben, als die USA, Japan und die Bundesrepublik Deutschland heute die Interessen der jeweils beiden anderen Länder in stärkerem Maße als noch Ende der 70er Jahre kontrollieren.

10. Die währungspolitische Praxis seit 1985 bestätigt die durch unsere Umfrage herausgefilterte „oligopolistische“ Machtkonstellation. Die USA haben an Dominanz eingebüßt, politisch kommt es auf drei Währungen an: US-Dollar, Yen und DM. Die USA waren nicht stark genug, die Bundesrepublik Deutschland oder Japan gegen deren Widerstreben auf einen für die USA akzeptablen Expansionspfad zu zwingen. Die USA haben zeitweilig versucht, Japan und die Bundesrepublik Deutschland publizistisch unter Druck zu setzen, wobei die Angriffe — insbesondere auf die Deutsche Bundesbank — teilweise groteske Formen annahmen. Ob man einem solchen publizistischen Druck standhält, ist natürlich auch eine Frage des individuellen Nervenkostüms. Dabei hat die amerikanische Administration zu einem Instrument gegriffen, das seinerzeit Donald Marsh anlässlich des Versuchs der kanadischen Regierung, die Parität des kanadischen Dollars gegenüber dem US-Dollar durch gezielte politische Verlautbarungen zu ändern, „open-mouth-policy“ getauft hat⁸. Nach Marsh war dies für Kanada mit Wohlfahrtsverlusten verbunden, weil der kanadische Dollar stärker fiel, als vom inneren Wert des kanadischen Dollars gerechtfertigt oder von der Regierung gewollt war.

Die Form der „open-mouth-policy“ der Reagan-Administration hat zweifellos Wirkung gezeigt; so haben die gezielten Attacken und Drohungen des damaligen Finanzministers, James Baker, den Börsencrash vom Herbst 1987 zumindest mitausgelöst. Wegen der Interdependenzbeziehungen ist dieses Instrument, das auf Schädigungen widerstrebender Partner aus ist, für den Verursacher selbst zweischneidig; womöglich ist er sogar der am meisten Geschädigte. In den USA werden inzwischen die zunehmende Abhängigkeit von Kapitalimporten aus Japan und die stark steigenden Firmenübernahmen durch Japaner als Zeichen beginnender japanischer Dominanz in den Titelgeschichten angesehener Wochenmagazine (Time, Newsweek, Forbes) gedeutet.

IV. Politikkoordination bei oligopolistischer Struktur

11. Wenn die Auswertung der Einschätzung der Interessen und Kontrollmöglichkeiten auf den Weltwirtschaftsgipfeln ergibt, daß es auf die Stabilisierung der drei Währungen — Dollar, Yen, DM — ankommt, so ist ein solches Ergebnis nicht sensationell. Die an den Gipfel direkt oder indirekt (durch

⁸ Marsh, Donald: Kanadas Erfahrungen mit beweglichen Wechselkursen, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 19. Bd., 1968, S. 389-403.

Zuarbeit) beteiligten Akteure stimmen ohne längere Überlegung der Schlußfolgerung zu, daß im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung die japanische, deutsche oder US-amerikanische Geld- und Finanzpolitik stehen. Was die französische, britische oder gar italienische Regierung tun, mag interessant sein, ist aber weltwirtschaftlich ohne Belang. Wer interessiert sich schon für den italienischen Verschuldungsquotienten? Weiter wird bestätigt, daß keine Regierung sagen kann, so und nicht anders wird es gemacht. Das heißt nicht, daß den Wünschen und Vorstellungen der US-Regierung keine Bedeutung zukäme. Doch können wir als gesichert annehmen, daß eine unilaterale Entscheidungsfindung durch eine multilaterale abgelöst würde. Dies ist seit Mitte der 80er Jahre auch aus den Kommuniqués herauszulesen. Wenn vorher das internationale Machtverhältnis — marktformtheoretisch gesprochen — als teilverstaatlicht begriffen werden konnte, so ist es jetzt als eher oligopolistisch einzustufen. Aus diesem — wiederum keineswegs aufregenden — Befund lassen sich zwei Schlußfolgerungen ableiten:

- Wir können nicht erwarten, daß ein Mitglied der Trias freiwillig eine deutlich größere Bürde als die beiden anderen trägt, weil ihm eine wie immer definierte größere weltpolitische Verantwortung zukäme. Oft gehörte Appelle entweder an die Adresse der US-Regierung, der angestammten Führungsrolle endlich wieder gerecht zu werden, oder an die japanische Regierung, nun Verantwortung gemäß der gewachsenen japanischen Rolle im internationalen Geschäft zu übernehmen, oder schließlich an die deutsche Regierung, endlich den Sitz vorne in der Lokomotive einzunehmen, nachdem die USA es lange genug getan hatten, sind bloße politische Rhetorik und werden es bleiben. Jeder Kundige weiß, daß die weltwirtschaftlichen Impulse der Weltwirtschaft über Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite der USA nicht Konsequenz weltpolitischer Verantwortung gewesen sind, sondern das Ergebnis einer bestimmten innenpolitischen Konstellation. Appelle an die weltwirtschaftliche Verantwortung werden solange wirkungslos bleiben, wie die dadurch initiierten Aktionen gegen das nationale Interesse verstießen bzw. nicht von entsprechender Lastenübernahme der Partner begleitet wären.
 - Entsprechend dem bekannten oligopolistischen Reaktionsschema — Aktion und Reaktion — muß jede Regierung damit rechnen, daß jede Maßnahme eines Mitglieds der Trias, von der vermutet wird, daß sie die Interessen der anderen verletzt, Reaktionen der beiden anderen provoziert, die entweder den Vorteil des Ausbrechenden wettmachen oder gar überkompensieren. Also: die Risiken isolierter Strategien sind gewachsen.
12. Gilt die letzte Schlußfolgerung auch für die übrigen Teilnehmer an den Gipfelgesprächen bzw. für die, die bloß interessierte Zuschauer sind? Wenn diese eine abweichende Geld- oder Finanzpolitik betreiben, schlagen sich die dadurch initiierten Kapital- und Warenbewegungen in entsprechenden Wechselkursbewegungen nieder. Ist eine solche Politik deutlich expansiver und gilt das

internationale „circulus vitiosus-Theorem“ — die Abwertungstendenzen überzeichnen die Inflationsniveaudifferenz und verstärken damit den inländischen Inflationsdruck —, so schädigen sich die Abweichler selbst am meisten. Ist die Politik dagegen deutlich restriktiver als die des „Währungskartells“, so kann der Kapitalzufluß dermaßen massiv sein, daß der Aufwertungsdruck weit stärker ist als es der Inflationsniveaudifferenz entspricht — das Beispiel der Schweiz Ende der 70er Jahre. Die Schweiz ist damals gänzlich von ihrer stabilitätsorientierten Geldpolitik abgegangen, um dem Aufwertungsdruck, der aus Gründen der internationalen Konkurrenzfähigkeit der nationalen Industrie nicht hinnehmbar schien, auszuweichen⁹.

Wir haben damit eine Konstellation, die der entspricht, wie wir sie in Bretton Woods vorgefunden haben: Abweichungen werden nicht für internationale Arrangements, sondern für die Verursacher selbst zum Problem. Wenn sie eine Politik betreiben, die in kontraktiver oder expansiver Hinsicht deutlich von derjenigen der „drei Großen“ abweicht, drückt sich das in entsprechenden Kapital- und Wechselkursbewegungen aus, wobei diese durchaus die realwirtschaftlich angezeigten übersteigen können. Es ist zu erwarten, daß die von der vorherrschenden Norm abweichenden Politiken dann wieder adjustiert werden. Wir können also damit rechnen, daß sich die „kleineren Länder“ wieder anpassen, sofern die Politiken der Hauptbeteiligten koordiniert sind.

Auch das ist kein sensationelles Ergebnis, aber es erledigt ein Problem, das in der Spieltheorie eine nicht unwichtige Rolle spielt: das Phänomen des vergessenen Spielers. Damit ist gemeint, daß Arrangements andere Wirkungen zeitigen, als die Urheber erhofft haben, wenn die Aktionen nicht berücksichtiger Spieler die Ausgangsbasis verändern. Hier schwingt wohl der im Märchen thematisierte Topos der im Kreise der einzuladenden Festgäste übersehnen Fee mit, die daraufhin mit einer ungebeten Gabe die Festtagsstimmung trübt. Eine solch ungeladene (böse) Fee gibt es, wie wir gesehen haben, in der Koordinationsproblematik des hier geschilderten Typs nicht. Daß die Koordination hingegen über die Interessen nicht geladener Gäste (vergessener Spieler) hinweggeht, ist durchaus möglich, steht aber auf einem anderen Blatt. Zunächst ist die Frage zu beantworten, ob es im Kreise dieser Drei zu wirksamer Koordination kommt.

13. Die oligopolistische Struktur bei den Gipfelverhandlungen ändert auch die Beziehung zwischen individuellem (nationalem) Verhalten und Kollektivgutproduktion, die wir sonst aus der Theorie der kollektiven Güter kennen: Sollte einer von unseren Drei seinen Beitrag zur Produktion z. B. des Kollektivgutes „währungspolitische Stabilität“ verweigern, so kann er auf Grund der Eigendynamik der oligopolistischen Angebotsstruktur (Aktion — Reaktion) nicht auf die Einnahme der Free rider-Position hoffen, sondern muß

⁹ Vgl. hierzu *Buomberger*, Peter: Geldpolitik bei flexiblen Wechselkursen — die Erfahrungen in der Schweiz, in: Starbatty, Joachim (Hrsg.), *Geldordnung und Geldpolitik in einer freiheitlichen Gesellschaft*, Tübingen 1982, S. 73-90.

damit rechnen, daß auch die beiden anderen nicht ihren Beitrag leisten werden. Damit kommt es überhaupt nicht zur Produktion des Kollektivgutes „Steigerung der Weltwohlfahrt“. Der Verweigerer muß vielmehr einkalkulieren, daß nun die anderen bewußt auf Strategien setzen, die sich für ihn negativ auswirken, oder daß er, falls er nach seiner Verweigerung wieder auf Koordination setzen möchte, einen entsprechenden „Wiedergutmachungspreis“ zu zahlen hat.

Gehen wir davon aus, daß es sich bei dem durch Koordination erreichten Zustand — z. B. Wechselkurstabilisierung — tatsächlich um ein Kollektivgut handelt und daß es nicht zustande kommt, wenn einer den allseits vereinbarten Beitrag nicht erbringt und ferner mit Sanktionen zu rechnen ist — z. B. auf handelspolitischem Gebiet —, dann ist zumindest eine betrügerische Strategie nicht ratsam. Der Verweigerer muß damit rechnen, daß die Nachteile aus Sanktionen der Partner schwerer wiegen als die vermuteten Vorteile aus unterlassener Kollektivgutproduktion.

Natürlich sind Sanktionen auch für das verhängende Land nicht kostenlos. Hasse hat dies theoretisch und empirisch für die Strategie des Embargos nachgewiesen¹⁰. Da man sich aber über die Folgen im unklaren ist und der Verweigerer außerdem unter starkem verbalen Druck der übrigen Teilnehmer steht, wird die Verweigerungsstrategie nur als ultima ratio angesehen werden. Sollte ein isoliertes Vorgehen in jedem Falle vorteilhaft erscheinen, ist es für das verweigernde Land ratsam, seine Partner davon in Kenntnis zu setzen, um die Gefahr der Eskalation von Sanktionsmöglichkeiten auszuschließen. Ist dagegen jedes Land am Zustandekommen des Kollektivguts interessiert, so ist es aus einzelwirtschaftlicher (nationaler) Sicht nicht rational, die Verweigerungsstrategie einzuschlagen. Insofern gilt nicht die Schlußfolgerung, die uns die Exerzitien rund um das Gefangenendilemma nahezulegen scheinen.

Zu dem nämlichen Ergebnis kommt auch Robert Axelrod, das er aus einem Gefangenendilemma-Turnier gewonnen hat¹¹. Er ließ verschiedene Computer-Programme, die jeweils auf einer bestimmten Strategie basierten, gegeneinander antreten. Aufbauend auf den Ergebnissen dieser Computer-Turniere hat er vier einfache Regeln vorgeschlagen, die ein möglichst gutes Abschneiden in einem iterativen Spiel sichern:

1. Sei nicht neidisch,
2. betrüge (verweigere) nicht als erster,
3. erwidere sowohl Kooperation als auch Betrug („tit for tat“),
4. sei nicht zu raffiniert.

Diese Regeln lassen sich auf zwei wesentliche reduzieren: Sei verlässlich und erwidere sowohl Kooperation als auch Betrug („tit for tat“).

¹⁰ Hasse, Rolf: Theorie und Politik des Embargos, Köln 1973, *passim*.

¹¹ Axelrod, Robert: Die Evolution der Kooperation, München 1987.

V. Politikkoordination als unabhängige Variable

14. Muß man aber nicht einkalkulieren, daß auf Verweigerung gesetzt werden muß, wenn bei Wahlen das politische Überleben einer bestimmten Regierung auf dem Spiele steht? Natürlich, je höher der Nutzenüberschuß bei nationalen Alleingängen, desto stärker die Tendenz zur Verweigerung. Zumindest können wir aber erwarten, daß die Partner über ein zu erwartendes „Opting out“ informiert werden. Dann könnte nach einer Form oder gar einem Kompromiß gesucht werden, der mit einem Minimum an Einbußen hinsichtlich des Kollektivgutes verbunden ist.

Denkbar und möglich wäre auch eine weitergehende Entwicklung: Sollte die Politikkoordination sich auf Dauer für jeden der Hauptbeteiligten als vorteilhaft herausstellen, dann könnte der Verbleib im Politikverbund oder der Verzicht auf Verweigerung als eine Spielregel betrachtet werden, die maßgeblich für nationale Politik wird. Dann wären Erfordernisse im Rahmen der internationalen Politikkoordination die unabhängige Variable, an der sich nationale Wirtschaftspolitik ausrichten würde. Zu einer ähnlichen Schlußfolgerung gelangt man, wenn man Albert Hirschmans „Theorie der Loyalität“ auf das Feld der internationalen Politikkoordination überträgt¹². Man hält sich an eine Vereinbarung oder tritt nicht aus einer Gemeinschaft aus, weil man den dauernden Nutzenstrom bei Loyalität höher bewertet als den einmaligen Nutzenzuwachs bei Verweigerung. Es kommt hinzu, daß man der Einflußmöglichkeiten auf die Politik der Gemeinschaft nicht verlustig gehen will.

In einem solchen Fall würde die Mitgliedschaft oder das Einhalten von Abreden nicht im innenpolitischen Streit stehen. Dies ist eine Folgerung, die den Politikzwängen bei Akzeptanz des Goldautomatismus nachgebildet ist. Knut Borchardt hat einmal überzeugend ausgeführt, daß der Goldautomatismus für Regierungen und Notenbankleitungen sehr hilfreich gewesen sei, um finanzielle Forderungen großer (wahlentscheidender) Gruppen abwehren zu können, ohne befürchten zu müssen, daß diese Gruppen zu anderen Parteien überliefen¹³. Analog könnte der Verbleib im Politikverbund nicht in Frage gestellt werden.

Daß währungspolitische Arrangements innenpolitisches Kalkül dominieren bzw. außerhalb des innenpolitischen Kalküls stehen, dafür ist die Entwicklung in Frankreich kein schlechtes Beispiel. Haben französische Regierungen in den 70er Jahren zweimal von der Möglichkeit des „opting out“ zu Lebzeiten der Währungsschlange Gebrauch gemacht, so verbleiben sie diesmal im Währungsverbund, auch wenn ihnen dies eine Geldpolitik aufbürdet, die restriktiver ist als jene, die sie verfolgen würden, wenn sie autonom hierüber befinden könnten. Sie bedienen sich jetzt der Strategie, auf die Gestaltung der in Europa dominieren-

¹² Hirschman, Albert O.: *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen 1974.

¹³ Borchardt, Knut: Diskussionsbeitrag in: *Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 85 II, Berlin 1975, S. 1499.

den Geldpolitik stärker Einfluß zu nehmen, indem sie für eine gemeinschaftliche Währungspolitik und Notenbankorganisation plädieren und damit der Bundesbank das alleinige Verfügungsrecht über die Verankerung des Währungssystems nehmen wollen.

Schlußfolgerung: Ist die Politikkoordination tatsächlich mit einer allgemeinen Wohlfahrtssteigerung verbunden, dann können wir bei dem hier skizzierten institutionellen Arrangement damit rechnen, daß mögliche Koordinationshemmnisse keine wesentliche Rolle spielen. Sind dagegen Regierungen nicht zu Kooperation bereit, dann ist Politikkoordination eben nicht mit allgemeiner, sondern bloß mit partieller Wohlfahrtssteigerung verbunden, wenn sie überhaupt Wohlfahrtsgewinne abwirft.

Wechselkurspolitik

Ein Ersatz für internationale Politikkoordination?

Von *Harald Jürgensen**, Hamburg

Die ungeachtet freier Wechselkurse seit der Mitte der 80er Jahre wieder anwachsenden weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte haben den Blick auf eine wirksamere Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken gelenkt. Insbesondere die erfolgreiche Meisterung der konjunkturellen Auswirkungen der Turbulenzen an den Aktien- und Devisenmärkten nach dem Oktober 1987 durch die enge Kooperation der Zentralbanken der wichtigsten Industriestaaten stellte den Lösungsbeitrag freier Wechselkurse in Frage. So hatten denn auch fast alle Ökonomen und Institute das Jahr nach dem Crash völlig falsch prognostiziert, weil die Effizienz der Kooperation unterschätzt und die Wirksamkeit des Wechselkursmechanismus überschätzt wurde. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der weltwirtschaftlichen Entwicklung seit dem Ausbruch der zweiten Ölpreiskrise stellt sich in der Tat die Frage nach der Lösungskompetenz freier Wechselkurse im Falle internationaler Ungleichgewichte. Warum waren die bereits seit Anfang 1973 wirkenden freien Wechselkurse und die ihren Mechanismus zumeist unterstützende Wechselkurspolitik der Notenbanken nicht in der Lage, die Ungleichgewichte in den Handelsbilanzen bereits im Entstehen zu begrenzen und abzubauen und insoweit die vorausgesagten Freiheitsgrade für die jeweilige nationale Geld- und Finanzpolitik zu schaffen. Ungeachtet der über 15 Jahre hindurch gemachten Erfahrungen, daß Wechselkursveränderungen auf freien Märkten — ohnehin durch die J-Kurveneffekte stark verzögert — durch spekulative Überlagerungen bis zur gegenteiligen Wirkung verzerrt und durch Eingriffe aus nationalen Interessenlagen in ihren Wirkungen umgesteuert werden, erscheint der Glaube an die modellbestimmten Wirkungsketten ungebrochen. So ging es auch noch 1989 darum, ob eine weitere Abwertung des US-Dollars geeignet erscheint, die weltwirtschaftlich störenden Ungleichgewichte schneller oder umfassender abzubauen¹.

* Für kritische Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge danke ich meinen Mitarbeitern: Dipl.-Vw. Ingo Neumann, Dipl.-Vw. Volker Schmidt, Dipl.-Vw. Rütger Teuscher.

¹ So hielt u.a. *Feldstein* noch im Frühjahr 1989 nach wie vor eine weitergehende Dollarabwertung bis auf 1,30 DM bis 1993 für notwendig, um die US-amerikanische Handelsbilanz auszugleichen. Vgl. Capital 3/1989, S. 224ff.

Für unsere Fragestellung ist jedoch zu berücksichtigen, daß auch Wechselkursänderungen dem „Gesetz von abnehmenden Grenzertrag“ unterliegen. Die Erfahrung lehrt, daß noch so starke Änderungen in den Währungsparitäten die Ungleichgewichte weder ausreichend beheben, noch Divergenzen der nationalen Wirtschaftspolitiken weltwirtschaftlich hinreichend ausgleichen können. Vielmehr schaffen die aus ihrem wachsenden Einsatz überproportional ansteigenden Nebenwirkungen neue Ungleichgewichte. So würde der Handelsbilanzbeitrag der letzten Dollarabwertung im Rahmen einer fortlaufenden Abwertungspolitik die daraus entstehenden Grenzkosten ihrer Nebenwirkungen (u. a. importierte Inflation) nicht mehr kompensieren können. Sehr viel eher kann eine nur mäßig verbesserte Politikkoordination eine nachhaltige Basis für problemlösungsfähige Wechselkursrelationen schaffen, wie die Erfahrung nach der Crash-Bewältigung 1987/89 belegt.

Ob und inwieweit Wechselkurspolitik internationale Politikkoordination ersetzen kann, läßt sich nur anhand einer Ursachenanalyse der Ungleichgewichte und vor dem Hintergrund der längerfristigen Erfahrungen mit Systemen fester und flexibler Wechselkurse beurteilen.

I. Feste Wechselkurse: Vorteile und Überforderung der Politikkoordination durch divergente Wirtschaftspolitiken

Im Gegensatz zu festen Wechselkursen beinhalten floatende Währungsparitäten für international tätige Unternehmen und Kapitalanleger eine mit der Kursvolatilität anwachsende und insoweit ihre Dispositionen zunehmend erschwerende Unsicherheit. Da weder der zeitliche Verlauf noch das Ausmaß zukünftiger Wechselkursbewegungen hinreichend genau prognostiziert werden können, würde ein unkalkulierbar hohes Wechselkursrisiko unter der Annahme risikoscheuer Akteure an den Devisenmärkten dazu führen, daß das Wachstum des Welthandelsvolumens beeinträchtigt wird und darüber hinaus strukturelle Verwerfungen in der internationalen Arbeitsteilung auftreten können². Zwar kann das Wechselkursrisiko der am internationalen Handel beteiligten Unternehmen über den Abschluß von Terminkontrakten verringert werden, aber zu akzeptablen Prämien gilt das nur für maximal ein Jahr. Längere Zeitabschnitte volatiler Paritäten können zwar abgedeckt werden, aber der Preis konterkariert die Basis der Arbeitsteilung. Allerdings stehen den international agierenden Unternehmen mit weltweiten Produktions-, Bezugs- und Absatzfeldern kostengünstigere innerbetriebliche Verrechnungssysteme zur Verfügung.

Die Vorteile fester Wechselkurse sind aus den Nachteilen flexibler Währungsparitäten ableitbar. Sofern die fixierten Kurse die Kaufkraftparitäten richtig

² Vgl. Schäfer, H.: Schaden flexible Wechselkurse der Weltwirtschaft? — Ein Überblick zum aktuellen theoretischen und empirischen Forschungsstand, in: Konjunkturpolitik, Jg. 33 (1987), H. 4, S. 222.

wiedergeben, kommen die komparativen Kostenvorteile und damit die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Länder nachhaltig genug zur Geltung.

Auf mikroökonomischer Ebene bieten feste Währungsparitäten Exporteuren und Importeuren eine sichere Kalkulationsgrundlage für die Geschäftsentwicklung. Die wegfallende Kurssicherung erspart den Außenhandelsunternehmen Transaktionskosten. Auch führt die Abwesenheit von Wechselkursrisiken zu einer höheren Bereitschaft der international tätigen Unternehmen, Produktionskapazitäten mit einem längerfristigen Planungs- und Entscheidungshorizont im Ausland aufzubauen.

So sehr die einzelwirtschaftlichen Vorzüge auch überzeugen mögen, so stellt sich gesamtwirtschaftlich das Problem, daß feste Wechselkurse nur dann aufrechtzuerhalten sind, wenn die Produktionspotentiale der am Währungssystem beteiligten Volkswirtschaften jedenfalls mittelfristig im Gleichschritt wachsen und auch in der Auslastung keine größeren Unterschiede aufweisen. Dies setzt aber eine hohe Konvergenz und ähnliche Prioritäten in den Geld- und Fiskalpolitiken voraus. Um dauerhaft die Funktionsfähigkeit des Festkurssystems zu gewährleisten, muß entweder die Wirtschaftspolitik gemeinsam koordiniert werden, oder aber die Teilnehmerländer müssen sich der Steuerung des Leitwährungslandes unterordnen, was die Verfolgung einer stabilitätsorientierten Politik durch das Leitwährungsland voraussetzt. Dabei ist es unwesentlich, ob eine solchermaßen ausgestaltete Wirtschaftspolitik des Leitwährungslandes das Resultat verantwortlichen Handelns oder systemimmanenter Anpassungzwänge ist.

Sind die genannten Voraussetzungen erfüllt, dann führt die Verpflichtung zur Wechselkursstabilität dazu, daß sich kein Land vom generellen Trend der Wachstums- und Preispolitik abkoppeln kann. Im Falle eines Ungleichgewichts jedoch stellt ein massiver Zufluß an Währungsreserven die betreffende Zentralbank vor das Dilemma, entweder die Geldmengenausweitung mittels kontraktiv ausgerichteter Geldpolitik zu sterilisieren und infolgedessen Wachstumseinbußen hinzunehmen oder die Geldmengenausweitung kaufkraftwirksam werden zu lassen und damit Inflationsgefahren in Kauf zu nehmen. Angesichts des zwischen 1950 und 1970 erreichten weltwirtschaftlichen Verflechtungsgrades besonders der hochentwickelten Länder verwandelt sich das Festkurssystem bei Vorliegen einer fundamentalen Ungleichgewichtssituation damit in eine „Rezessions- oder Inflationsgemeinschaft“.

Der Blick auf das Fixkurssystem von Bretton Woods (1944-1973) zeigt denn auch klar, daß es in erster Linie divergente Vorstellungen über Prioritäten und Zielerreichung von Beschäftigung und Preisniveaustabilität waren, die zu den Systemspannungen führten. Die entscheidende Weichenstellung für das Ende des Festkurssystems bedeutete das wirtschaftspolitische Ausscheren der USA in der zweiten Hälfte der 60er Jahre. Da die USA als Reservewährungsland keiner expliziten Verpflichtung zu einer stabilitätsorientierten Geldpolitik unterlagen,

war dieser Konstruktionsfehler maßgeblich dafür verantwortlich, daß schließlich das System nicht mehr zu einem stabilen Gleichgewicht zurückfand. Die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Vereinigten Staaten auf eine stark expansive Geld- und Fiskalpolitik zur Beschäftigungssteigerung sowie die Auswirkungen des seit 1964 wachsenden Engagements im Vietnamkrieg, der im späteren Verlauf vornehmlich über Geldschöpfung finanziert wurde, heizten die Inflationsraten vor allem von 1968 bis 1970 kräftig an. Das Vertrauen in die US-Währung wurde durch diese Politik zunehmend belastet. Der anhaltende Abwertungsdruck auf den US-Dollar führte schließlich zu einer massiven „Einbahnstraßenspekulation“, die bereits Ende der 60er Jahre einsetzte und nur eine logische Folge aus den Systemspannungen war. Da sich die USA nicht von ihrer expansiven Wirtschaftspolitik abbringen ließen und andere Staaten nicht mehr bereit waren, dieser inflationären Politik zu folgen, mithin die Überforderung der Politikkoordination offen zutage trat, war dem System von Bretton Woods die Basis entzogen.

II. Bewegliche Wechselkurse: Theoretische Erwartungen und effektive Ergebnisse

Vor allem von wissenschaftlicher Seite war zur Lösung der aufgelaufenen Probleme bereits im Verlauf der 60er Jahre zunehmend der Übergang zu flexiblen Wechselkursen gefordert worden. Damit verband sich die theoretisch begründete Erwartung, daß Inflationsdifferenzen zwischen den Volkswirtschaften gemäß den Annahmen der Kaufkraftparitätentheorie durch gegengerichtete Wechselkursbewegungen kompensiert werden können. Damit würden die Auswirkungen des internationalen Preiszusammenhangs, insbesondere der Inflationsimport, durchbrochen. Des weiteren sollte unter der Annahme, größere Schwankungen im Paritätengitter unter dem Einfluß stabilisierender Spekulation tendenziell zu dämpfen, der Übergang zu flexiblen Wechselkursen bereits im Vorfeld einen wirksamen Beitrag zum Abbau der Ungleichgewichte in den Devisenbilanzen leisten. Ferner versprach man sich von beweglichen Wechselkursen höhere Freiheitsgrade in der nationalen Wirtschaftspolitik. Da die Zentralbanken bei entsprechender Wirksamkeit der Konstruktion weder veranlaßt noch verpflichtet waren, an Devisenmärkten zu intervenieren, konnten sie ihre Priorität auf eine national ausgerichtete Geldmengensteuerung legen. Mit der Aufhebung der Interventionspflicht und dem erwarteten automatischen Zahlungsbilanzausgleich entfiel gleichzeitig der Zwang zu dirigistischen Eingriffen in den internationalen Handels- und Zahlungsverkehr.

Solche Erwartungen haben flexible Wechselkurse allerdings zu keiner Zeit seit ihrer Einführung erfüllt. Die Gründe dafür liegen insbesondere

- im verbleibenden Inflationsimport durch unelastische Importe, resultierend aus der Vielzahl heterogener Güter, vor allem im Handel zwischen den

- hochentwickelten Ländern mit einer Arbeitsteilung, und der Nichtverfügbarkeit von hochtechnologischen Investitionsgütern;
- in der mangelnden Berücksichtigung struktureller Unterschiede durch die Devisenmärkte (Fristigkeitsproblem des Gleichgewichts);
 - im mangelnden interregionalen Kaufkraftausgleich³.

Neben der Kaufkraftparität wird auch die Zinsparitätenrelation zur Erklärung eines „gleichgewichtigen“ Wechselkurses herangezogen. Diese Relation — zu interpretieren als Arbitrage-Gleichgewichtsbedingung für zinstragende Aktiva — ist deshalb in ihrer Bedeutung gewachsen, weil es im Verlaufe der 80er Jahre zu einer starken Dominanz der internationalen Finanzmärkte über die Gütermärkte kam. Etwa 95 vH der vorgenommenen Transaktionen an den Devisenmärkten resultieren bereits aus Entscheidungen über alternative Kapitalanlagen.

Verschiedene Weiterentwicklungen der Finanzmarkttheorie der Wechselkurse — beispielsweise das Overshooting-Modell von Dornbusch — erfassen zwar ansatzweise die zum Teil sehr heftigen und erratischen Schwingungen um den mittelfristigen Wechselkurstrend. Sie sind aber als Erklärung des Trends oder gar zu dessen Prognose nicht geeignet: Weder Portfolioeffekte aus den Leistungsbilanzsalden, Risikoprämien aus Abwertungserwartungen noch andere Erwartungskomponenten der Wechselkursbildung konnten bislang mit hinreichender Genauigkeit und Zuverlässigkeit zur Bestimmung künftiger

DM/US-\$-Wechselkursentwicklung und Kaufkraftparität *
1970-1990

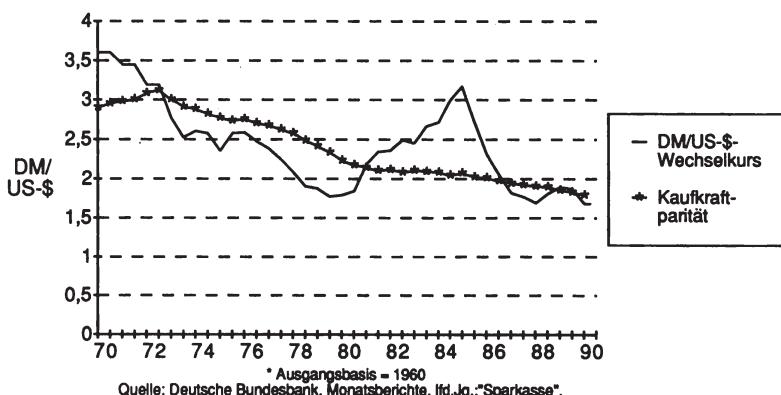


Schaubild 1

³ Vgl. Schaubild 1: „DM/US-Dollar Wechselkurs und Kaufkraftparität“.

Wechselkurse erfaßt bzw. in ihren Auswirkungen voneinander isoliert werden. Unterschiedliche, oft aber auch gleichgerichtete Erwartungen der Akteure an den internationalen Finanzmärkten bestimmen Ausmaß und Richtung von Wechselkursbewegungen. Kurzfristige Veränderungen der Wechselkurse treten vor allem dann ein, wenn neue Wirtschaftsdaten nicht mit den Erwartungen der Marktteilnehmer übereinstimmen. Längerfristige Diskrepanzen zwischen „Soll“ und „Ist“ determinieren einen neuen Trend: Die Meinung über die Lage wird der tatsächlichen Lage angepaßt.

Eine merkliche Verzögerung bei der von den Märkten im Verlauf der Jahre 1989 und 1990 erwarteten weiteren Defizitreduktion der amerikanischen Handelsbilanz würde mit großer Wahrscheinlichkeit einen neuen Abwertungsdruck auf den US-Dollar ausüben. Die Korrektur von Erwartungen verändert wiederum die Lage. Im Beispiel hieße dies, daß eine verzögert auf eine Konjunkturabschwächung reagierende Geldpolitik in den USA zur nachhaltigen Bekämpfung von Inflationstendenzen unmittelbar den Dollarkurs stabilisiert und handelsbilanzwirksam die Inlandsnachfrage dämpft. Auslöser hierfür wäre die hohe Zinsreagibilität des privaten Verbrauchs. Als indirekte Folge würde eine weitere tendenzielle Dollarkursstabilisierung herbeigeführt, die ihrerseits wiederum die importierte Inflation mindert.

In der Summe hat die Veränderung der Erwartungen über die Entwicklung der Lage zur Veränderung der Lage selbst geführt und die Politik gezwungen, die zur Stabilisierung der Erwartungen notwendigen Korrekturen zu ergreifen.

Daraus ließe sich ableiten: Wechselkursstabilisierung kann dann erreicht werden, wenn es gelingt, über bessere Informationen sowie Homogenität und Kompatibilität bei der Verfolgung binnen- und außenwirtschaftlicher Ziele in und zwischen den betreffenden Ländern die Erwartungen der Marktteilnehmer zu stabilisieren (Beispiel: Louvre-Akkord).

III. Internationale Politikkoordination als Voraussetzung für problemlösungsfähige Wechselkursentwicklungen

Wechselkursmodelle bieten keine Anhaltspunkte für die Bestimmung einer problemlösenden künftigen Kursentwicklung. *Zusammensetzung* und *Gewichtung* der Wechselkursdeterminanten (künftige Zinssätze, Sozialproduktswachstum, Inflationsraten, Handels- und Leistungsbilanzsalden, Geldmengenentwicklung, politische Ereignisse usw.) wechseln zu häufig, als daß sie in Ablaufmodellen als Parameter verwendbar wären. Wenn auch insbesondere bei der Erklärung des Dollarkurses immer wieder einzelne Erklärungsmuster dominieren, so verlieren sie nach einiger Zeit rasch an Bedeutung und werden durch andere ersetzt. Instabile Erwartungen an den Devisenmärkten und die nicht ausreichende Erklärung von Veränderungen der Wechselkurse durch monokausale Erklärungsmuster werden dafür als Begründung angeführt. Unter

einer Reihe ähnlich bedeutsamer Wechselkursdeterminanten wird diejenige den aktuellen Verlauf des Wechselkurses bestimmen, die im betrachteten Zeitraum die stärksten Veränderungen aufweist. Wenn beispielsweise die Zinsschwankungen in der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten im Verlauf der letzten Jahre nur gering ausfielen, können nachhaltige Veränderungen einer anderen Determinante (Handelsbilanz) von erheblich größerer Bedeutung für die Dollarkursentwicklung sein, ohne daß die Zinsentwicklung grundsätzlich an Bedeutung für die Erklärung des Wechselkurses eingebüßt hätte.

1. Begrenzte Problemlösungsfähigkeit weiterer Wechselkursveränderungen

Angesichts des Ausmaßes der weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte im Frühjahr 1989 stellt sich zunächst die Frage, ob Wechselkurspolitik im Sinne weiterer Dollarabwertungen notwendig und hinreichend ist. Sie wären problemlösungsadäquat, wenn sich der bereits eingeleitete Defizitabbau in der US-Handelsbilanz dadurch verstärken ließe. Angesichts der Ausgangslage kann eine solche Wirkung nicht erwartet werden. Die US-Exporte sind auf *realer* Basis mit Zuwachsraten von 16,8 vH (1987), 20,5 vH (1988), 11,6 vH (1989)⁴ und voraussichtlich 8,5 vH 1990 bereits äußerst kräftig angestiegen, wenn auch von einem niedrigeren Ausgangsniveau aus⁵. Eine verstärkte Steigerungsrate erscheint in Anbetracht der bereits hohen Kapazitätsauslastung der amerikanischen Industrie (1989, 83,7 vH, 1. Hälfte 1990 rd. 83 vH)⁶ und des begrenzten Potentialwachstums ohne inflationäre Überhitzung kaum möglich. Auch die Arbeitslosenquoten von rund 5,3 vH in der 1. Hälfte 1990 (Jahresdurchschnitt 1987: 6,2 vH, 1988: 5,4 vH, 1989: 5,2 vH) belegen kurzfristige Grenzen der Angebotselastizität. Im Ergebnis besteht daher sowohl von den Sachkapazitäten als auch vom Arbeitskräfteangebot kein Raum für eine wechselkursbedingte Steigerung der Wachstumsrate der Exporte.

Des weiteren müßte ein infolge der eingeschränkten Angebotspalette der US-Hersteller nach wie vor hoher Import an ausländischen Investitionsgütern bei einem weiteren Dollarkursrückgang das Preisklima zusätzlich belasten. Auf einzelnen Märkten (Werkzeugmaschinenbau) findet der Konkurrenzkampf vorwiegend zwischen ausländischen Anbietern statt. Entsprechend groß wären die wechselkursbedingten Preiserhöhungsspielräume. Neben dem Maschinenbau sind der Kraftfahrzeugbereich und die Konsumgüterindustrie als Branchen mit zur Zeit noch schwacher internationaler Wettbewerbsposition der amerikanischen Anbieter anzusehen.

⁴ Veränderungen gegenüber dem Vorjahr; Quelle: OECD.

⁵ Zwischen 1981 und 1986 betrug der reale Anstieg der Warenexporte insgesamt 2,6 vH.

⁶ Zum Vergleich: 1986: 80,7 vH, 1987: 82,7 vH.

Die zwischen 1981 und 1983 in den USA durchgeführten Steuersenkungen haben absolut und relativ vor allem die höheren Einkommen entlastet. Das dadurch verursachte stürmische Wachstum des privaten Konsums richtete sich mangels inländischer Angebote und noch verstärkt durch die Währungskonstellation zunehmend auf qualitativ hochwertige Importgüter. Diese Importprodukte haben über rasch wachsende Marktanteile die Erwartungen der US-Verbraucher an Qualität, Funktionsfähigkeit und Design von Konsumgütern nachhaltig verändert. Dies gilt besonders für den Pkw-Bereich. Angesichts einer sich über Jahre hinziehenden Anpassung des Inlandsangebots — teilweise über Direktinvestitionen der bisherigen ausländischen Lieferanten — sind die Verbrauchsgewohnheiten in den USA importorientierter geworden. Die steigende Importelastizität des US-Sozialprodukts belegt diese Änderung für verschiedene Konjunkturphasen sehr eindrucksvoll.

Die mit dem Aufschwung seit 1983 einhergehende starke Zunahme der Importelastizität belegt, daß die US-Industrie bis 1986 nur unterdurchschnittlich vom Wachstum der Inlandsnachfrage begünstigt wurde. Wenn auch der mit etwa 10 vH Anstieg im Auslastungsgrad der Sachkapazitäten⁷ zwischen 1982 und 1985 auf 80,4 vH kräftig ausfällt, muß dieser doch vor dem mit 72,1 vH ungewöhnlich niedrigen Ausgangsniveau des Jahres 1982 gesehen werden. Es war der niedrigste Auslastungsgrad seit Ende des Zweiten Weltkrieges überhaupt. Selbst der 1985 erreichte Auslastungsgrad lag mit den erwähnten 80,4 vH noch unter dem langjährigen Durchschnitt der Jahre 1970-1984: ein Beleg für die steigende Diskrepanz zwischen der veränderten Nachfragestruktur, des steigenden Nachfragerneaus und dem Profil der inländischen Produktion. Erst 1986 und über die Auslandsnachfrage stieg die Kapazitätsauslastung deutlich an. Seit Frühjahr 1989 erreichte sie mit 83-84 vH wieder das Niveau der Jahre

Importelastizität des Sozialprodukts der Vereinigten Staaten 1980-1989

Phase (auf Quartalsbasis)	Import- elastizität ^{a)}	Außenwert des US-Dollars ^{b)} 4 Q. 1980 = 100
IV/1980 – IV/1982	0,9	123
I/1983 – I/1985	3,0	137
II/1985 – II/1988	2,6	82
III/1988 – III/1989	1,7	86

^{a)}) Veränderung der Importe in vH im Verhältnis zur prozentualen Veränderung des Sozialprodukts (in konstanten Preisen).

^{b)}) Handelsgewogener Außenwert des US-Dollars.

Quelle: US-Departement of Commerce; Deutsche Bundesbank; eigene Berechnungen.

⁷ Kapazitätsauslastungsgrad: 1977: 82,4 vH; 1978: 84,8 vH; 1979: 85,2 vH; 1980: 80,9 vH; 1981: 79,9 vH; Quelle: Economic Report of the President 1988, Tab. B51.

1978/79. Im übrigen belegen auch diese Zusammenhänge, daß der internationale Gütertausch zunehmend von heterogenen Gütern bestimmt wird. Selbst eine Entwicklung der Wechselkurse entlang der Kaufkraftparität mußte daher nicht mehr zwingend zu einem Ausgleich der bilateralen Handelsbilanzsaldoen führen⁸.

Auch die Hypothese, daß die Lösung für die Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen ausschließlich in einer raschen Reduzierung des Defizits des amerikanischen Bundeshaushalts liegt, ist zwar saldenmechanisch untermauert, durch die Realität aber nicht hinreichend verifiziert. Der Gesamthaushalt verzeichnet 1990 gegenüber dem „Rekordjahr“ 1986 immerhin einen Rückgang der Nettokreditaufnahme um 2,6 Prozentpunkte des GNP. Bei einem im internationalen Vergleich äußerst niedrigen Anteil von 1,0 vH (1990) nach 1,6 vH (1989) liegen die USA damit bereits um mehr als die Hälfte unter dem vergleichbaren Wert der europäischen OECD-Länder. Dieser Abstand sollte sich 1991 noch leicht vergrößern⁹.

Das aktuelle Beispiel Großbritannien zeigt, daß ein Leistungsbilanzdefizit auch ohne weiteres mit erheblichen Überschüssen im Staatshaushalt vereinbar ist¹⁰. Auch im Fall der Vereinigten Staaten führt die Saldenmechanik zu problematischen Schlußfolgerungen. Wenn auch die Importelastizität im Zuge der Steuerreform von 1981 und der Festigkeit des US-Dollars in den Folgejahren kräftig angestiegen ist und die Passivierung im Außenhandel maßgeblich verstärkt hat, so handelt es sich dabei nicht um einen konstanten Einflußfaktor. Vielmehr ist die Importelastizität abhängig von der mittelfristigen Währungsrelation, der Einkommens- und Zinsentwicklung sowie den längerfristigen Veränderungen der Bevölkerungsstruktur und deren Einfluß auf das Konsum- und Sparverhalten. Die Verlangsamung der Nachfrageexpansion in den USA in 1989 und 1990 geht zu einem erheblichen Teil auf ein schwächeres Wachstum des privaten Verbrauchs zurück. Dies ist begründet in einem langsameren Anwachsen der verfügbaren Einkommen und einem kräftigen Anstieg der Sparquote auf deutlich mehr als 5 vH¹¹. Inwieweit diese Umkehr nach Jahren rückläufiger Quoten einen neuen Trend markiert, kann erst die mittelfristige Entwicklung

⁸ Vgl. Schaubild 1: „DM/US-Dollar — Wechselkurs und Kaufkraftparität“.

⁹ Nettokreditaufnahme in vH des GNP/GDP 1991: USA 0,9 vH; europäische OECD-Länder: 2,2 vH. Quelle: OECD.

¹⁰ Das Defizit in der britischen Leistungsbilanz erhöhte sich (Angaben in vH des GNP) von 0,7 vH (1987) über 3,1 vH (1988) auf 3,3 vH (1989) und wird 1990 sowie 1991 mit 3,4 vH bzw. 2,8 vH vergleichsweise wenig abnehmen. Wurde im Jahre 1987 noch ein Defizit im Staatshaushalt in Höhe von 1,5 vH verzeichnet, konnten in den Folgejahren Überschüsse von 0,8 vH (1988); 1,9 vH (1989); 1,8 vH (1990) und voraussichtlich 2,0 vH (1991) erzielt werden. Quelle: OECD.

¹¹ Sparquote der US-Haushalte (Ersparnis in vH des verfügbaren Einkommens): 1986: 4,2 vH; 1987: 3,3 vH; 1988: 4,4 vH; 1989: 5,4 vH; 1990: 5,4 vH; 1991: 5,6 vH; Quelle: OECD, eigene Berechnungen.

lehren. Die demographischen Veränderungen sprechen indessen für ein in Zukunft wieder ansteigendes Niveau der Sparrate. Die Baby-Boom-Generation der 20- bis 34jährigen mit erfahrungsgemäß relativ niedrigen Sparquoten gegenüber dem Durchschnitt der Bevölkerung und einem im internationalen Vergleich recht hohen Anteil an der Gesamtbevölkerung¹² hat den Konsumboom der frühen 80er Jahre maßgeblich getragen und die durchschnittliche Sparquote gedrückt. Dagegen werden die Perspektiven für die 90er Jahre entscheidend von dem Hereinwachsen dieser Generation in höhere Einkommensschichten bestimmt. Die damit verbundenen höheren Vorsorgeaufwendungen werden die durchschnittliche Sparquote der privaten Haushalte bereits im Übergang zu den 90er Jahren deutlich anheben.

Einem gegenüber dem erwartbaren Sozialproduktswachstum von jahresdurchschnittlich rd. 2 vH bis zur Mitte der 90er Jahre eher überdurchschnittlichen Anstieg der privaten Ersparnisse steht auf der anderen Seite ein in Relation zum GNP deutlich weiter sinkender Neuverschuldungsgrad des Gesamt-Staates gegenüber. In der Summe steigt die inländische Ersparnis also erheblich. Sie verringert damit den vom Ausland gedeckten Finanzierungsbedarf und fördert die Rückführung der außenwirtschaftlichen Defizite. Diese Entwicklung im Übergang zu den 90er Jahren steht in völligem Gegensatz zur ersten Hälfte der 80er Jahre: Während damals aus der Hebelwirkung sinkender Ersparnisse bei steigenden Haushaltsdefiziten die hohen Leistungsbilanzdefizite und — spiegelbildlich — hohen Nettopkapitalimporte entstanden, wird die zukünftige Perspektive von einer Scherenbewegung bestimmt. Das vorgetragene Problem vermindert sich von zwei Seiten. Diese gegenläufigen Bewegungen sollten eine Schließung der inländischen Ersparnislücke unter Rückführung des Leistungsbilanzdefizits bis zur Mitte der 90er Jahre ermöglichen.

Damit wären von der Finanzierungsseite die Rahmenbedingungen für einen weiter fortschreitenden Kapazitätsaufbau gewährleistet, ohne ausschließlich den Exportmärkten die Verantwortung für das Problem zu übertragen und den Bundeshaushalt in einer Schlüsselfunktion für dessen Lösung zu belassen.

Auch die Freiheitsgrade der amerikanischen Notenbankpolitik haben seit Mitte 1989 wieder zugenommen. Natürlich ist die Gratwanderung zwischen Rezession und Inflation angesichts der schwierigen Prognose des Wirtschaftsverlaufes bei schwachem Wachstum noch nicht abgeschlossen¹³. Immerhin signalisiert aber die Abschwächung des privaten Verbrauchs einen geringeren

¹² So war also in der Bundesrepublik der Anteil der Bevölkerung im Alter von 35 bis 64 Jahren mit einer vergleichsweise hohen Sparquote in den 70er und 80er Jahren durchweg höher als in den Vereinigten Staaten.

¹³ Nachdem der Index of Leading Indicators in den ersten drei Quartalen von 1989 erstmals wieder deutliche Signale einer konjunkturellen Stagnation zeigte, signalisieren die seitdem veröffentlichten Zahlen bis zur Jahresmitte 1990 wiederum eine moderate Aufwärtsbewegung.

Inflationsdruck¹⁴, der auch von der Kostenseite im weiteren Verlauf des Jahres 1990 nicht zusätzlich verstärkt werden wird. Da der fortbestehende weltweite Angebotsüberhang auch einen neuen Ölpreisschub wenig wahrscheinlich macht, besteht das verbleibende Destabilisierungspotential somit hauptsächlich von seiten der Währungsentwicklung.

Dabei leiten sich auch die Aussichten der US-Wirtschaft und damit der Weltkonjunktur daraus ab, inwieweit es der amerikanischen Notenbank gelingt, als beabsichtigte Hauptwirkung ihre Politik eine hinreichende und nachhaltige Inflationseindämmung zu erreichen, ohne auf mittlere Sicht rezessive Nebenwirkungen auszulösen und kurzfristig ein volatiles Wechselkursgefüge hinnehmen zu müssen.

Im Gegensatz zu den auf eine weitere Wechselkurssenkung angelegten Forderungen namhafter Ökonomen wird hier die Hypothese vertreten, daß ein Abschlag von 10 vH auf das Kaufkraftparitätniveau von DM 1,80/1,90 die richtige Weichenstellung für den Abbau des Handelsdefizits bedeutet und nun bei Aufrechterhaltung dieses Abschlags die schrittweise Verringerung allein aus dem Zeitablauf erwartet werden kann. Eine mit der geforderten Abwertung verbundene Inflationsbeschleunigung über importierte Preissteigerungen müßte zu schärferen Reaktionen der geldpolitischen Instanzen führen. Für die Märkte müßte die Geldpolitik damit eine noch schwierigere Gratwanderung zwischen Rezession und Inflation beschreiten. Außerdem würde jeder Zinsanstieg die Konsolidierungsbemühungen im US-Bundeshaushalt zusätzlich beeinträchtigen¹⁵ und auch dadurch die Märkte verunsichern.

Für die Überschußländer gilt, daß aus einer weiteren Dollarabwertung zwar kurzfristig mehr geldpolitische Freiheitsgrade (Inflationsbekämpfung auch über Desinflationsimport) gewonnen werden könnten. Mittelfristig stellt sich jedoch die Frage, auf welchem Niveau der Dollar neue Unterstützung findet und wie nachhaltig das Vertrauen der Märkte in diese Unterstützung ausfallen wird. Vorübergehend wären die internationalen Finanzmärkte erhöhter Unsicherheit ausgesetzt. Diese Phase könnte unter Umständen nur durch ein abgestimmtes Verhalten der Notenbanken (Devisenmarktinterventionen) verkürzt werden. Im Ergebnis wären — ähnlich dem System von Bretton Woods — die geldpolitischen Freiheitsgrade eingeschränkt. Außerdem würden durch ein zu starkes Abweichen von den Paritäten strukturelle Fehlentwicklungen in der Weltwirtschaft unvermeidlich, die für die Mitte der 90er Jahre neue Anpassungsprobleme programmieren würden.

¹⁴ Im Pkw-Sektor hat die zyklische Nachfrageabschwächung bereits zu umfangreichen Preisnachlässen der drei großen US-Anbieter geführt.

¹⁵ Ein Zinsanstieg um 1 vH erhöht die jährlichen Zinszahlungen des Bundes um ca. 5 Mrd. Dollar.

2. Bessere Politikkoordination verspricht höhere Bandbreitenstabilität

Da weitere Dollarabwertungen angesichts der Ausgangslage Mitte 1990 weder sinnvoll noch notwendig erscheinen, vielmehr im Hinblick auf die zuvor beschriebenen Zusammenhänge eher kontraproduktiv sind, ergibt sich daraus die Notwendigkeit zu einer stärkeren internationalen Politikkoordination. Auf welche Konzepte ist dabei zurückzugreifen?

- (a) Zunächst besteht weiterhin Anpassungsbedarf in den Ländern, bei denen neben den USA die Ursachen für die weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte liegen. Die Betonung der „Ursachen“ ist deshalb von entscheidender Bedeutung, weil außenwirtschaftliche Koordination möglichst mit binnengesetzten Zielen und der Verfolgung von Eigeninteressen vereinbar sein soll. In diesem Sinne besteht Anpassungsbedarf in den USA, Westeuropa, Japan und Südostasien.
- (b) Die weitere Frage geht dahin, ob die Koordination der Wirtschaftspolitik der vom Anpassungsbedarf betroffenen Länder der Verbesserung der Angebotsbedingungen oder der Stimulierung der Nachfrage Vorrang einzuräumen hat.

Aus der Problemlage des Jahres 1990 folgt, daß eine koordinierte Wachstumspolitik einer reinen Nachfragepolitik vorzuziehen wäre. Das Ziel muß darin bestehen, die bereits 1988 eingeleiteten und 1989 unter Verstärkung erzielten Korrekturen in den Leistungsbilanzen bis Mitte der 90er Jahre fortzusetzen und in diesem Zeitraum von etwa fünf Jahren die zur Stabilisierung dieser Entwicklung notwendige Differenzierung zwischen Sozialprodukt und Inlandsnachfrage weltweit aufrechtzuerhalten¹⁶.

Zusätzlich ist es erforderlich, daß in den Vereinigten Staaten über eine kontinuierliche und die Märkte überzeugende Rückführung des Defizits im Bundeshaushalt die konsumtive Verwendung des Sozialprodukts verringert wird. Eine damit verbundene Abschwächung der Inlandsnachfrage würde ohne rezessive Folgen für das Sozialproduktswachstum Raum für zusätzliche Exporte schaffen und so den Außenbeitrag weiter verbessern. Vornehmlich als Folge der seit 1983 defizitären Entwicklung im amerikanischen Außenhandel haben die eingetretenen hohen Leistungsbilanzdefizite die USA im Jahre 1985 erstmals in die Position eines Netto-Schuldners gebracht. Die mittelfristigen Aussichten auf Stabilisierung der weltwirtschaftlichen Entwicklung bestimmen sich auch 1990 aus dem Aspekt heraus, inwieweit es gelingt, die Handelsbilanz vom Verursacher der Zinszahlungen zum Träger und schließlich zum Beseitiger derselben werden zu lassen. Der dazu notwendige Kapazitätsaufbau der US-Industrie wäre von seiten der

¹⁶ Vgl. Schaubild 2: „Sozialprodukt und Inlandsnachfrage in den USA, Japan und der Bundesrepublik Deutschland 1983-1991“.

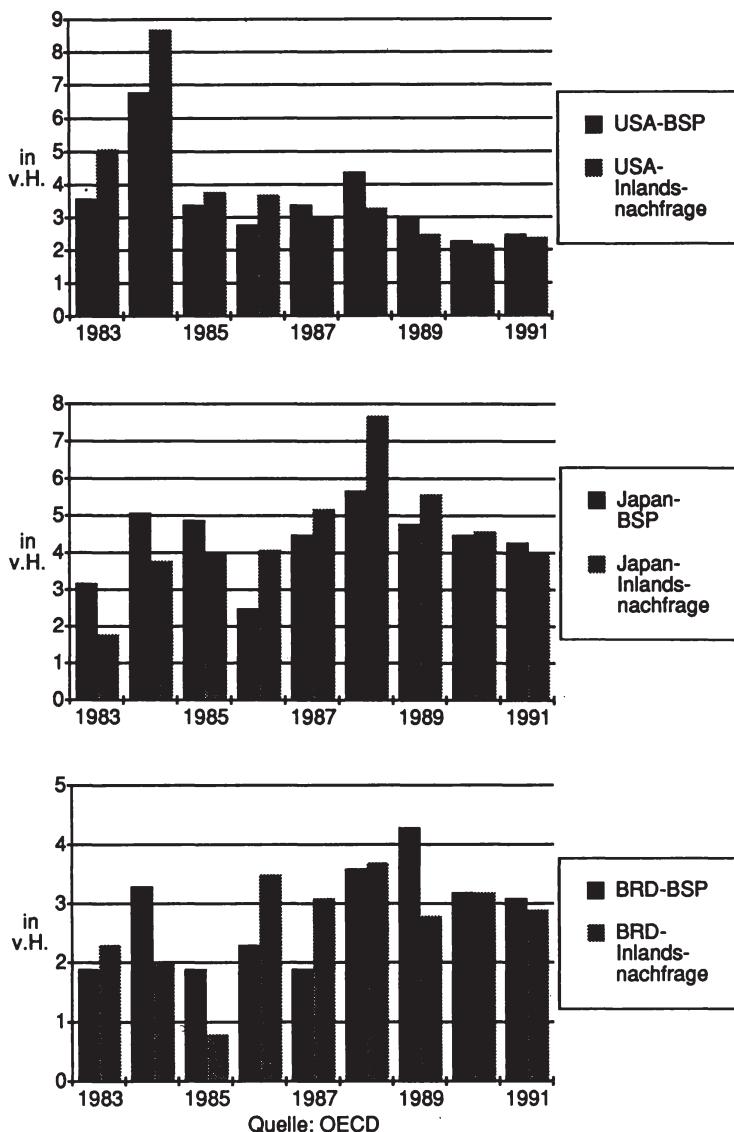
Fiskalpolitik zu unterstützen und ließe der Geldpolitik den erforderlichen Spielraum, das Wachstum des Produktionspotentials zinspolitisch zu flankieren. Erfreulicherweise nutzen über stark wachsende Direktinvestitionen leistungsfähige Anbieter aus aller Welt die Chance, in den USA für den Inlandsmarkt und den Export Kapazitäten aufzubauen.

Von allen hochentwickelten Überschüßländern hat Japan bisher den nachhaltigsten Beitrag im Sinne weltwirtschaftlicher Verantwortung geleistet: 1988 bis 1990 wird es von allen hochentwickelten Überschüßländern die beste Kombination des „magischen Rechtecks“ verwirklichen. Infolge der konjunkturstimulierenden Wirkungen nachhaltiger Steuersenkungen aus den Jahren 1987 und 1988 erzielt Japan mittlerweile einen erheblichen Überschuß im Staatshaushalt, der sich im Haushaltsjahr 1989/90 in einer Größenordnung von immerhin rd. 2,0 vH des GNP stabilisiert hat. Bei gemäßigterem Wachstum der Bruttoinvestitionen und einer weiterhin hohen Sparquote bestehen damit auch von der zinspolitischen Flanke keine Risiken für die Stabilität der Wechselkurse. Über die erfolgreiche Umstellung von export- auf inlandsorientiertes Wachstum gibt Japan 1990 bereits in ununterbrochener Folge im fünften Jahr die Steigerung der Inlandsnachfrage an die Weltwirtschaft weiter, ohne über eine diskretionäre Geld- und Fiskalpolitik ein überbordendes Sozialproduktswachstum mit neuem Destabilisierungspotential geschaffen zu haben (Wachstum der Inlandsnachfrage > Wachstum des BSP).

Auch in Westeuropa sollte durch Nachfragepolitik eine gleichgewichtsfördernde Entwicklung möglich sein. Dies gilt um so mehr, als eine Stärkung der Investitionstätigkeit zu Lasten der Überschüsse im Außenhandel den Vorteil hätte, den binnenwirtschaftlichen Stabilitätszielen kurzfristig durch Produktivitätssteigerung und mittelfristig über die dadurch erhöhte Angebotselastizität zu dienen. Die in Europa nach wie vor hohe Unterbeschäftigung — allein in der EG etwa 10 Millionen Erwerbslose — ist vor allem ein Resultat der in der ersten Hälfte der 80er Jahre zu geringen Sachkapitalbildung und immer noch zu niedrigen Wachstumsraten. Auch in Westeuropa müßte eine diskretionäre Konjunkturpolitik frühzeitig an Kapazitätsgrenzen stoßen und den in Gang befindlichen Anpassungsprozeß — die USA erzielten 1989 erstmals seit 1983 wieder einen Überschuß im Handel mit Westeuropa — neuen Risiken aussetzen. Das Beispiel Westeuropa belegt auch, daß der Wechselkursmechanismus mittlerweile dort Wirkung zeigt, wo er nachhaltig zum Zuge kommt. Die dagegen erst ab 1986 und nur halbherzig eingetretene „Flankensicherung“ durch Aufwertung der Währungen Kanadas und der südostasiatischen Staaten, die zusammen immerhin ein Drittel des US-Außenhandels bestimmen¹⁷, beginnen erst seit 1989

¹⁷ Kanada: 20 vH, Südostasien: 13 vH. Zum Vergleich: Westeuropa: 25 vH, Japan: 17 vH; Lateinamerika: 11 vH (Zahlen für 1988); Quelle: US-Department of Commerce.

**Wachstum von Sozialprodukt und Inlandsnachfrage
1983 - 1991 (in v.H.)**
USA - Japan - Bundesrepublik Deutschland



Quelle: OECD

Schaubild 2

Wirkung zu zeigen¹⁸. Zeitverschoben sollte ab 1990 auch eine wieder ansteigende Importfähigkeit Südamerikas einen Beitrag zum Abbau des US-Defizits leisten.

Die im Verlauf von 1988 wiedergewonnene Stabilität der US-Währung „aus sich heraus“ signalisiert bereits das wachsende Vertrauen der Märkte in den Erfolg der weltwirtschaftlichen Politikkoordination. Das Hauptaugenmerk der Notenbanken konnte daher bereits 1989 von der Stabilisierung des äußeren auf die Aufrechterhaltung des inneren Wertes ihrer einzelnen Währungen verlegt werden.

(c) Bei der Koordination diskretionärer Nachfragepolitiken ergeben sich folgende Probleme:

- An welchen Zielerreichungsgraden sollten international abgestimmte Maßnahmen zur Stärkung der Nachfrage ausgerichtet sein?
- Welche Maßnahmen wären bei Abweichungen vom Zielerreichungsgrad anzustreben (Koordinationsproblematik)?
- Wer trägt die Koordinationskosten? Es sind neben direkten (Transaktions-)Kosten auch solche zu berücksichtigen, die sich aus der Abwälzung der Anpassungslasten ergeben können (free-rider).
- Der permanente Zwang zur Feinabstimmung diskretionärer Koordinationsmaßnahmen kann zu erheblicher Verunsicherung der Märkte beitragen und so den Koordinationserfolg konterkarieren (Destabilisierung der Erwartungen).
- Inflationserwartungen könnten bei internationaler Koordinierung deshalb gestärkt werden, weil die Notenbanken bei expansiver Geldpolitik nicht mehr so stark dem Risiko einseitiger realer Wechselkursabwertungen ausgesetzt sind. Folglich steigt die Gefahr der binnengesetzlichen Zielverfehlungen: Arbeitslosigkeit (höhere Lohnforderungen aufgrund der Inflationserwartungen) und tatsächliche Inflationsschübe.

Diese Probleme reflektieren die Tatsache, daß der gegenwärtige theoretische Erkenntnisstand nicht ausreicht, international unterschiedliche Konjunkturbewegungen und Wechselkursschwankungen vollständig zu erklären oder gar vorauszusagen. Damit fehlt auch die Basis für die Ableitung und Anwendung effizienter Strategien diskretionärer Nachfragepolitiken mit dem Ziel der Stabilisierung der Wechselkurse. Selbst wenn diese Strategien verfügbar wären, ist es dennoch zweifelhaft, daß eine Koordination in diesem Sinne zustande kommen würde. Definiert man nämlich das Koordinierungsobjekt als ein internationales Kollektivgut, so treten bei Verfolgung diskretionärer Maßnah-

¹⁸ So verringerte sich der Überschuß Süd-Koreas im Handel mit den Vereinigten Staaten 1989 um rd. ein Drittel.

men jene Probleme hinzu, die im Rahmen des Hauptreferates ausführlich erörtert werden¹⁹. Auch hieraus lässt sich die Vorteilhaftigkeit einer mittel- bis langfristigen Wachstumspolitik ableiten, bei deren Erfolg der Bedarf an Intervention und Koordination stetig abnimmt.

*Exkurs: Das EWS, die DM und der Franc:
Lehren aus dem „Französischen Experiment“*

Die Erfahrungen, die anhand der Politikkoordination im Rahmen des EWS bislang gemacht worden sind, lassen Rückschlüsse darauf zu, inwieweit ein System fester, aber im Falle von anhaltenden Ungleichgewichten anpassungsfähiger Wechselkurse (Realignments) geeignet erscheint, zumindest im regional abgegrenzten Raum erfolgreich zu sein.

Das Ziel der EWS-Partner, einen gemeinsamen Stabilitätsverbund zu schaffen, und damit das Gewicht des europäischen Wirtschaftsraumes gegenüber dem Yen- und Dollarraum zu stärken bzw. einen Grad der Abschirmung gegenüber weltwirtschaftlichen Turbulenzen zu schaffen, kann sich dabei jedoch nicht nur auf die Zusammenarbeit im rein währungspolitischen Bereich beschränken. Da aber insbesondere die nationalen Finanzpolitiken bislang noch nicht auf institutioneller Ebene koordiniert werden, kommt den eher indirekten und erst im Zeitablauf durch die Wechselkurskooperation wirksam werdenden Konvergenzkräften erhöhte Bedeutung zu.

Divergenzen im Bereich der nationalen Wirtschaftspolitiken und unterschiedliche Wachstumsraten der Volkswirtschaften schlagen sich in Inflationsraten und Wechselkursen nieder und bilden somit ein Unsicherheitsmoment im gemeinamen Verbund. Art und Umfang derartiger Spannungen im EWS können dabei Aufschluß über die noch bestehenden Defizite an wirtschafts- und finanzpolitischer Koordination geben.

Die Vorgabe des EWS lautet demnach: Je besser die Finanz- und Geldpolitiken der europäischen Partnerländer aufeinander abgestimmt sind, desto weniger müssen die vereinbarten wechselkurspolitischen Ausgleichs- und Interventionsmechanismen in Anspruch genommen werden. Desto wirkungsvoller kann dann auch die europäische „Zone der Stabilität“ vorangetrieben werden, die sich in stabilen Wechselkursrelationen im Paritätengitter des EWS niederschlagen soll.

Auch im Koordinationsmechanismus des EWS können destabilisierende Divergenzen durch die Übertragung von symmetrischen Liquiditätseffekten zwar grundsätzlich weitergegeben werden²⁰, sofern man die gegenseitigen Interventionsverpflichtungen bzw. den bilateralen Währungsbeistand betrachtet. Entscheidend für die Abstimmung der nationalen Wirtschaftspolitiken in

¹⁹ Streit, M. E.: Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik — Das Beispiel des Zielzonenkonzeptes, unveröff. Manuskript.

²⁰ Vgl. Abschnitt I.

Richtung auf inflations- und spannungsfreies Wachstum ist jedoch, daß die Teilnehmerländer je nach Status ihrer Geld- und Währungspolitik unterschiedliche Freiheitsgrade in ihrem Sterilisationsverhalten haben. Hier hat das Land mit dem größten Stabilisierungsvorsprung grundsätzlich einen Freiheitsraum mehr. Es ist in der Lage, über den Währungsreservemechanismus wirksamer und dauerhafter störende expansive Einflüsse abzuwehren, als es — mit umgekehrten Vorzeichen — die stärker inflationierenden Länder können.

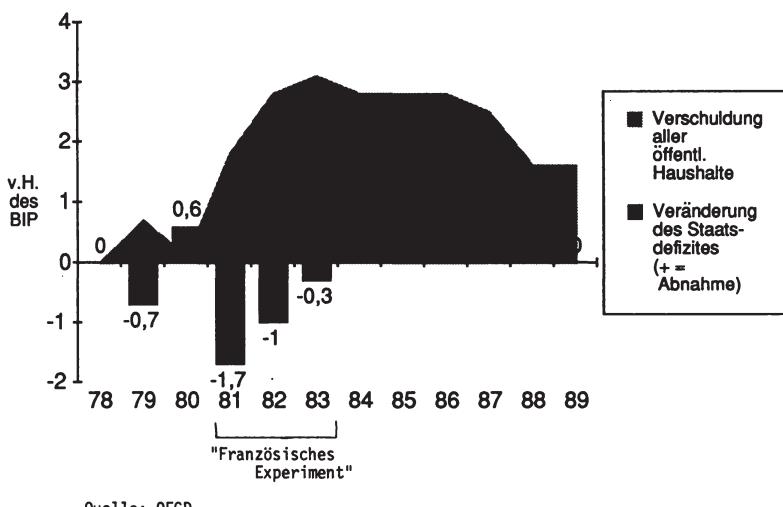
Diese somit vom EWS ausgehenden asymmetrischen Handlungszwänge sind besonders deutlich im Rahmen des „Französischen Experiments“ zum Tragen gekommen. Man erinnere sich: Nach dem Wahlerfolg der französischen Sozialisten im Frühjahr 1981 wurde unter dem Eindruck steigender Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche ein Konzept staatsplanerischer, expansiver Fiskalpolitik verfolgt, das durch die weisungsgebundene Banque de France geldpolitisch alimentiert wurde.

Dieses Abweichen vom Stabilitäts- und Konvergenzpostulat des EWS hat Frankreich außer sprunghaft angestiegenen Staatsdefiziten²¹ und zweistelligen Inflationsraten hinsichtlich Wachstum und Abbau der Arbeitslosigkeit wenig eingebracht. Es führte vielmehr zu einem permanenten Abwertungsdruck auf den Franc²². Auch wenn die mehrfachen Realignments zunächst u.a. im Interesse der französischen Exportindustrie in Kauf genommen wurden, so konnten der enorme Vertrauensschwund in die französische Währung und der damit einhergehende Abfluß von Währungsreserven nicht dauerhaft hingenommen werden: Nach der dritten Leitkursänderung innerhalb von zwei Jahren (1983) mußte sich auf französischer Seite die Einsicht durchsetzen, daß eine solchermaßen unkoordinierte Geld- und Fiskalpolitik aus zweierlei Gründen unvorteilhaft ist. Nicht nur überfordert sie die Anpassungsmechanismen im Rahmen des EWS und gefährdet damit die gemeinsamen europäischen Bemühungen um Stabilität und Integration. Solange am vereinbarten System festgehalten wird, trägt sie überdies auch zu einer realwirtschaftlichen Benachteiligung gegenüber Ländern mit stabilerem inneren und äußeren Geldwert bei. Notiert eine EWS-Währung chronisch am unteren Interventionspunkt, gehen mittelfristig wirtschaftspolitische Freiheitsgrade verloren, spätestens dann, wenn schließlich um so kontraktiver gegengesteuert werden muß. Der systembedingte wirtschaftspolitische Handlungsdruck hierfür muß sukzessive ansteigen. — Der akkumulierte Preisvorsprung der Starkwährungsländer hat demgegenüber in der Zwischenzeit zu einer realen Unterbewertung der Währung dieser Länder beigetragen, was sich in entsprechenden bilateralen Handelsüberschüssen gegenüber dem Schwachwährungsland zeigt. Die grundlegende Neuorientierung

²¹ Vgl. Schaubild 3: „Frankreich: Öffentliche Haushaltspolitik 1978-89“.

²² Allein zwischen 1981 und 1983 verlor der Franc knapp 20 vH seines Kurswertes gegenüber der DM.

Frankreich: Öffentliche Haushaltspolitik 1978-89



Quelle: OECD

Schaubild 3

tierung der französischen Geld- und Haushaltspolitik im Herbst 1983 hat diesen Erwägungen denn auch Rechnung getragen.

Die Episode hat gezeigt, daß die währungspolitische Eingebundenheit in ein Festkurssystem mit Stufenflexibilität bislang genügend Konvergenzdruck auszuüben vermag, um eine „indirekte“ Koordinierung der Wirtschaftspolitiken herzustellen.

Insbesondere die Deutsche Bundesbank hat hier den zusätzlichen Freiheitsgrad, der ihr aus der vom Markt „erkorenen“ Leitwährungsfunktion der DM zugefallen ist, bisher dazu nutzen können, den Stabilitätsvorsprung der Bundesrepublik gegenüber den „traditionellen“ Schwachwährungsländern mittels ihrer Sterilisierungsstrategie zu halten²³. Erst damit konnte der in diesem System notwendige Disziplinierungszwang im Sinne eines stabilitätskonformen Verhaltens der EWS-Partner aufgebaut werden und die Inflationsniveaus seit Mitte der 80er Jahre in der EG gesenkt werden.

So ist in diesem Zusammenhang die monetäre Entwicklung in Frankreich, die vor dem Hintergrund dieser „Systemzwänge“ interpretiert werden kann, besonders bemerkenswert: Im Schaubild 4 ist die Anfang 1984 einsetzende

²³ Erst seit 1986 kann man eindeutig feststellen, daß die Devisenmarktinterventionen der Bundesbank (Dollarstabilisierung) zur Überschreitung der selbstgesetzten Geldmenzenziele beigetragen haben.

Monetäre Entwicklung in der Bundesrepublik und Frankreich

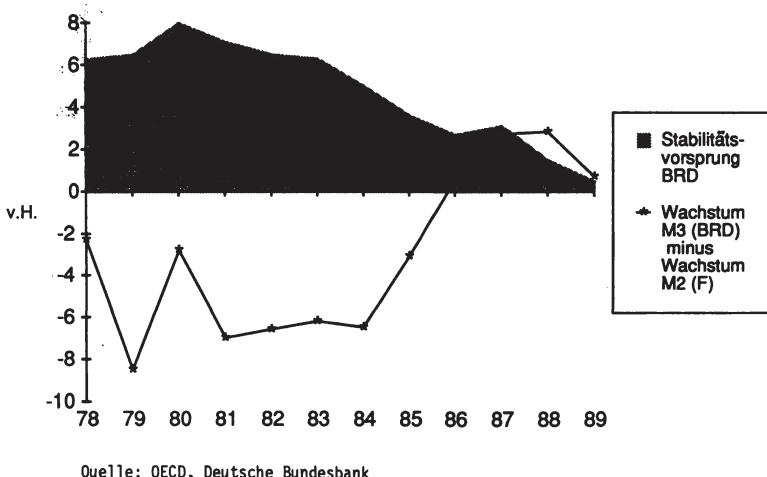


Schaubild 4

Abkehr vom „französischen Experiment“ mit ihren Stabilitätswirkungen gegenüber der Bundesrepublik deutlich abzulesen. Es zeigt auf, daß die Banque de France seit dieser Zeit ihren geldpolitischen Kurs deutlich restriktiver ausgerichtet hat. In dem Maße, wie sich die jährlichen Zuwachsrate der Geldmengenaggregate beider Länder angenähert haben — seit 1986 ist die französische Geldpolitik sogar restriktiver als die der Bundesbank! —, hat sich auch der Stabilitätsvorsprung der Bundesrepublik abgebaut. Daß das bilaterale Inflationsgefälle im Jahre 1990 nur noch etwa 0,5 vH beträgt — mit allen positiven Wirkungen auf die reale Kaufkraft der Franzosen —, hat dazu beigetragen, daß auch der Außenwert des Franc im EWS seit 1988 nicht nur keinen Anlaß zur Besorgnis gibt, sondern der Franc wird mittlerweile von der OECD zur Spitzengruppe der internationalen Hartwährungen gerechnet. Die Politikkoordination hat damit eine wesentliche Erleichterung für die weitere Stabilisierung der Wechselkursbänder im EWS erbracht. Das letzte Realignment fand — an Mitte 1990 gemessen — denn auch vor über dreieinhalb Jahren im Januar 1987 statt.

Der Import von geldpolitischer Stabilität ist für die romanischen Länder, hier: Frankreich, vor allem aber auch ein „Import von politischer Glaubwürdigkeit“, der weiterhin im Interesse einer zukunftsorientierten und strukturbereinigenden Wachstumspolitik eingesetzt werden sollte.

IV. Schlußbemerkung: Wechselkurspolitik versus Politikkoordination — Perspektiven im Übergang zu den 90er Jahren

Die gegenwärtigen Paritäten der weltwirtschaftlichen Schlüsselwährungen sind vor dem Hintergrund der in Kap. III festgestellten Ergebnisse u.E. prinzipiell geeignet, den zur Eindämmung der Ungleichgewichte eingeleiteten Anpassungsprozeß erfolgreich fortzusetzen und vor Mitte der 90er Jahre zu benden. Es hängt also davon ab, ob die Rahmenbedingungen in den die Lösung des Konzepts bereithaltenden Ländern ausreichend sind und neue Störungen des Prozesses vermieden werden können. Vor allem stellt sich die Frage, ob das Wachstum in den Überschußländern Westeuropas, Japan und Südostasiens ausreichend bleiben wird, die zu einem erheblichen Teil im Handel mit den Vereinigten Staaten aufgebauten Überschüsse im Außenhandel weiter abzubauen. Wird es den USA andererseits gelingen, eine Rezession zu vermeiden und gleichzeitig zu verhindern, daß eine beschleunigte Inflation den aus dem Kursrückgang des Dollar entstandenen Preisvorteil gegenüber der ausländischen Konkurrenz untergräßt? Ist darüber hinaus der nach dem Crash 1988 entwickelte und 1989 verstärkte Vorrat an „rationaler Geduld“ bei den Akteuren an den internationalen Finanz- und Devisenmärkten auch 1990 und danach noch ausreichend, den bei optimaler Weichenstellung in die richtige Richtung fahrenden Zug nicht durch Änderungen im Stellwerk kurzfristig zum Entgleisen zu bringen, d.h. über Destabilisierung der Währungsparitäten den gesamten Prozeß zu verlangsamen?

Die Perspektiven für einen Erfolg des weltwirtschaftlichen Konzepts sind günstig. In Japan und insbesondere Westeuropa bergen die konjunkturellen Aussichten für die Zeit nach 1990 wenig Risiken, die auf eine bevorstehende Rezession und damit eine Schwächung des vor allem von den Komponenten der inländischen Nachfrage getragenen Wachstums hindeuten und somit gleichsam auch in Zukunft einfuhrstützend wirken sollten. Die USA konnten den aus der Dollarabwertung erzielten Preisvorteil vor allem im Falle Westeuropas bereits ab 1986 nutzen und das Defizit im Außenhandel hier mittlerweile in einen Ausgleich verwandeln, da die Kapazitätsauslastung noch niedrig und die Angebotselastizität entsprechend hoch war. Auf diese Weise konnten eine deutliche Wachstumsabschwächung bei den Bauinvestitionen und die gebotene Zurückhaltung in der Ausgabenpolitik des Staates in ihren retardierenden Wirkungen auf das Sozialproduktswachstum (zusammengenommen immerhin ein Viertel der Inlandsnachfrage) von deutlichen Verbesserungen im Außenhandel sogar überkompensiert werden und die Umstellung von inlands- auf exportgetriebenes Wachstum erfolgen.

Für die Entwicklung des Außenhandels in naher Zukunft ist außerdem von Bedeutung, daß die Korrektur des Dollaraußenvwertes bis in das Jahr 1987 hinein vornehmlich von Veränderungen gegenüber dem japanischen Yen und den europäischen Währungen bestimmt wurde. Eine deutliche Abwertung

gegenüber den Währungen der südostasiatischen Schwellenländer setzte mit erheblicher Verzögerung erst im ersten Halbjahr 1987 ein und lief unter Verstärkung in der zweiten Hälfte 1988 fort, so daß eine Reaktion in den Handelsströmen folgerichtig auch erst ab 1989 wirksam werden konnte.

Für die Jahre ab 1990 bieten die Vorauswirkungen des Freihandelsabkommens mit Kanada und vor allem die im Zuge der Entschärfung der Schuldenkrise eingangs der 90er Jahre wieder verbesserten Wachstumsaussichten Lateinamerikas günstige Absatzperspektiven auf diesen für die Exportindustrie der Vereinigten Staaten bedeutsamen Regionalmärkten²⁴, die im Falle Lateinamerikas vor allem der recht exportorientierten Investitionsgüterindustrie zugute kommen sollten.

Konnten demnach die aus einer Veränderung der Währungsparitäten ermöglichten Preisvorteile gegenüber Westeuropa durch eine hohe Angebotselastizität mengenwirksam genutzt werden, so hat dieser Prozeß im Falle Südostasiens gerade erst begonnen und steht angesichts der hohen Einkommenselastizität Südamerikas für US-Importe bei wieder stärkerem Wirtschaftswachstum dort noch weitgehend bevor. In beiden Fällen sollte in Anbetracht leicht rückläufigen Wachstums des privaten Konsums und nur noch schwach zunehmenden Staatsverbrauchs in den USA ein elastisches Angebot das Risiko inflationärer Spannungen gering halten, zumal darüber hinaus ausländische Unternehmen den Wechselkursvorteil einer Produktion in den USA seit 1986 mit umfangreichen Direktinvestitionen — und damit Kapazitätsaufbauten — nutzen²⁵. Das hat die Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Industriestruktur zwischenzeitlich bereits deutlich verbessert und die Perspektiven für die US-Handelsbilanz aufgehellt. Denn einerseits wird die Importabhängigkeit verringert, andererseits die Exportfähigkeit weiter verbessert (z. B. durch die räumliche Nähe zum südamerikanischen Markt) und so von beiden Seiten die US-Handelsbilanz entlastet²⁶.

Damit erhält die amerikanische Notenbank bereits auf mittlere Sicht zusätzliche Freiheitsgrade. Schon die Anfangserfolge haben die Position des Dollar so gefestigt, daß er 1989 nicht mehr gestützt, sondern im Anstieg gebremst werden mußte. Die 1990 erzielten und danach zu erwartenden weiteren Verbesserungen im Außenhandel würden über die Stärkung des Dollar die

²⁴ Auf Lateinamerika und Kanada entfallen knapp ein Drittel des US-Außenhandels (Werte von 1988). Quelle: US-Department of Commerce.

²⁵ So liegt das jahresdurchschnittliche Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen im Zeitraum 1987/90 bei ca. 5,5 vH. Deren kapazitätsschaffende Wirkung wird auch daran deutlich, daß die Industrieproduktion zwischen 1987 und 1990 um immerhin rd. 9 vH gestiegen ist, während im gleichen Zeitraum die Kapazitätsauslastung nur um 1 vH zunahm. Quelle: US-Department of Commerce; eigene Berechnungen.

²⁶ So würde ein einprozentiger Anstieg der Exporte bei einprozentigem Rückgang der Importe im Jahre 1990 auf Basis des 1989 eingetretenen Handelsbilanzdefizits von rd. 109 Mrd. US-\$ (OECD) bereits eine Defizitverminderung von knapp 9 Mrd. US-\$ bedeuten.

Zinspolitik dem noch 1987/88 gegebenen Diktat der Wechselkursstabilisierung entziehen. Die Zinspolitik könnte wie schon weitgehend 1989 in den Dienst der Stabilisierung der Binnenkonjunktur gestellt werden. Ähnlich einer Staffettenübergabe sollte im Verlauf von 1989 die Verantwortung für die Stabilisierung des Dollarkurses dann von der amerikanischen Zinspolitik auf die bisherige Entwicklung und die verbesserten Perspektiven der Handelsbilanz übergehen.

Aus der Einsicht heraus, daß eine Destabilisierung des momentanen Währungsgefüges (Dollarverfall) weder im europäischen und japanischen noch im amerikanischen Interesse liegen kann, sollte der noch zu leistende Anpassungsprozeß automatisch erleichtert werden, zumal er keine neuen Steuerausschläge erfordert, sondern nur die strikte Einhaltung des bisherigen Kurses verlangt.

Im Gegensatz zum EWS, wo aus der Bandbreitenstabilität der Zwang zur monetären und fiskalpolitischen Disziplin erwächst, würde eine Bandbreitenstabilität zwischen US-Dollar, japanischem Yen und D-Mark vor allem aus der Konvergenz der wirtschaftspolitischen Maßnahmen herrühren. Das EWS zeigt auf, daß kongruente Politik für alle beteiligten Länder Wohlfahrtsgewinne induziert. War hier zunächst der Zwang zur Einsicht notwendig (Scheitern des französischen Experiments 1983), wird dort die Einsicht den Zwang überflüssig machen. Auch hier gilt in vielzitiertter Anlehnung an Adam Smith, daß das Gesamtwohl der beteiligten Länder dann am höchsten ist, wenn jedes Land die Maximierung seines nationalen Wohles verfolgt:

„The best that each country can do for other countries
is to keep its own economy in shape.“²⁷

Selten zuvor in der Nachkriegszeit war für eine überschaubare Zukunft von fünf Jahren durch Beibehaltung der eingeschlagenen Geld- und Wirtschaftspolitik eine so aussichtsreiche Kombination von nationalen Grenzkosten und nationalen Grenznutzen gegeben und dies bei gleichzeitig positivem Beitrag zur Auflösung der Ungleichgewichte der Weltwirtschaft.

Literaturverzeichnis

- Baltenberger, E., Böhm, P.: Stand und Entwicklungstendenzen der Wechselkurstheorie — Ein Überblick, in: Außenwirtschaft, 37. Jg. (1982) Heft 2/3, S. 109-157.
- Berg, H.: Feste versus freie Wechselkurse: Welches System liefert die besseren Informationen?, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 26. Jg., Nr. 6/1987.
- Bofinger, P.: Das Europäische Währungssystem und die geldpolitische Koordination in Europa, in: Kredit und Kapital, 21. Jg. (1988), Heft 3, S. 317-345.

²⁷ Fischer, S.: International Macroeconomic Policy Coordination, NBER Working Paper Nr. 2244, Cambridge/Mass. 1987, S. 50.

- Büschen, H. E.: Der US-Dollar — Szenario einer Weltwährung, in: Wirtschaftsdienst, 67. Jg. (1987), Heft 1, S. 17-25.
- Council of Economic Advisers: Economic Report of the President, Washington D.C. 1988.
- Dornbusch, R.: Exchange Rate Economics: Where Do We Stand?, in: Brookings Papers on Economic Activity (1980), S. 143-185.
- Ders.: Purchasing Power Parity, NBER Working Paper No. 1519, Cambridge/Mass. 1985.
- Ders.: Exchange Rate Economics: 1986, in: The Economic Journal, Vol. 97 (1987), S. 1-18.
- Emminger, O.: D-Mark, Dollar, Währungskrisen, 2. Aufl., Stuttgart 1987.
- Feldstein, M.: Der Dollar fällt auf 1,30 Mark, in: Capital (1989), Heft 3, S. 224-226.
- Fischer, S.: International Macroeconomic Policy Coordination, NBER Working Papers, No. 2244, Cambridge/Mass. 1987.
- Issing, O. (Hrsg.): Wechselkursstabilisierung, EWS und Weltwährungssystem, Hamburg 1988.
- Jürgensen, H.: Entwicklungsperspektiven der Weltwirtschaft im Konjunktur- und Wachstumsverbund der USA, Japans und Europas, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft (Festschrift für Klaus Rose) Bd. 39 (1988), Heft 1/2, S. 25-40.
- Kaehler, J.: Der Wechselkurs als Finanzmarkt-Preis: Neuere Entwicklungen der Wechselkurstheorie, in: Wirtschaftsdienst, 65. Jg. (1985), Heft 1, S. 47-52.
- Kloten, N.: Stabilisierungspolitik vor weltweiter Verantwortung?, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 27. Jg. (1988), Nr. 7.
- Lusser, M.: Verzicht auf Währungspolitik bei flexiblen Wechselkursen?, in: Außenwirtschaft, 37. Jg. (1982), Heft 2/3, S. 235-246.
- Nielsen, H., Schmidt, V.: Die Grenzen des J-Kurven-Effekts — Zur Bedeutung struktureller Ursachen für das Handelsbilanzdefizit der Vereinigten Staaten, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 40 (1989), Heft 2 (erscheint demnächst).
- Nölling, W. (Hrsg.): Die weltweite Wirtschaftskrise lösen!, Hamburger Beiträge zur Wirtschafts- und Währungspolitik in Europa, Heft 2, Hamburg 1988.
- OECD: Economic Outlook, No. 44, Paris, Dec. 1988.
- Dies.: Economic Outlook, No. 45, Paris, June 1989.
- Rose, K.: Theorie der Außenwirtschaft, 9. Aufl., München 1986.
- Schäfer, H.: Schaden flexible Wechselkurse der Weltwirtschaft? — Ein Überblick zum aktuellen theoretischen und empirischen Forschungsstand, in: Konjunkturpolitik, 33. Jg. (1987), Heft 4, S. 219-241.
- Scheide, J.: Mehr Stabilität durch Wechselkurszonen?, in: Die Weltwirtschaft, 1986, Heft 1, S. 38-46.
- Ders.: Anstieg und Fall des Dollarkurses — Folgen der amerikanischen Geldpolitik?, Kieler Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Weltwirtschaft, Nr. 131, 1987.

- Scheide, J., Sinn, S.: Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik: Pro und Contra, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 135, 1987.*
- Siebert, H.: Außenwirtschaft, 4. Aufl. Stuttgart 1989.*
- Streit, M. E.: Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik — Das Beispiel des Zielzonenkonzepts; unveröff. Manuskript.*
- Willms, M.: Stabile Wechselkurse durch Währungscooperation?, in: Wirtschaftsdienst, 67. Jg. (1987), S. 158-164.*
- Wiss. Beirat beim BmWi: Wirtschaftspolitische Konsequenzen aus den außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten der großen Industrieländer, BmWi-Studienreihe Nr. 58, Bonn 1988.

Hemmnisse der internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik in der EG: Das Beispiel EG-Außenhandelsordnung*

Von Josef Molsberger, Tübingen

1. Formen der wirtschaftspolitischen Koordination in der EG

Der EWG-Vertrag definiert in Artikel 2 als Aufgabe der Gemeinschaft, eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens usw. „durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ zu fördern. Damit sind grundsätzlich zwei Strategien zur Verwirklichung des Ziels der europäischen Integration genannt, die zusammenwirken müssen(vgl. Grabitz, in: Grabitz, 1983, Art. 2, Rdnr. 11f.). Die erste Strategie, die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes mit binnennmarktähnlichen Verhältnissen, umfaßt vor allem die Beseitigung staatlicher und privater Hemmnisse für den innergemeinschaftlichen Wirtschaftsverkehr. Sie wird als *negative Integration* bezeichnet. Die Integration der Volkswirtschaften soll dabei durch freie Marktprozesse bei unverfälschtem Wettbewerb erreicht werden.

Unter den institutionellen Bedingungen moderner Volkswirtschaften, die durch eine Mischung marktwirtschaftlicher und interventionistischer (regulierender) Systemelemente gekennzeichnet sind, kann negative Integration allein nur eine Teilstrategie sein. Was die Beseitigung der Handelshemmnisse an Integrationsvorteilen bringt, könnte durch binnengewirtschaftliche Interventionen wieder aufgehoben werden. Daher stellt der EWG-Vertrag neben die negative Integration Vorschriften zur *positiven Integration*: Die Bestimmungen über den Abbau der innergemeinschaftlichen Handelshemmnisse werden ergänzt durch Vorschriften über die Annäherung oder Koordination der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten als zweite Integrationsstrategie.

* Die Arbeit ist im Rahmen der interdisziplinären DFG-Forschergruppe „Europäische und internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland“ an der Universität Tübingen entstanden. Ich danke der DFG für die Förderung dieses Projekts.

Herrn Dr. Angelos Kotios danke ich für wertvolle Hinweise. Der Abschnitt 3 dieses Referats stützt sich zum Teil auf eine noch unveröffentlichte Studie von Dr. Kotios über „Auswirkungen der EG-Außenwirtschaftspolitik auf die Weltwirtschaftsordnung (Ordnung des Welthandels)“, die ebenfalls im Rahmen der DFG-Forschergruppe entstanden ist.

Der EWG-Vertrag¹ sieht unterschiedliche Vorgehensweisen für die wirtschaftspolitische Koordination vor. Die Terminologie des Vertrages ist dabei allerdings verwirrend: Es werden z.T. sachlich gleiche Maßnahmen mit unterschiedlichen Begriffen bezeichnet, und andererseits wird derselbe Begriff für sachlich unterschiedliche Maßnahmen verwendet². In der Sache lassen sich aus den Bestimmungen des EWG-Vertrags drei verschiedene juristische Verfahren entnehmen, die gleichzeitig eine unterschiedliche wirtschaftspolitische Bindung der Mitgliedstaaten bedingen: (1) die unverbindliche Abstimmung oder Koordinierung einzelstaatlicher Wirtschaftspolitiken, (2) die verbindliche Angleichung oder Harmonisierung der nationalen Wirtschaftspolitiken und (3) die Einigung auf eine „gemeinsame Politik“.

(1) Die lockerste und unverbindlichste Form der Koordination ist für die makroökonomische Politik in den Artikeln 102a bis 109 EWGV vorgesehen. Diese Form der Koordination ist als die „Verabredung eines gleichgerichteten Verhaltens oder gleicher Zielvorstellungen der Mitgliedstaaten bezüglich einer bestimmten Materie“ gekennzeichnet worden (Otto Harnier, in: von der Groeben u.a., 1983, Art. 145, Rdnr. 5; vgl. auch Hans R. Krämer, in: Grabitz, 1983, Art. 105, Rdnr. 7). Gegenstand dieser lockeren Koordination sind laut EWG-Vertrag Wirtschafts- und Währungspolitik, Konjunkturpolitik und Zahlungsbilanzpolitik einschließlich der Wechselkurspolitik. Für diese Politikbereiche sind die einzelnen Mitgliedstaaten der EG nach wie vor zuständig geblieben (vgl. Harnier, a.a.O., Rdnr. 6), wenn auch der *Umfang* dieser Zuständigkeit grundsätzlich veränderlich ist und sich auch tatsächlich im Zuge der Integration verkleinert hat (vgl. Krämer, a.a.O., Rdnr. 10).

Die Mitgliedstaaten werden in Artikel 6 EWGV allgemein verpflichtet, in enger Zusammenarbeit mit den Organen der Gemeinschaft ihre Wirtschaftspolitik zu koordinieren, „soweit dies zur Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderlich ist“. Die Artikel 102a ff. spezifizieren diese Verpflichtung für die einzelnen Bereiche der makroökonomischen Politik. Der Vertrag verwendet dabei jedoch eine rechtlich völlig unverbindliche Sprache, die die „Verpflichtung“ der Mitgliedstaaten in eine Absichtserklärung oder Bemühungszusage zu gemeinschaftsfreundlichem Verhalten verwandelt: „Um die ... Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitiken zu sichern, arbeiten die Mitgliedstaaten gemäß den Zielen des Artikels 104 zusammen“ (Art. 102a); „die Mitgliedstaaten betrachten ihre Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ (Art. 103); „jeder Mitgliedstaat behandelt seine Politik auf dem

¹ EGKS-Vertrag und EURATOM-Vertrag werden im folgenden nicht berücksichtigt.

² Die Verwirrung wird noch dadurch vermehrt, daß die vier authentischen Erstfassungen des EWG-Vertrags in den verschiedenen Sprachen weitere Unterschiede aufweisen: „Gleiche Begriffe einer Sprache sind in anderen Sprachen teilweise mit verschiedenen Begriffen wiedergegeben.“ Hans Claudius Taschner in: von der Groeben u.a., 1983, Artikel 100, Rdnr. 1.

Gebiet der Wechselkurse als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ (Art. 107). Dagegen gewähren die *Schutzklauseln*, die die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen von dem Erfordernis der Koordination der Wirtschaftspolitik und der Liberalisierung des Zahlungsverkehrs dispensieren, weitgehende und eindeutige Rechte (so z. B. Art. 108 und 109 bei Zahlungsbilanzproblemen).

Für diese unverbindliche Koordination der makroökonomischen Politik verwendet der EWG-Vertrag durchgängig den Begriff „*Koordinierung*“. Lediglich in Artikel 145 ist von der „*Abstimmung* der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ die Rede³.

(2) Eine echte rechtliche Verpflichtung und wirtschaftspolitische Bindung gehen die Mitgliedstaaten bei der zweiten Form der Koordination ihrer Politik ein: Es handelt sich um die „*Harmonisierung*“ oder „*Angleichung*“ der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten. Diese Angleichung ist schon in Artikel 3 Buchstabe h EWGV als eine der Tätigkeiten der Gemeinschaft genannt. Sie ist an mehreren Stellen des EWG-Vertrags für einzelne Politikbereiche und in den Artikeln 100 bis 102 in allgemeiner Form geregelt (vgl. Bernd Langeheine, in: Grabitz, 1983, Art. 100, Rdnr. 2). „Durch diese Vorschriften wird der Gemeinschaft die Aufgabe zugewiesen, Beeinträchtigungen des Gemeinsamen Marktes zu beseitigen, die einmal von einzelstaatlichen Rechtsvorschriften als solchen oder von ihrer Unterschiedlichkeit untereinander, zum anderen von divergierenden Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten ausgehen“ (Taschner, in: von der Groeben u.a., 1983, Vorbemerkung zu den Artikeln 100 bis 102, Rdnr. 1).

Zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften erlässt der Rat Richtlinien, die (nach Art. 189) für die Mitgliedstaaten „hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich“ sind. Lediglich „die Wahl der Form und der Mittel“ ist den Mitgliedstaaten freigestellt. Der Koordination der Wirtschaftspolitik im Wege der Harmonisierung können sich die Mitgliedstaaten rechtmäßig nicht mehr entziehen, sobald der Rat eine Richtlinie dafür verabschiedet hat. Sie müssen die vom Rat festgelegte Zielsetzung in entsprechenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften konkretisieren und sich damit auch gemeinschaftlichen wirtschaftspolitischen Zielen unterordnen⁴. Aber: „Das angeglichene Recht bleibt einzelstaatliches Recht“ (Taschner, a.a.O., Rdnr. 7).

³ Die französische Fassung sagt auch hier: „coordination des politiques économiques générales des Etats membres“. Vgl. Harnier, in: von der Groeben u.a., 1983, Art. 145, Rdnr. 5.

⁴ Allerdings kommen die Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung häufig nur mit Verzögerung nach. Die EG-Kommission stellte z. B. fest, daß von 68 Richtlinien im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt-Programm bis September 1989 erst 7 in einzelstaatliche Rechtsvorschriften umgesetzt wurden. Vgl. NZZ, 1989.

Neben den eindeutigen Begriffen „Harmonisierung“ und „Angleichung“⁵ verwendet der EWG-Vertrag auch (z. B. in Art. 56 und 57) für die gleiche Sache den Begriff „Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften“.

(3) Die intensivste und weitestgehende Koordination der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten stellt die Einführung einer *gemeinsamen Politik* dar. Dabei werden wirtschaftspolitische Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die Organe der Gemeinschaft — Rat und Kommission, in begrenztem Umfang auch Europäisches Parlament — übertragen. Der EWG-Vertrag sieht gemeinsame Politiken in folgenden Bereichen vor: Handelspolitik gegenüber Drittstaaten (Art. 3 Buchst. b und Art. 110ff.), Agrarpolitik (Art. 3 Buchst. d und Art. 38ff.), Verkehrspolitik (Art. 3 Buchst. e und Art. 74ff.) und — faktisch, ohne den Begriff der gemeinsamen Politik zu verwenden — Wettbewerbspolitik (Art. 3 Buchst. f und Art. 85ff.). Die Gemeinschaftsorgane haben inzwischen auch weitere Kompetenzen, z. B. für die Regionalpolitik, Industriepolitik, Forschungs- und Technologiepolitik, erhalten (vgl. Harbrecht, 1984, S. 196). Sie wurden zuletzt durch die Einheitliche Europäische Akte vom Februar 1986 als Ergänzungen zum EWG-Vertrag kodifiziert (vgl. Hrbek und Läufer, 1986, S. 177f.).

In keinem dieser Politikbereiche sind mit der Einführung einer gemeinsamen Politik *sämtliche* wirtschaftspolitischen Kompetenzen auf die EG-Organe übertragen worden. Die einzelnen Mitgliedstaaten haben nach wie vor noch Zuständigkeiten behalten, sei es in Teilbereichen — z. B. Agrarstrukturpolitik —, sei es über die ganze Breite einer speziellen Wirtschaftspolitik — z. B. Forschungs- und Technologiepolitik oder Wettbewerbspolitik. Selbst in der Handelspolitik gegenüber Drittländern gibt es immer noch Reste von einzelstaatlicher Kompetenz. Werden diese einzelstaatlichen Kompetenzen isoliert, unkoordiniert wahrgenommen, so besteht die Gefahr, daß das Gesamtsystem einer Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft — z. B. im Bereich der Landwirtschaft — inkonsistent ist und unter Umständen die gemeinsame Politik unterlaufen wird. Auch auf den Gebieten, für die es eine gemeinsame Politik gibt, stellt sich somit das Problem der Koordination der Wirtschaftspolitik — einmal zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, zum anderen für die Mitgliedstaaten untereinander.

Darüber hinaus ist die „supranationale“ gemeinsame Politik selbst nicht völlig losgelöst vom Einfluß der Mitgliedstaaten. Für die anfängliche Konzeption einer gemeinsamen Politik bedarf es einer Einigung der Mitgliedstaaten im Rat, in dem „Gemeinschaftsorgan, durch das die Interessen der Mitgliedstaaten in den Beschußfassungsprozeß der Gemeinschaftsorgane einfließen“ (Harnier, in: von der Groeben u. a., Art. 145, Rdnr. 1). Ebenfalls ist bei der laufenden Ausführung der gemeinsamen Politik eine Einigung im Rat erforderlich, soweit

⁵ In der französischen Fassung: rapprochement; italienisch: ravvicinamento; englisch: approximation. Vgl. Langeheine, in Grabitz, 1983, Art. 100, Rdnr. 9.

nicht der Kommission als dem wirklich supranationalen Organ der EG ausführende Kompetenzen übertragen worden sind. Auch diese Einigungs- und Entscheidungsverfahren im Rat stellen somit eine Form der wirtschaftspolitischen Koordination zwischen den Mitgliedstaaten der EG dar.

2. Der Rat als Schaltstelle der wirtschaftspolitischen Koordination in der EG

Für alle drei vorher genannten Formen der wirtschaftspolitischen Koordination in der EG ist der Rat, zusammengesetzt aus je einem Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten, die entscheidende Schaltstelle.

(1) Eine besondere Funktion wird dem Rat bereits für die erste vorgenannte Koordinationsform, die unverbindliche *Koordinierung* (oder *Abstimmung*) der Wirtschaftspolitik, zugewiesen. Zwar verpflichtet Artikel 6 EWGV die *Mitgliedstaaten* zu dieser Koordination; es wird aber zugleich festgelegt, daß sie dieser Verpflichtung „in enger Zusammenarbeit mit den Organen der Gemeinschaft“ nachkommen sollen. Wie diese enge Zusammenarbeit organisatorisch zu gestalten ist, ist in den Artikeln 3 und 145 EWGV näher geregelt. Artikel 3 Buchst. g definiert „die Anwendung von Verfahren, welche die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Behebung von Störungen im Gleichgewicht ihrer Zahlungsbilanzen ermöglichen“, ausdrücklich als eine Tätigkeit der Gemeinschaft. Artikel 145 weist dafür unter den Gemeinschaftsorganen dem *Rat* die entscheidende Rolle zu: „Zur Verwirklichung der Ziele und nach Maßgabe dieses Vertrags . . . sorgt der Rat für die Abstimmung (bedeutet hier: Koordinierung, J. M.) der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten.“ Artikel 103 gibt dem Rat spezielle Kompetenzen für die Koordinierung der Konjunkturpolitik (abgeschwächt auch Artikel 105 für die Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik). Die Kommission nimmt an dieser Koordinierung nur „in untergeordneter Stellung“ teil (Manfred Zulegg, in: von der Groeben u.a., Art. 105, Rdnr. 17): Sie legt in der üblichen Weise dem Rat Vorschläge vor. Verschiedene Ausschüsse und Arbeitsgruppen haben im wesentlichen nur beratende Funktionen (vgl. Willgerodt u.a., 1972, S. 45ff.; Bernhard Molitor, in: von der Groeben u.a., 1983, Vorbemerkung zu den Artikeln 103 bis 109, Rdnr. 20; Krämer, in: Grabitz, 1983, Rdnr. 105, Rdnr. 28ff.).

Wenngleich eine bilaterale Koordinierung oder ein Vorgehen der Mitgliedstaaten ohne Einschaltung der Gemeinschaftsorgane nicht ausdrücklich ausgeschlossen sind (vgl. Molitor, a.a.O., Rdnr. 17; Zuleeg, a.a.O., Rdnr. 15), so folgt doch aus der Natur der Sache wie aus den angeführten Vertragsbestimmungen, daß der Rat das für die Koordinierung der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitik in erster Linie zuständige Gremium ist. Die Initiative zu einer Koordinierung kann von Mitgliedstaaten, vom Europäischen Rat oder auch von der Kommission ausgehen. Die Koordinierung im Rat ist — entsprechend

den Vertragsbestimmungen — rechtlich unverbindlich; sie geschieht „durch Empfehlungen, Aufforderungen oder Schlußfolgerungen des Rates oder auch nur als Ergebnis von Diskussionen im Rahmen des Rates“ (Harnier, in: von der Groeben u.a., Rdnr. 145, Rdnr. 5). Letztlich handelt es sich hier — trotz der Einschaltung eines Gemeinschaftsorgans — um eine *intergouvernementale Kooperation*. Die Souveränität der Mitgliedstaaten bleibt grundsätzlich unberührt⁶.

(2) Dagegen ist bei der zweiten Form der wirtschaftspolitischen Koordination in der EG, der *Harmonisierung*, der Schritt über die Kooperation der Regierungen hinaus zu einer *Integration* der Wirtschaftspolitik vollzogen worden. (Dies gilt in noch stärkerem Maße für die dritte Koordinationsform, die gemeinsamen Politiken.) Entsprechend ist auch die Stellung des Rates in diesen Bereichen stärker — eine Harmonisierung ohne Tätigwerden des Rates ist ausgeschlossen —, und seine Entscheidungen — die Richtlinien — sind wenigstens in ihrer Zielsetzung für die Mitgliedstaaten verbindlich. Diese Kompetenz des Rates stützt sich auf Artikel 145 EWGV, wonach der Rat zur Verwirklichung der Ziele und nach Maßgabe des Vertrags „eine Entscheidungsbefugnis“ hat.

Dabei tritt ein Problem auf (das sich auch bei den gemeinsamen Politiken grundsätzlich in gleicher Weise stellt): Verbindliche Entscheidungen des Rates setzen eine Einigung der einzelstaatlichen Regierungsvertreter in diesem Gremium voraus. Es genügt nicht, wie bei der „Koordinierung“ der makroökonomischen Politik, sich auf Bemühenszusagen oder Formelkompromisse zu verständigen. Die Verabschiedung einer — in der Zielsetzung — verbindlichen Richtlinie erfordert einen Kompromiß *in der Sache* zwischen den einzelstaatlichen Interessen⁷.

Aus diesem Grund ist in Art. 100 EWGV festgelegt, daß der Rat — abweichend von dem allgemeinen Grundsatz der Mehrheitsentscheidung nach Art. 148 — die Harmonisierungs-Richtlinien auch nach dem Ende der Übergangszeit nur einstimmig erlassen kann. Ausnahmen von diesem Prinzip gelten nur für einige Politikbereiche — wie z.B. die Niederlassungsfreiheit oder den freien Dienstleistungsverkehr —, die zum *Kern* des Gemeinsamen Marktes gehören, für den man sich eben schon durch den Abschluß des EWG-Vertrages grundsätzlich entschieden hat (vgl. Taschner, in: von der Groeben u.a., 1983, Art. 100, Rdnr. 40): Hier können Richtlinien mit qualifizierter Mehrheit

⁶ Allerdings hat die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung in der EG die Effektivität unkoordinierter makroökonomischer Politik eines einzelnen Mitgliedstaates faktisch reduziert. Das Scheitern der von der ersten sozialistischen Regierung in Frankreich zu Anfang der achtziger Jahre versuchten keynesianischen Politik hat dies deutlich gezeigt.

⁷ Das gilt grundsätzlich genauso für die im Binnenmarktpogramm der Kommission neu eingeführte Harmonisierung von Mindestanforderungen (vgl. EG-Kommission, 1985, Tz. 65). Verglichen mit der bisherigen Vereinheitlichung der nationalen Standards kann allerdings die Festlegung nur von Mindeststandards die Einigung im Rat erleichtern.

erlassen werden. In logischer Ausdehnung dieser Ausnahmen sieht der durch die Einheitliche Europäische Akte 1986 in den EWG-Vertrag neu eingefügte Art. 100 a Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit für Maßnahmen der Rechtsan-gleichung vor, „die die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben“. Diese Regelung ist allerdings wieder durch Ausnah-men und Ausweichklauseln für die Mitgliedstaaten entschärft worden.

Mit der Einstimmigkeitsregel für die Rechtsangleichung haben die Väter des EWG-Vertrages darauf Rücksicht genommen, daß die „Harmonisierung“ der einzelstaatlichen Politiken — anders als die unverbindliche „Koordinierung“ — direkt in die Souveränität der Mitgliedstaaten eingreift. Sie ist ein „permanenter Prozeß von ‚Souveränitätspreisgaben‘“ (Ipsen, 1972, S. 699). Eine solche Souveränitätspreisgabe soll keinem Mitgliedstaat wider Willen aufgezwungen werden (vgl. Taschner, in: von der Groeben u. a., 1983, Art. 100, Rdnr. 40). Schließlich ist die Umsetzung der Richtlinien des Rates ja auf die Mitwirkung der Regierungen und Parlamente der einzelnen Mitgliedstaaten angewiesen. Ungewollte Änderungen der nationalen Rechtsvorschriften könnten hier mindestens stark verzögert, wenn nicht boykottiert werden. Deswegen ist auch zweifelhaft, ob Mehrheitsentscheidungen nach Art. 100 a den Binnenmarkt wirklich schneller voranbringen werden.

(3) Noch weiter als bei der „Harmonisierung“ einzelstaatlicher Politiken geht die Integration in den Fällen einer „Gemeinsamen Politik“. So weit eine solche gemeinsame Politik reicht und soweit sie realisiert ist, ist die wirtschaftspoliti-sche Zuständigkeit von den Einzelstaaten auf die Organe der Gemeinschaft übergegangen. Auch hier spielt der Rat die entscheidende Rolle. Der Kommissi-on sind nur in der Wettbewerbspolitik nennenswerte eigenständige Entschei-dungskompetenzen durch den EWG-Vertrag und die grundlegenden Verord-nungen des Rates übertragen worden. Für die drei anderen gemeinsamen Politiken hat die Kommission im wesentlichen nur die technische Ausführung zu leisten. Alle wichtigen ordnungspolitischen und prozeßpolitischen Entschei-dungskompetenzen liegen beim Rat.

Der Rat hat(te) bei diesen gemeinsamen Politiken zunächst — bei ihrer Einführung oder grundlegenden Änderung — über ihre grundsätzliche ord-nungspolitische Gestaltung zu entscheiden (z. B. Einführung von Agrarmarkt-ordnungen). Es müssen also zunächst nationale ordnungspolitische Kompeten-zen an die supranationalen Organe abgegeben werden, und es muß im Rat eine Einigung — ein Kompromiß zwischen den ordnungspolitischen Auffassungen der Mitgliedstaaten — getroffen werden. Insoweit unterscheidet sich die gemeinsame Politik im wirtschaftspolitischen Entscheidungsproblem nicht wesentlich von der Harmonisierung.

Während jedoch bei der Politik-Koordination durch Harmonisierung die ordnungspolitischen Entscheidungen des Rates von den nationalen Instanzen ausgeführt und ausgefüllt werden müssen, sind bei den gemeinsamen Politiken

auch für die prozeßpolitische Ausfüllung des einmal gesetzten ordnungspolitischen Rahmens die Organe der Gemeinschaft zuständig. Die wichtigen prozeßpolitischen Entscheidungen sind wiederum dem Rat vorbehalten (z.B. jährliche Agrarpreisbeschlüsse oder Beschlüsse über Zollsenkungen). Die „supranationale“ gemeinsame Politik bedarf also auch noch einer laufenden Koordination der nationalen prozeßpolitischen Vorstellungen.

Der EWG-Vertrag sieht für die gemeinsamen Politiken andere Entscheidungsregeln vor als für die Harmonisierung. Einstimmige Entscheidungen sollten nur bis zum Ende der Übergangszeit oder sogar nur während der ersten Stufen der Übergangszeit erforderlich sein. Danach sollte der Rat grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Dem liegt offensichtlich die Vorstellung zugrunde, daß die wichtigen ordnungspolitischen Entscheidungen für die gemeinsamen Politiken, bei denen kein Mitgliedstaat überstimmt werden sollte, während der Übergangszeit abgeschlossen sein sollten. Die Väter des EWG-Vertrages glaubten anscheinend, sobald man sich über diese einmalige Souveränitätsabtretung und ihre ordnungspolitischen Modalitäten geeinigt hätte, würden für die prozeßpolitische Ausfüllung des Rahmens der gemeinsamen Politik Souveränitätsrücksichten eine geringere Rolle spielen. Die Entwicklung seit dem „Luxemburger Kompromiß“ zeigt, daß die Entscheidungsregeln des Vertrags die spätere Integrationsbereitschaft der Mitgliedstaaten überschätzten. Nicht nur Frankreich bestand auf Fortdauer des Einstimmigkeitsprinzips auch nach dem Ende der Übergangszeit. Ob die neueren Bestrebungen, zu Mehrheitsentscheidungen „zurückzukehren“, den Praxistest bestehen werden, erscheint fraglich. Denn bei allen gemeinsamen Politiken zeigen sich starke Hemmnisse für die Koordination der einzelstaatlichen wirtschaftspolitischen Auffassungen. Sie sollen im folgenden am Beispiel der EG-Handelspolitik näher betrachtet werden⁸.

3. Koordinationsbedarf und Lücken der Gemeinsamkeit in der EG-Handelspolitik

Gemäß Art. 113 EWGV hat die Gemeinschaft nach dem Ende der Übergangszeit die alleinige Kompetenz für die Handelspolitik gegenüber Drittländern. Die Entscheidungen trifft der Rat nach dem Vertrag mit qualifizierter Mehrheit. Abkommen mit Drittstaaten handelt die Kommission nach Ermächtigung durch den Rat und entsprechend den Richtlinien des Rates aus. Während dieser Verhandlungen muß die Kommission laufend einen vom Rat bestellten Sonderausschuß von Regierungsvertretern der Mitgliedsländer konsultieren (vgl. Wolfgang Ernst/Hans-Friedrich Beseler, in: von der Groeben u.a., 1983, Art. 113, Rdnr. 9 u. 13). Die Stellung des Rates und damit der einzelstaatliche

⁸ Zu anderen Politikbereichen vgl. *Kotios/Molsberger*, 1989, S. 9ff.

Einfluß ist also sehr stark. Das „supranationale“ Element der Mehrheitsentscheidung wurde durch den Luxemburger Kompromiß außer Kraft gesetzt. Die Schlüsselstellung des Rates und die Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips bedingen einen hohen Koordinationsbedarf bei der Formulierung der gemeinsamen Handelspolitik. Ernst und Beseler betonen, von der Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips sei „die Handelspolitik mehr als irgendein anderer Bereich betroffen“ worden (a. a. O., Rdnr. 11). Das heißt, daß die Koordination der einzelstaatlichen Positionen zur gemeinsamen Handelspolitik besonders schwierig ist bzw. Mängel aufweist. Zusätzliche Koordinationsprobleme und z. T. Lücken in der Koordination der Handelspolitik treten durch zwei besondere Regelungen auf:

(1) In einer Reihe von Fällen wird die „gemeinsame“ Handelspolitik für einzelne Mitgliedsländer spezifiziert, also faktisch in nationale Einzelbereiche aufgesplittet: Im Rahmen des Welttextilabkommens werden die von der EG mit zahlreichen einzelnen Lieferländern ausgehandelten Globalkontingente für die Einfuhr in die EG in Länderkontingente für jedes einzelne Mitgliedsland aufgeteilt. Ebenso wird bei den Zollkontingenten für „sensible“ Produkte im Rahmen des Allgemeinen Zollpräferenzsystems verfahren. In allen diesen Fällen ist die EG-Handelspolitik nur noch formal „gemeinsam“. Faktisch wirkt diese Vorgehensweise so, als ob die Handelspolitik für die betroffenen Gütermärkte noch von den Einzelstaaten betrieben würde.

(2) Eine Reihe von handelspolitischen Zuständigkeiten ist tatsächlich noch bei den einzelnen Mitgliedstaaten verblieben bzw. von diesen beansprucht worden. Die Paradoxie der Rechtslage kommt in folgendem Zitat sehr gut zum Ausdruck:

„Seit dem Ende der Übergangszeit (1. 1. 1970) gibt es keine Handelspolitik der Mitgliedstaaten mehr; die Zuständigkeit der Gemeinschaft ist ausschließlich; die in den Händen von Mitgliedstaaten noch verbliebenen Instrumente werden nur noch auf Grund Gemeinschaftsrechts ‚im Einklang mit dem Vertrage‘ (en conformité avec le traité) und in einer Weise angewandt, die dem Funktionieren des Gemeinsamen Marktes und den Interessen der Gemeinschaft nicht zuwiderläuft“ (Ernst/Beseler, in: von der Groeben u. a., 1983, Art. 113, Rdnr. 16).

Der letzte Halbsatz dieses Zitats ist für die meisten Fälle einzelstaatlicher Handelspolitik ein Euphemismus. Tatsächlich stellen diese Lücken in der Gemeinsamkeit Koordinationsmängel der Handelspolitik dar, die dem Prinzip und dem Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zuwiderlaufen. Einzelstaatliche Zuständigkeiten werden vor allem bei folgenden handelspolitischen Instrumenten wahrgenommen (vgl. Kotios, 1989, S. 126 ff.):

a) Einfuhrkontingente: Bis heute können die einzelnen Mitgliedstaaten mengenmäßige Importbeschränkungen aufrechterhalten oder sogar neu einfüh-

ren⁹. Diese Kontingente betreffen in erster Linie, aber nicht ausschließlich, Einführen aus Staatshandelsländern und aus südostasiatischen Ländern. Zum Teil haben die Mitgliedstaaten die auslaufenden Handelsverträge mit Ostblockstaaten durch sogenannte „Kooperationsabkommen“ abgelöst, mit denen die einzelstaatliche Kontingentierung perpetuiert wurde (vgl. Ernst/Beseler, in: von der Groeben u.a., 1983, Art. 113, Rdnr. 43; Christoph Vedder, in: Grabitz, 1983, Art. 113, Rdnr. 12f.). Die Liste der kontingentierten Waren ist in Anhang I zur VO 288/82 (Abl. L 35/1982, S. 1ff.) veröffentlicht; damit sind diese Kontingente legalisiert¹⁰. — Die einzelnen Mitgliedstaaten nutzen diese Möglichkeiten in unterschiedlichem Ausmaß. Frankreich, Italien, Irland und Griechenland stehen an der Spitze. 47,2% des Importwerts Frankreichs, aber nur 1,7% des Importwerts der Bundesrepublik sind von einzelstaatlichen Kontingenzen betroffen (Nogués u.a., 1986, S. 46).

b) Zeitlich begrenzte Überwachungs- und Schutzmaßnahmen (ebenfalls in Form von Kontingenzen): Sie sind in der Regel von der Gemeinschaft einzuführen, dürfen aber auch vorläufig von einem einzelnen Mitgliedstaat getroffen werden, wenn inländischen Produzenten ein ernsthafter Schaden durch Importe droht.

c) Exportselbstbeschränkungsabkommen: Sie sind im EG-Recht nicht geregelt und können daher auch von den Regierungen einzelner Mitgliedsländer oder von den betroffenen Industrien einzelner Mitgliedsländer abgeschlossen werden. Einzelne EG-Länder, vor allem Großbritannien, Frankreich und Italien, haben für bestimmte Güter davon Gebrauch gemacht (vgl. Kelly et al., 1988, S. 92f.). Die EG-Kommission toleriert diese Abmachungen und wendet auch die EG-Wettbewerbsregeln auf diese Fälle nicht an (vgl. Hawk, 1984, S. 100.1f., 232f.). Die meisten die EG berührenden Exportbeschränkungen werden allerdings für die gesamte Gemeinschaft, wenn auch häufig mit Kontingentaufteilung für die einzelnen Mitgliedstaaten, vereinbart.

d) Subventionen für mit Importen konkurrierende inländische Unternehmen: Sie stellen ein „binnenwirtschaftliches“ Instrument einzelstaatlicher Außenhandelspolitik dar und fallen zum größten Teil in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Diese suchen daher in dem Instrument der Subventionen einen Ersatz für ihre verlorengegangene außenhandelspolitische Autonomie. Die

⁹ 337 Positionen des GZT unterliegen immer noch einzelstaatlichen Mengenbeschränkungen, und etwa 10% davon führen zur Anwendung von Art. 115 EWGV. Es handelt sich hier überwiegend um Altquoten, die vor der EG-Gründung existierten und durch eine Sondererlaubnis des GATT legalisiert wurden (vgl. Koopmann, 1989, S. 408). Eine strenge Verpflichtung zur Beseitigung dieser einzelstaatlichen Quoten besteht nicht. Art. 111 Nr. 5 spricht von einer Vereinheitlichung der mitgliedstaatlichen Liberalisierungslisten auf einem möglichst hohen Stand (vgl. dazu Christoph Vedder, in: Grabitz, 1983, Art. 111, Rdnr. 6).

¹⁰ Zu den speziellen Regelungen für die Staatshandelsländer und die Volksrepublik China vgl. Hailbronner/Bierwagen, 1989, S. 1387.

Gemeinschaft hat nach Art. 93 EWGV eine Überwachungsfunktion für die einzelstaatlichen Beihilfen. Sie ist nur schwer wahrzunehmen, zumal schon die Ausnahmeregelung von Art. 92 Abs. 3 fast jede Art von Subventionen rechtferigt¹¹.

Insgesamt zeigt dieser (verkürzte) Überblick deutlich, daß die EG-Handelspolitik beträchtliche Lücken in der Gemeinsamkeit und somit eine unzureichende Koordination aufweist. Zu fragen ist im folgenden nach den Ursachen und den Folgen dieser Koordinationshemmnisse.

4. Ursachen und Folgen der Koordinationshemmnisse in der Handelspolitik

Als *Ursachen* der Koordinationshemmnisse in der Handelspolitik können generell Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten (1) in der Diagnose der jeweiligen wirtschaftlichen Situation und (2) in den Auffassungen über die geeignete wirtschaftspolitische Therapie ausgemacht werden.

(1) Die verschiedenen EG-Länder weisen unterschiedliche wirtschaftliche Strukturen auf. Insbesondere unterscheiden sie sich nach der gesamtwirtschaftlichen und regionalen Bedeutung einzelner Wirtschaftszweige. Strukturwandelungen der Weltwirtschaft, insbesondere die Intensivierung der internationalen Wettbewerbsprozesse, z. B. durch das Vordringen neuer Wettbewerber (etwa aus Schwellenländern) oder neuer Produkte, bedeuten somit für die einzelnen EG-Länder je nach ihrer Wirtschaftsstruktur unterschiedliche Anpassungsnotwendigkeiten (vgl. Koopmann, 1984, S. 165ff.; Koopmann, 1989, S. 406ff.). Hinzu kommt, daß die Anpassungsfähigkeit gleicher Branchen in verschiedenen Mitgliedsländern unterschiedlich ist; sie ist vor allem durch die bisher vorherrschende Wirtschaftspolitik in den einzelnen Ländern (Marktöffnung, Wettbewerbsintensität) bedingt. Unter der Annahme, daß die Regierungen sich heute allgemein für das Wohlergehen auch einzelner Wirtschaftszweige verantwortlich fühlen, bedeutet diese unterschiedliche Diagnose der wirtschaftlichen Situation eine unterschiedliche Definition der jeweiligen nationalen Interessen, zu deren Wahrnehmung die Handelspolitik dienen soll.

(2) Auch bei grundsätzlich gleicher nationaler Interessenstruktur — in dem Sinne, daß bestimmte Wirtschaftszweige in mehreren Mitgliedstaaten vorhanden sind und z. B. unter dem gleichen Wettbewerbsdruck durch Einführen stehen — unterscheiden sich die einzelnen Mitgliedsländer in der jeweils vorherrschenden Auffassung über die anzuwendende wirtschaftspolitische Therapie. Je nach der ordnungspolitischen Grundeinstellung von Regierung und Öffentlichkeit eines Landes werden entweder interventionistische selektive

¹¹ Auch die in Art. 112 geforderte Vereinheitlichung der einzelstaatlichen Ausführbeihilfen ist bisher nicht erreicht worden. Vgl. dazu *Vedder*, in: *Grabitz*, 1983, Art. 112.

und diskriminierende Schutzmaßnahmen bevorzugt oder marktwirtschaftliche Anpassungen akzeptiert (vgl. Kotios, 1989, S. 337ff.). Dieser ordnungspolitische Dissens geht quer durch die Gemeinschaft, mit Deutschland, den Niederlanden und Dänemark auf der stärker marktwirtschaftlichen Seite, Frankreich, Irland und den Mittelmeerlandern auf der stärker interventionistischen Seite und Großbritannien in einer „pragmatischen“ Zwitterstellung (vgl. Rahmsdorf, 1982, bes. S. 71ff.; Pearce/Sutton, 1986, S. 56ff.; Horn, 1987, S. 194). Die Erwartungen an die Handelspolitik divergieren entsprechend.

Hinzu kommt, daß die negativen Rückwirkungen einer stärker protektionistischen Handelspolitik (z. B. Vergeltungsmaßnahmen der Handelspartner) nicht von allen EG-Ländern in gleicher Weise zu fürchten sind. Der Grad der Betroffenheit eines Mitgliedslandes hängt u.a. von der Exportquote, von der Warenstruktur der Exporte, vor allem aber von der Bedeutung des Drittländerhandels ab. Geringere Betroffenheit erhöht die Bereitschaft, durch Protektionsmaßnahmen gegenüber Drittländern die Anpassungsprobleme zu „externalisieren“ (Wolf, 1983, S. 162).

Durch die EG-Erweiterungen ist sowohl die strukturelle als auch die ordnungspolitische Heterogenität der Mitgliedsländer größer geworden. Die EG der Zwölf weist heute in beiden Hinsichten eine größere Spannweite auf als die sechs Gründerstaaten früher. Die Koordinationsprobleme für die Handelspolitik (wie auch für andere Politikbereiche) haben damit zugenommen. Ihre Folgen äußern sich auf verschiedene Weise:

(1) Soweit die Handelspolitik noch gemeinsam geblieben ist, führen die unterschiedlichen Strukturprobleme der verschiedenen Mitgliedsländer zu einer Ausweitung der Schutzforderungen bei der Koordination der Handelspolitik im Rat. Schon bei der Gründung der EWG hatte Wilhelm Röpke diese Tendenz — wohl als erster — prognostiziert. Er erwartete schon damals, daß

„... sich aus der Verschiedenheit der Produktionsstruktur der sich zusammenschließenden Länder eine *Vermehrung* der Schutzinteressen ergibt. Die Verschiedenheit der Produktionsstruktur wirkt hier rein im Sinne einer Addition... Je größer der Kreis der Länder gezogen wird und je heterogener ihre Produktion ist, um so größer ist die Aussicht, daß neue Protektionsinteressen auftreten, die in einigen Ländern bisher unbekannt waren. Beide dieser ungünstigen Voraussetzungen sind nun im Falle des Gemeinsamen Marktes in hohem Maße erfüllt“ (Röpke, 1958, S. 52f.).

Diese Tendenzen zeigten sich zuerst in der Agrarpolitik, zunehmend aber auch in der allgemeinen Handelspolitik der EG (vgl. Molsberger, 1980, S. 5ff.; 1983, S. 186ff.). Für die EG der Zwölf gilt das noch mehr als für das „Kleineuropa“, das Röpke im Auge hatte.

Bei dieser Interessenlage ist die Gemeinsamkeit der Handelspolitik nur zu erhalten, wenn die eher liberalen Mitgliedstaaten von ihrer ordnungspolitischen Position abrücken und protektionistische Kompromisse eingehen. Dazu ent-

schließen sie sich häufig, um die „Gemeinsamkeit“ zu bewahren und scheinbar Schlimmeres zu verhüten — zumal sie im Rat über keine Sperrminorität mehr verfügen (vgl. Koopmann, 1989, S. 406). Auch dies, „daß die freihändlerischen Länder sich ein Stück Protektionismus der anderen aufsacken“, hatte Röpke schon 1958 für wahrscheinlich gehalten (Röpke, 1958, S. 52)¹².

(2) Nur noch formal gemeinsam, in Wirklichkeit aber fehlkoordiniert ist die EG-Handelspolitik, wenn der Rat auf die unterschiedlichen Schutzwünsche mit differenzierten Einfuhrregelungen für die einzelnen Mitgliedsländer reagiert, ihnen also z. B. nationale Kontingente oder Zollkontingente zuweist. Faktisch wird für diese Märkte die EG zu einer Freihandelszone. Diese Fehlkoordination der Außenhandelspolitik zieht notwendigerweise eine Fehlkoordination der Binnenmarktpolitik nach sich: Um Dreieckseinfuhren zu vermeiden, wird die Maschinerie des Art. 115 EWGV in Gang gesetzt, die es erlaubt, innergemeinschaftliche Handelsschranken wiederzuerichten (vgl. Vedder, in: Grabitz, 1983, Art. 115). Im Ergebnis unterscheidet sich diese Fehlkoordination kaum von einem unkoordinierten handelspolitischen Vorgehen einzelner Mitgliedsstaaten (vgl. Molsberger, 1980, S. 10ff.; Kotios, 1989, S. 138 ff.).

(3) Zu einem solchen unkoordinierten nationalen Vorgehen kommt es praktisch immer dann, wenn einzelstaatliche Schutzbegehren im Rat nicht oder nicht genügend berücksichtigt werden. Die vorher aufgeführten Instrumente der nationalen „Rest-Handelspolitik“ werden dann, z. T. in vielfältiger Kombination, aktiviert. Auch hieraus folgen sekundäre Fehlkoordinationen der Binnenmarktpolitik mit einer Beeinträchtigung des freien innergemeinschaftlichen Warenverkehrs (vgl. Scharrer, 1986, S. 621f.; Hailbronner/Bierwagen, 1989, S. 1387ff.).

In beiden Fällen fehlender oder mindestens unvollständiger innergemeinschaftlicher Koordination der Außenhandelspolitik — bei den einzelstaatlichen Alleingängen wie bei der Aufsplittung der „gemeinsamen“ Politik in nationale Segmente — verdrängt die Importsteuerung durch bilateral vereinbarte nicht-tarifäre Handelshemmnisse die normale Steuerung durch gemeinsame Zölle. Im Außenverhältnis wird dadurch die EG-Außenhandelsordnung transformiert „from a trading order characterised by general rules to one characterised by permanent negotiation over market access“ (Wolf, 1983, S. 171). Das heißt: Die fehlende innergemeinschaftliche Koordination hat erhöhten Koordinationsbedarf im Außenverhältnis zur Folge. Nicht nur die Anpassungsprobleme, sondern auch die Koordinationsprobleme werden „externalisiert“.

Die Fehlkoordination der Außenhandelspolitik wirkt somit negativ nach innen (Binnenmarkt) und nach außen: „Thus, trade conflicts are, like Janus, two-faced: external and internal frictions go together“ (Wolf, 1983, S. 168).

¹² Zur protektionistischen Schlagseite des Entscheidungsbildungsprozesses in der EG vgl. auch Wolf, 1983, S. 169; Patterson, 1983, S. 227.

5. Überwindung der Koordinationshemmnisse in der EG-Handelspolitik?

Ein Szenario zur Überwindung der Koordinationshemmnisse in der EG-Handelspolitik könnte folgende Alternative aufweisen:

(1) Ein Übergang zu nur noch gemeinsamer Handelspolitik unter Aufgabe aller protektionistischen Maßnahmen der Einzelstaaten, wie es z. B. die deutsche Bundesregierung gefordert hat (vgl. Jahreswirtschaftsbericht, 1989, Tz. 42). Nach aller Erfahrung und nach der Logik der einzelstaatlichen Interventionen ist dies aber nur möglich, wenn man sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, d. h. die am stärksten protektionistische Position, einigt (vgl. Wolf, 1983, S. 169; Bénard et al., 1984, S. 25, 30). Diese Lösung verlangt von Mitgliedstaaten, die eine liberalere Handelspolitik befürworten, die Aufgabe ordnungspolitischer Grundpositionen. In der Diskussion um die Vollendung des Binnenmarkts ist ein stärkerer Protektionismus nach außen als Preis für einen freien Binnenmarkt hingestellt worden (vgl. Bénard et al., 1984, S. 24f.). Der ordnungspolitische Verzicht in der Außenhandelspolitik wäre den marktwirtschaftlich orientierten Mitgliedstaaten demnach auch angeraten, um den Binnenmarkt nicht scheitern zu lassen (vgl. Krenzler, 1988, S. 245; EG-Kommission, 1988, Ziff. 1.2.1 ff.). Indessen ist dies offensichtlich eine falsche Alternative. Bénard u. a. haben gezeigt, daß gerade innerhalb einer „Festung Europa“ nicht mit einer Kapitulation des nationalen Protektionismus zu rechnen wäre (vgl. Bénard et al., 1984, S. 29f.; dazu auch DIW, 1988, S. 450 ff.). Dann sind aber auch binnenmarktpaltende Maßnahmen — mit oder ohne Anrufung des Art. 115 EWGV — nicht zu überwinden.

(2) Tumlr hat eine andere Lösung des Koordinationsproblems für die Handelspolitik vorgeschlagen: Im Interesse der Mitgliedstaaten, die sich für eine liberale Politik der EG nach außen einsetzen, liegt es nach Tumlr, die nicht-tarifären Schutzmaßnahmen *nicht* zu koordinieren und auf Gemeinschaftsebene anzuwenden, sondern sie in der dezentralen Kompetenz der Mitgliedstaaten zu belassen. Sofern der innergemeinschaftliche Handel nicht behindert würde, könnten die Regierungen einen nationalen Wirtschaftszweig allenfalls kurzfristig schützen. Diese Branchen würden nämlich dann auf verstärkten Wettbewerb der nicht geschützten, also durch die Weltmarktkonkurrenz zur Effizienzsteigerung gezwungenen Produzenten aus anderen Mitgliedstaaten treffen. Damit würde den gegen die direkte Drittlandkonkurrenz abgeschirmten Produzenten indirekt ein Anpassungzwang auferlegt. Langfristig würde sich somit in diesem Wettbewerb der Systeme nicht — wie bei der Koordination der Politik — die stärker protektionistische einzelstaatliche Linie durchsetzen, sondern die stärker marktwirtschaftlich-freihändlerische (vgl. Tumlr, 1983, S. 42f.).

Es bleibt festzuhalten, daß dieses für die liberalere ordnungspolitische Position vorteilhaftere Ergebnis davon abhängt, daß die innergemeinschaftli-

chen Wettbewerbsprozesse nicht durch Marktschranken an den nationalen Grenzen vereitelt werden. Mitgliedstaaten, die sich für einen Schutz einzelner Wirtschaftszweige im nationalen Alleingang entscheiden, werden kaum davon abzubringen sein, dies zu versuchen. Immerhin dürfte die Abschottung nationaler Märkte zukünftig schwieriger werden, wenn auch nur ein Teil des Binnenmarktpolitikprogramms der Kommission verwirklicht wird. Auf Art. 30 EWGV gestützte Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs könnten die Öffnung der einzelstaatlichen Märkte erzwingen. Die Realisierungschancen dieser Lösung könnten damit steigen. Sie hätte den Vorteil, Koordinationsaufwand für Verhandlungen einzusparen, rein optisch die — kaum zu verhindernde (vgl. Pelkmans, 1983, S. 116 ff.) — nationale Interessenwahrnehmung durch einzelstaatliche Interventionen nicht zu beeinträchtigen und letztlich für die liberaleren Mitgliedstaaten der akzeptablene Weg zu sein (vgl. Schlecht, 1988, S. 7f.).

Dieses leicht paradoxe Ergebnis wirft die Frage auf, ob Koordination in der EG-Handelspolitik überhaupt erstrebenswert ist. Für die Geldpolitik und die Wechselkurspolitik ist diese Frage intensiv diskutiert worden. Der Sachverständigenrat hat in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung eines *Standards* hingewiesen, der bei der Koordination diskretionärer Politik fehlt: „Als Störfaktor gilt jeweils eine nationale Politik, die vom [Durchschnitt] abweicht. Dabei wird prinzipiell nicht danach unterschieden, ob diese Abweichung in einem mehr an der Geldwertstabilität orientierten oder in einem stärker inflationären Kurs liegt“ (SVR, JG 1986/87, Ziff. 255). Diese Frage des ordnungspolitischen Standards stellt sich analog bei der Errichtung einer europäischen Zentralbank, der Einführung einer europäischen Fusionskontrolle und schließlich auch bei der Koordination der Handelspolitik.

Wählt man für die Handelspolitik den Standard einer offenen Marktwirtschaft mit möglichst intensivem Wettbewerb, möglichst geringen staatlichen Interventionen in die Marktprozesse und möglichst freiem internationalem Handel, dann ist eine handelspolitische Koordination auf dem europäischen Protektions-Durchschnitt nicht erstrebenswert, und eine Nicht-Koordination kann vorzuziehen sein, wie Tumir gezeigt hat. Gewiß liegt dieser Aussage ein Werturteil zugrunde. Es ist aber das grundsätzliche Werturteil, das der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik und auch der Wirtschaftsordnung der Europäischen Gemeinschaft, wie sie im EWG-Vertrag konzipiert ist, zugrunde liegt.

Literatur

Bénard, André, et al., A Europe Open to the World: A Report on Protectionism and the European Community, London 1984.

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Handelspolitik der EG im Zeichen der Vollendung des Binnenmarktes und der GATT-Verhandlungen, Wochbericht 35/88, 55. Jg., Berlin 1988, S. 449-454.

- EG-Kommission, Europa als Partner: Die außenwirtschaftliche Dimension des Binnenmarktes, EG-Bulletin 10-1988, Ziff. 1.2.1.-1.2.14.
- Grabitz, Eberhard (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, München 1983 ff.*
- von der Groeben, Hans, Hans von Boeckh, Jochen Theising, Claus-Dieter Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, 3. Aufl., Bd. 1 und 2, Baden-Baden 1983.*
- Harbrecht, Wolfgang, Die Europäische Gemeinschaft, 2. Aufl., Stuttgart 1984.*
- Hailbronner, Kay und Rainer M. Bierwagen, Neuere Entwicklungen im Außenwirtschaftsrecht der Europäischen Gemeinschaften, Neue Juristische Wochenschrift, 42. Jg. (1989), Heft 22, S. 1385-1448.*
- Hawk, Barry E., United States, Common Market and International Antitrust: A Comparative Guide, Vol. II, 2nd ed., Clifton, N.J. 1984 ff.*
- Horn, Ernst-Jürgen, Die außenwirtschaftlichen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu anderen Industriestaaten, in: L. Späth und Ch. Dräger (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft in der Weltwirtschaft, Baden-Baden 1987, S. 181-200.*
- Hrbek, Rudolf und Thomas Läufel, Die Einheitliche Europäische Akte: Das Luxemburger Reformpaket: eine neue Etappe im Integrationsprozeß, Europa-Archiv, Folge 6/1986, S. 173-184.*
- Ipsen, Hans-Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972.*
- Jahreswirtschaftsbericht 1989 der Bundesregierung, Stuttgart 1989.
- Kelly, Margaret et al., Issues and Developments in International Trade Policy (IMF Occasional Paper No. 63), Washington, D.C. 1988.*
- Koopmann, Georg, Handelspolitik der EG: Durch Abstufung zu mehr Liberalität und weniger Verfälschungen des Wettbewerbs zwischen EG-Unternehmen?, in: Eberhard Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration, Straßburg 1984, S. 165-195.*
- Handelspolitik der EG im Zeichen des Binnenmarktes, Wirtschaftsdienst, 69. Jg. (1989), S. 405-412.
- Kotios, Angelos, Auswirkungen der EG-Außenwirtschaftspolitik auf die Weltwirtschaftsordnung (Ordnung des Welthandels), Manuskript 1989.*
- Kotios, Angelos, und Josef Molsberger, Progress and Problems in the Process of European Integration: The Last Eighteen Months in German Perspective, Paper prepared for the Symposium of the Confederation of European Economic Associations, Wien, 28-30 April 1980.*
- Krenzler, Horst G., Zwischen Protektionismus und Liberalismus: Europäischer Binnenmarkt und Drittlandsbeziehungen, Europa-Archiv, Folge 9/1988, S. 241-248.*
- Molsberger, Josef, Gemeinsamer Markt und nationale Interessen (Reutlinger Reden, hrsg. v. d. Industrie- und Handelskammer Reutlingen, Nr. 4), Reutlingen 1980.*
- Liberal Ideals, National Interests, and Illiberal Realities: The Erosion of the International Trade Order, in: Ronald Clapham and Hans Kammler (eds.), World Economic Order: Liberal Views, Kehl etc. 1983, S. 175-210.
- Nogués, Julio J., Andrzej Olechowski, L. Alan Winters, The Extent of Nontariff Barriers to Imports of Industrial Countries (World Bank Staff Working Papers, No. 789), Washington, D.C. 1986.*

- NZZ (Neue Zürcher Zeitung), Schleppende Umsetzung des Binnenmarktpogramms, 8. 9. 1989.
- Patterson, Gardner, The European Community as a Threat to the System*, in: William R. Cline (ed.), *Trade Policy in the 1980s*, Washington , D.C. 1983, S. 223-242.
- Pearce, Joan and John Sutton with Ray Batchelor, Protection and Industrial Policy in Europe*, London etc. 1986.
- Pelkmans, Jacques, The Assignment of Public Functions in Economic Integration*, in: L. Tsoukalis (ed.): *The European Community: Past, Present and Future*, Oxford 1983, S. 97-121.
- Rahmsdorf, Detlev W., Ordnungspolitischer Dissens und europäische Integration*, Kehl/Straßburg 1982.
- Röpke, Wilhelm, Gemeinsamer Markt und Freihandelszone: 28 Thesen als Richtpunkte*, Ordo, Bd. 10 (1958), S. 31-62.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weiter auf Wachstumskurs: *Jahresgutachten 1986/87*, Stuttgart und Mainz 1986.
- Scharrer, Hans-Eckart, EG-Protektionismus als Preis für die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes?*, *Wirtschaftsdienst*, 66. Jg. (1986), S. 619-624.
- Schlecht, Otto, Die außenwirtschaftlichen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaften im Lichte des entstehenden Binnenmarktes*, CH-Wirtschaft, Jg. 37 (1988), Heft 11, S. 5-8.
- Tumlr, Jan, Strong and Weak Elements in the Concept of European Integration*, in: Fritz Machlup et al. (eds.), *Reflections on a Troubled World Economy: Essays in Honour of Herbert Giersch*, London 1983, S. 29-56.
- Willgerodt, Hans, Alexander Domsch, Rolf Hasse, Volker Merx*, unter Mitwirkung von Paul Kellenbenz, *Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion*, Freiburg i. Br. 1972.
- Wolf, Martin, The European Community's Trade Policy*, in: Roy Jenkins (ed.), *Britain and the EEC*, London / Basingstoke 1983, S. 151-177.

Internationaler Freihandel in Bankdienstleistungen

Von *Wernhard Möschel*, Tübingen

I. Zur Entwicklung der internationalen Aktivitäten

Die Entwicklung des internationalen Handels in Bankdienstleistungen läßt sich in vier Charakteristika beschreiben:¹

1. Multinationalisierung des Geschäfts

Das klassische internationale Geschäft von Kreditinstituten — Finanzierung des Außenhandels, Devisenhandel — wurde traditionell vom einheimischen Bankplatz aus bewältigt. Ggf. bediente man sich im Ausland der Hilfe von Korrespondenzbanken. Etwa seit Beginn der 60er Jahre trat ein dramatischer Anstieg der Auslandsaktivitäten von Geschäftsbanken in der Form von eigenen Zweigstellen und von rechtlich selbständigen Tochtergesellschaften im jeweiligen Ausland selbst ein. Zunächst war dies eine Domäne US-amerikanischer Großbanken. Mittlerweile trifft dies für zahlreiche größere Geschäftsbanken aus den entwickelten Industriestaaten zu. Dem Geschäftsvolumen im Ausland nach dominieren gegenwärtig japanische Banken.² Internationaler Handel in Bankdienstleistungen in diesem Sinne beschränkt sich mithin nicht auf grenzüberschreitende Operationen. Er schließt die Möglichkeit zur Niederlassung in einem Gastland ein.

2. Globalisierung der Märkte

Nationale und internationale Finanzmärkte wachsen tendenziell zusammen. Dies bedeutet, daß ein wesentlicher Teil der Finanzströme, welche über internationale Finanzmärkte gehen, inländische Kreditbewegungen ersetzt oder ergänzt. Als typisches Beispiel dafür sei wiederum Japan genannt: Dessen

¹ Siehe allgemein OECD (Hrsg. *Pecchioli*), *The Internationalisation of Banking. The Policy Issues* (1983); OECD, *Trends in Banking in OECD Countries* (1985); OECD (Hrsg. *Pecchioli*), *Prudential Supervision in Banking* (1987); *Coulbeck*, *The Multinational Banking Industry* (1984); *Dale*, *The Regulation of International Banking* (1984); *Mikdashi* (Hrsg.), *International Banking. Innovations and New Policies* (1988); *Weston*, *Domestic and Multinational Banking* (1980); *Murtfeld*, *Strategien im internationalen kommerziellen Geschäft*, Die Bank 176-183 (1987).

² Vgl. *Bank for International Settlements*, 58 Annual Report 126 (1988); *Lyon*, No stopping them now, *The Banker* 56-62 (April 1988).

Wirtschaftseinheiten haben im vergangenen Jahr auf den internationalen Finanzmärkten die meisten Kredite aufgenommen; zugleich waren japanische Sparer die größte Gruppe von Anlegern auf eben diesen Märkten.³

3. Verschmelzung getrennter Funktionen

Eine früher stärker vorhandene Arbeitsteilung innerhalb des Banksektors oder zwischen Geschäftsbanken und Unternehmen in banknahen Tätigkeitsfeldern schwächt sich zunehmend ab. Für den internationalen Handel mit Finanzdienstleistungen bedeutet dies eine Ausweitung der Geschäftsmöglichkeiten. Zusätzliche Wachstumschancen, Möglichkeiten der Risikostreuung und intensivierter Wettbewerb können sich damit verbinden. Die wichtigste Entwicklung betrifft eine an bedeutenden Bankplätzen vorhandene Trennung von commercial banking und investment banking. Kanada hat die Funktionstrennung zum 1. Juli 1988 vollständig beseitigt.⁴ In den USA hält die Erosion des Glass-Steagall Act von 1933 an.⁵ In Japan ist das Wertpapiergeschäft Auslandsbanken über inländische Tochtergesellschaften zugänglich gemacht worden, vorausgesetzt, die Beteiligung geht über 50% nicht hinaus.⁶

4. Herausbildung neuer Finanzierungstechniken

Internationale Finanzoperationen waren in jüngster Zeit ein bevorzugtes Feld von Innovationen.⁷ Ein Bedürfnis nach stärkerer Risikoabsicherung schlug sich in verstärktem Einsatz von Techniken nieder wie Konsortialgeschäften, roll

³ Bank for International Settlements (Fn. 2), S. 125-126.

⁴ Vgl. *Teolis*, Canada's Big Bang. The Restructuring of the Canadian Financial System, 2 Butterworths J. of Int. Banking and Fin. L. 34-40 (1987); *Riley / Hansen*, Canada's „Big Bang“, 6 Int. Fin. L. Rev. 31-38 (Sept. 1987).

⁵ Vgl. *Willin*, Commercial Banks and the Glass-Steagall Act. A Survey of New Products and Activities, 104 Banking L. J. 5-35 (1987); *Taylor*, III, Equity Investment Opportunities Available to Banks and Bank Holding Companies, 104 Banking L. J. 127-153 (1987); *Greene / von Hahn*, Neuere Entwicklungen im amerikanischen Bankenrecht unter besonderer Berücksichtigung des Glass Steagall Act, 30 Recht der Internationalen Wirtschaft 497-504 (1984); *Hauptfleisch*, USA auf dem Weg zur Universalbank, 105 Sparkasse 231-232 (1988); *Oppenheimer / Reitmaier*, Bankenreform in den USA, 34 Recht der internationalen Wirtschaft 526-531 (1988).

⁶ Vgl. *Dale*, Japan's „Glass-Steagall“ Act, 2 J. of Int. Banking L. 138-144 (1987); *Whitener*, The steady erosion of Japan's Glass-Steagall, 7 Int. Fin. L. Rev. 11-14 (May 1988); *Cartellieri*, Auslandsbanken in Japan, Die Bank 665-668 (1987).

⁷ Vgl. OECD, Prudential Supervision (Fn. 1), S. 79-82; Bank for International Settlements, Recent Innovations in International Banking. Report by a Study Group established by the Central Banks of the Group of Ten Countries (1986); *Zimmermann* (Hrsg.), Finanzmarktinovationen. Financial Market Innovation (1987); *Storck*, Neue Instrumente im Europamarkt, in: Innovationen auf Finanzmärkten, Probleme des Kapitalmarkts Bd. 28, 19-41 (1986).

over-Krediten und von Sicherungsinstrumenten wie swaps, futures und options. Instrumente dieser Art sind vielfach standardisiert, so daß sich diesbezüglich eigene Märkte entwickeln konnten (marketization). Auf der anderen Seite nehmen Finanzierungsformen unter Einsatz von handelbaren Geldmarktpapieren zu (securitization of banking). All dies führt zu erweiterten Wettbewerbsbeziehungen. Es wirft zudem neuartige Fragen unter dem Aspekt der Bankenaufsicht auf (off-balance-sheet business).⁸

5. Die Ursachen

Die Ursachen für die hier skizzierte Entwicklung sind zahlreich und komplex. Fundamental dürfte das schnelle Wachstum der Weltwirtschaft in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg und die damit verbundene Expansion multinational agierender Gesellschaften gewesen sein: Banken waren gezwungen, diesen Kunden ins Ausland zu folgen bzw. ihnen die Wege zu ebnen. Von vergleichbarem Gewicht ist ein deutlicher Liberalisierungs- und Deregulierungstrend auf den Märkten für Bankdienstleistungen. Dies beginnt mit einem verbreiteten Abbau früherer Devisen- und Kapitalverkehrskontrollen und führt hin bis zur Zulassung ausländischer Kreditinstitute in einstmals völlig abgeschotteten Ländern wie z.B. Australien (1985) und Schweden (1986).⁹ Jedenfalls im Umkreis der OECD-Länder hält dieser Trend bis heute an. Hinzu tritt eine Kategorie eher technischer Gründe. Als erstes zu nennen sind Auswirkungen der US-amerikanischen Währungspolitik in den Jahren zwischen 1965 und 1974 (Foreign Direct Investment Program, Interest Equalization Tax, Voluntary Foreign Credit Restraint Program).¹⁰ Sie war mitursächlich für die Herausbildung der Eurogeld- und Eurokapitalmärkte. Der Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods und der damit verbundene Übergang zu beweglichen Wechselkursen hat zu verstärkter Nachfrage nach risikoreduzierenden Bankdienstleistungen im internationalen Verkehr geführt. Die massive Zunahme der Auslandsverschuldung bei zahlreichen Entwicklungsländern, die Notwendigkeit eines finanziellen recycling nach den Ölpreisschocks der 70er Jahre, in jüngster Zeit die Finanzierung der US-amerikanischen Budget- und Außenhandelsdefizi-

⁸ Detaillierte Analyse in Bank for International Settlements, Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices, *The Management of Bank's Off-Balance-Sheet Exposure. A Supervisory Perspective* (1986); *Kollar*, Kapitalmärkte im Zeichen von Innovation und Liberalisierung — Konsequenzen für das nationale und internationale Bankgeschäft, in: *Innovationen* (Fn. 7), S. 65, 83ff.

⁹ Vgl. *Smith*, The Establishment of Banks Abroad (Australia), 4 Int. Banking L. 66-80 (Oct. 1985); *Hammarskjöld / Karde*, New Swedish Banking Law, 6 Int. Fin. L. Rev. 24-26 (May 1987); *Wahlstedt*, Die schwedischen Banken in der Zukunft, 41 Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 64-66 (1988).

¹⁰ Siehe *Möschel*, Das Trennsystem in der U.S.-amerikanischen Bankwirtschaft. Eine normative und faktische Analyse, 159 (1978); *Lees*, International Banking, 334-342 (1974).

te haben weitere Impulse gegeben. Sicher ist schließlich, daß diese Entwicklung ohne die Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie nicht möglich gewesen wäre.

6. Ein Vorbehalt

Zu diesem Bild gehören Begrenzungen. Das internationale Bankengeschäft ist weitgehend wholesale banking geblieben. Den Geschäftsvolumina nach gerechnet mögen die Schwerpunkte dabei grosso modo zu gleichen Teilen im Interbankengeschäft einerseits und im Geschäft mit gewerblichen Großkunden andererseits liegen. Sehr viel geringer ist eine Präsenz ausländischer Banken im jeweiligen Massengeschäft mit Kleinkunden (retail business). Regelmäßig fehlt damit ein Zugang zur preiswertesten Refinanzierung in inländischer Währung. Es gibt einige bemerkenswerte Ausnahmen: So verfügen z. B. japanische Banken in Kalifornien mittlerweile über eine starke Präsenz auch im retail banking.¹¹ Oder die Deutsche Bank AG betreibt jetzt nach dem Kauf der Banca d'America e d'Italia Ende 1986 rund 100 Niederlassungen in Italien.¹² Doch insgesamt steht solche Entwicklung noch am Anfang.

II. Regulierungen als Hindernisse für den internationalen Freihandel

Banking gehört zu den relativ hochregulierten Wirtschaftssektoren. Aus diesen staatlichen Regulierungen ergeben sich die wesentlichen Hindernisse für den Freihandel in solchen Dienstleistungen.¹³

1. Die regulativen Zwecke

Drei Ebenen lassen sich unterscheiden:

- Währungssteuerung,
- Bankenaufsicht,
- allgemeine Wirtschaftslenkung.

¹¹ Vgl. *Palmer*, California, here we come, *The Banker* 49-53 (April 1988).

¹² Vgl. *Diefenbach / Pielmeyer*, Auslandspräsenz der Großbanken zwischen 1965 und 1986, *Die Bank* 72-74 (1988); Banken-Stützpunkte im Ausland, *Die Bank* 570-574 (1987); allgemein zur Entwicklung in den europäischen Ländern: *Müller*, Grenzenlose Geschäfte, 42 *Wirtschaftswoche* 40-50 (Nr. 26, Juni 1988).

¹³ Vgl. OECD, International Trade in Services: Banking. Identification and Analysis of Obstacles (1984); OECD, Regulation Affecting International Banking Operations of Banks and Non-Banks (2 Vol. 1981 - 2); Department of the Treasury, Report to Congress on Foreign Government Treatment of U.S. Commercial Banking Organizations (1979); dies., (1984 update); dies., National Treatment Study: Report to Congress on Foreign Government Treatment of U.S. Commercial Banking and Securities Organizations (1986 update); *Walter*, Barriers to Trade in Banking and Financial Services (Trade Policy Research Centre 1985); OECD, The Internationalisation (Fn. 1), S. 184-194.

Die beiden ersten Ebenen sind in allen Staaten präsent, wenn auch in durchaus unterschiedlicher Intensität. Besonders kritisch ist die dritte Kategorie. Sie ist eher ein Sammelbegriff für eine Vielzahl von Regulierungen. Sie umfaßt den Versuch, die Güterwirtschaft über den Hebel der Finanzwirtschaft zu beeinflussen. Im Extremfall drückt sich dies in einem vollständig verstaatlichten Bankensystem aus. Hierher gehört weiter die Vorstellung, die einheimische Bankwirtschaft vor Überfremdung zu schützen: Ein ökonomischer Schlüsselbereich soll unter inländischer Verantwortlichkeit gehalten werden. Protektionistische Motivationen sind eine zusätzliche Facette. Sie können in mercantilistischen Traditionen wurzeln (z. B. Verhinderung eines Gewinntransfers) oder auch in der Furcht, ein heimisches Bankensystem sei nicht hinreichend konkurrenzfähig gegenüber ausländischen Anbietern. Verbreitet ist ein Interesse an sektoralen Finanzierungen, etwa zur Verbilligung der Staatsverschuldung, zur Begünstigung einzelner Wirtschaftssektoren wie Landwirtschaft, Wohnungsbau oder auch allgemein zur Erleichterung langfristiger Investitionsfinanzierung. Die verwandten Instrumente schließen vielfach Marktpaltungen und Wettbewerbsbeschränkungen ein. Internationaler Freihandel in Bankdienstleistungen und der dadurch ausgelöste Impuls zu mehr Markt und mehr Wettbewerb werden von daher als Störfaktor empfunden.

Es ist hier nicht der Ort, die Ziel-Mittel-Geeignetheit solcher Instrumente oder verschiedene Optionen bei der Auflösung von Zielkonflikten zu diskutieren.¹⁴ Internationaler Freihandel stößt letztlich immer auf die Grenze einzelstaatlicher Souveränität. Dies macht Divergenzen in der Definition des jeweiligen öffentlichen Interesses unausweichlich. Aus einem Blickwinkel des internationalen Freihandels werden dabei am ehesten Unterschiede erheblich, welche zwischen Inlandsbanken und Auslandsbanken diskriminieren. Solche Diskriminierung kann de jure oder auch nur de facto wirken, sie kann offen oder verdeckt erfolgen. Letzteres ist in der Bankenregulierung eine besonders wichtige Dimension. Denn das Ausmaß administrativen Ermessens im Gegensatz zu einer strikten Durchnormierung pflegt hier groß zu sein. Im folgenden wird ein Überblick über solche Praktiken gegeben.

2. Regulierungen mit diskriminierender Tendenz

Unterschieden seien Restriktionen im grenzüberschreitenden Bankgeschäft, bei Marktzutritt in der Form einer Niederlassung, Ausübungsbeschränkungen für Auslandsbanken und flankierende Regulierungen, die nicht unbedingt bankspezifisch sind.

¹⁴ Vgl. Möschel, The Public Law of Banks. International Encyclopedia of Comp. L., vol. IX ch. 3, no. 25 - 54 (im Druck); ders., Eine Systematik von Bankenregulierungszielen, in: Festschrift für Walter Stimpel 1065-1085 (1985); OECD, The Internationalisation (Fn. 1), S. 11-125, 195-212; OECD, Prudential Supervision (Fn. 1), S. 32-37.

a) Grenzüberschreitende Bankgeschäfte

Hier wirken sich am ehesten Kapitalverkehrskontrollen aus: Der Transfer einheimischen Kapitals ins Ausland wird unterbunden. Kreditaufnahmen von Inländern im Ausland werden begrenzt. Maßnahmen dieser Art zielen nicht direkt auf eine Behinderung des grenzüberschreitenden Geschäfts. Sie haben aber vielfach diesen Effekt. Ein Absatz ausländischer Wertpapiere im Inland ist gelegentlich verboten oder begrenzt. Dies gilt namentlich für den Vertrieb ausländischer Investmentfonds. Auslandsbanken kann die Teilnahme am Emissionsgeschäft in einheimischen Wertpapieren verwehrt sein. Steueraspekte können den Absatz einheimischer Wertpapiere begünstigen. Beispiele sind Quellensteuern nur auf ins Ausland fließende Erträge oder spezielle Umsatzsteuern beim Handel in ausländischen Wertpapieren.

b) Zugangsschranken

Ein völliger Ausschluß von Auslandsbanken findet sich heute nur noch in wenigen Staaten, namentlich im Ostblock und in einigen Entwicklungsländern. Regelmäßig ist dann das Bankensystem verstaatlicht. Immerhin verbieten einzelne Bundesstaaten in den USA Bankenzutritte von außerhalb. Dies zielt in erster Linie zwar auf einen Ausschluß anderer amerikanischer Banken, namentlich von Großbanken New Yorker Provenienz.¹⁵ Es ändert aber nichts daran, daß Auslandsbanken generell mitbetroffen werden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang noch Erscheinungsformen des sog. offshore-banking, wenn Auslandsbanken eine Lizenz nur für das Geschäft mit Auslandskunden erhalten (Singapur, Bahrein, Bahamas, International Banking Facilities in den USA). Eine nicht überwindbare Begrenzungswirkung haben numerus clausus-Systeme. Dies kann die Spielart einer absolut begrenzten Zahl zugelassener Auslandsbanken annehmen wie in Australien seit der grundsätzlichen Marktöffnung von 1985. Dies kann sich in Form einer Art Bedürfnisprüfung vollziehen. Eine etwas flexiblere Regelung kennt Kanada.¹⁶ Dort ist der Marktanteil — bezogen auf Aktiva im Inland — für ausländische Banken (Schedule B banks) auf 16% begrenzt. Bis 1984 waren es 8% gewesen. Verbreiteter und praktisch besonders wichtig sind Begrenzungen für Auslandsbeteiligungen an einheimischen Banken. Sie können einen offen diskriminierenden Charakter haben wie in Kanada. Der aggregierte Anteil von Auslandsbeteiligungen an einer sog. Schedule A

¹⁵ Überblick in: Federal Reserve Bank of Chicago, *Toward Nationwide Banking* (1986); Department of the Treasury, *Geographic Restrictions on Commercial Banking in the United States. The Report of the President* (1981); Hawke, *Commentaries on Banking Regulation*, 289-295 (1985).

¹⁶ Vgl. Teolis/Kerbel, *Foreign Owned Banks and Financial Institution Reform in Canada*, 1 Butterworths J. of Int. Banking and Fin. L. 34-41 (June 1986); Ziegel/Waverman/Couklain (Hrbg.), *Canadian Financial Institutions: Changing the Regulatory Environment* (1985).

Bank darf über 25% nicht hinausgehen. Bei formaler Gleichbehandlung liegen vielfach de facto-Diskriminierungen vor: So wird in Japan ein Beteiligungserwerb über 5% an einer japanischen Bank durch eine Finanzinstitution, einheimisch oder ausländisch, in der Regel nicht erlaubt. Dies schließt für Auslandsbanken den wohl einzigen realistischen Zugang zum inländischen Depositengeschäft. Ob ein Rechtsformenzwang (z. B. Unterbindung rechtlich unselbstständiger Filialen, aber nicht von Tochtergesellschaften) effektiv behindernd wirkt, hängt von der konkreten Ausgestaltung ab. Marktzutrittssperren können sich schließlich aus einem überzogenen Reziprozitätserfordernis ergeben. Konfliktlagen dieser Art entstehen am ehesten zwischen Ländern mit einem Universalbankensystem und solchen mit deutlichen Tätigkeitsbegrenzungen.¹⁷ In der Praxis wird Reziprozität freilich nicht dogmatisch, sondern flexibel gehandhabt. Das Prinzip dient auch weniger defensiv als Vorwand für eine Sperrung des einheimischen Marktes als aggressiv zur Öffnung von Auslandsmärkten.

c) Ausübungsschranken

Ausübungsschranken lassen Auslandsbanken die Möglichkeit, sich den inländischen Verhältnissen anzupassen und innerhalb dieses Rahmens ihre Geschäfte zu betreiben. Im Einzelfall kann ihr Gewicht freilich derart sein, daß sie Zugangsschranken zum Markt oder zu einzelnen Marktsegmenten gleichkommen. Innerhalb der Ausübungsschranken kann man drei Kategorien unterscheiden: Steuerähnliche Restriktionen, quotenähnliche Begrenzungen und allgemeine Behinderungen im Wettbewerb. Dies sind Akzentuierungen, keine klaren Gegensätze. Zur ersten Gruppe gehören etwa

- unterschiedliche Reservenhaltung,
- diskriminierende Eigenkapitalanforderungen,
- unterschiedliche Besteuerung.

Beispiele für die zweite Kategorie sind

- Allgemeine Kreditbegrenzungen,
- Begrenzungen bei Krediten in inländischer Währung,
- Begrenzungen bei Krediten in Auslandswährungen,
- eine spezifische Portfoliostruktur im Kreditgeschäft,

¹⁷ Diskussion dieser Probleme bei Weiss, A Critical Evaluation of Reciprocity in Foreign Bank Acquisitions, in: Comptroller of the Currency. Staff of the Office (Hrgb.), Foreign Acquisition of U.S. Banks, 261-282 (1981); OECD, The Internationalisation (Fn. 1), S. 74-78; Möschel, The Public Law of Banks (Fn. 14), no. 300-304; Hultman, International Banking and U.S. Commercial Policy, 19 J. of World Trade L. 219-228 (1985).

- Begrenzungen im swap-Geschäft,
- Eigenkapitalanforderungen in Kombination mit Begrenzungen der Kapitalisierung.

Allgemeine Behinderungen im Wettbewerb sind

- Begrenzungen in der Art der Geschäfte, die aufgenommen werden dürfen (z. B. Verbot, bestimmte Einlagen zu nehmen wie Termingelder, Spareinlagen, Sichteinlagen; Verbote innerhalb des Wertpapiergeschäfts),
- Begrenzungen im Hinblick auf Kunden (Ausschluß öffentlicher Stellen, des Massengeschäfts),
- Erfordernis inländischer Staatsangehörigkeit für das leitende Personal,
- Unterbindung oder Begrenzung von Niederlassungen,
- kein Zugang zum Rediskontgeschäft der Notenbank,
- kein Zugang zur subventionierten Finanzierung von Exportgeschäften.

Über das tatsächliche Gewicht solcher Restriktionen lassen sich nur schwer allgemeine Aussagen treffen. Sie finden sich insgesamt stärker in Entwicklungsländern als in den Industriestaaten. Doch handelt es sich dort vielfach um ohnehin nicht umworbene Bankplätze. Im Umkreis der OECD-Länder ist innerhalb der letzten Jahre ein grundsätzlicher Trend zum Abbau solcher Restriktionen zu erkennen, soweit diese diskriminierend wirken. Die Entwicklung geht in Richtung eines principle of national treatment. Die genannten Hindernisse mögen vielfach auch deshalb wenig spürbar gewesen sein, als sie nicht so sehr die Schwerpunkte des internationalen Bankgeschäfts berühren (Interbanken-Geschäft, Großkunden-Geschäft). Das kann sich ändern, wenn Auslandsbanken zunehmend in das einheimische Massengeschäft drängen.

d) Flankierende Regulierungen

Diese betreffen nicht spezifisch eine Banktätigkeit, können sich aber de facto belastend auf Auslandsbanken auswirken. Zu nennen sind etwa Begrenzungen bei einem Gewinntransfer. Hinzutreten personenbezogene Restriktionen wie Aufenthaltserlaubnisse, Arbeitserlaubnisse für ein Bankmanagement, soweit es aus dem Heimatstaat mitgebracht wird. Zu nennen sind schließlich Beschränkungen im grenzüberschreitenden Datenverkehr. Hierher gehören auch Unzulänglichkeiten, die aus verbreiteten staatlichen Monopolen bei Telekommunikationsnetzen und -dienstleistungen herrühren.

III. Internationales Recht und internationale Kooperation

1. Multinationale Entwicklung

a) Die Ebene des GATT

Am bedeutsamsten erscheinen Entwicklungen auf der Ebene des GATT.¹⁸ Die bis Ende 1990 abzuschließende Uruguay-Runde zielt auf die Einbeziehung der Dienstleistungen in das Rahmenwerk des GATT. Das Treffen auf Ministerebene vom Dezember 1988 in Montreal scheiterte zwar an der Landwirtschaftsfrage. Es führte indes zu einer vorläufigen Übereinkunft über eine Liberalisierung bei den Dienstleistungen. Folgende Elemente sind hervorzuheben:¹⁹

- Die Übereinkunft ist nicht bankenspezifisch. Das Wort banking kommt gar nicht vor. Sie bezieht sich ganz allgemein auf trade in services, hält indes die Möglichkeit offen, „that certain sectors could be excluded in whole or in part for certain overriding considerations“.
- Der Begriff trade in services soll auch die grenzüberschreitende Bewegung von Produktionsfaktoren einschließen „where such movement is essential to suppliers“. Doch bleibt dies unter einem Vorbehalt weiterer Prüfung.
- Es ist eine schrittweise Liberalisierung ins Auge gefaßt. Dabei soll namentlich berechtigten Interessen von Entwicklungsländern Rechnung getragen werden.
- Die Zielvorstellung eines national treatment wird betont.
- Das Vertragswerk soll eine Meistbegünstigungsklausel enthalten.
- Vorbehalte und Ausnahmen sind beabsichtigt (z.B. aus Zahlungsbilanzgründen, Sicherheitsgründen und kulturpolitischen Gründen).
- Staatliche Regulierungen werden ausdrücklich anerkannt. Beispielhaft genannt werden die Gewährung von Ausschließlichkeitsrechten in bestimmten Sektoren, Konsumentenschutz und Globalsteuerung. Hervorgehoben wird überdies ein Recht der Vertragsstaaten, neue Regulierungen einzuführen.

¹⁸ Vgl. Gibbs, Continuing the International Debate on Services, 19 J. of World Trade L. 199-218 (1985); Gavin, A Gatt for International Banking?, 19 J. of World Trade L. 121-135 (1985); Schott/Mazza, Trade in Services and Developing Countries, 20 J. of World Trade L. 253-273 (1986); Gibbs/Mashayekhi, Services: Cooperation for Development, 22 J. of World Trade L. 81-107 (no. 2, April 1988); Nayyar, Some Reflections on the Uruguay Round and Trade in Services, 22 J. of World Trade L. 35-47 (no. 5, Oct. 1988); Schultz, Dienstleistungen und GATT, in: Die Neuordnung des GATT: Regeln für den weltwirtschaftlichen Strukturwandel und Technologietransfer, 151-173 (1987); Sindelar, Das Gatt — Handelsordnung für den Dienstleistungsverkehr? (1987).

¹⁹ GATT-document MTN. TNC/7 (MIN) 9 December 1988, S. 40-43.

Die grundsätzliche Bereitschaft, Dienstleistungen in die GATT-Regeln einzubeziehen, sollte in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden. Die Übereinkunft von Montreal hat freilich weitgehend den Charakter von Leitlinien. Die Konturen endgültiger Regelungen sind noch unscharf. Immerhin zielt das Ganze auf eine multilaterale Regelung. Ungleichbehandlungen innerhalb von verschiedenen Auslandsstaaten oder zwischen einheimischen und ausländischen Diensteanbietern sollen vermieden werden. Tatsächliche Wettbewerbsgleichheit im jeweiligen Binnenmarkt bedeutet dies freilich noch nicht. Ebenso würden die Hindernisse fortbestehen, die sich aus dem unterschiedlichen Regulierungsausmaß in den Mitgliedstaaten ergeben.

b) Die Ebene der OECD

Zu nennen sind hier der Code of Liberalization of Invisible Operations und der Code of Liberalization of Capital Movements, beide aus dem Jahre 1961, der letztere mit einer Novelle von 1984.²⁰ Hinzu tritt das National Treatment Instrument von 1976. Es betrifft die Behandlung von Firmen unter Auslandskontrolle, welche in den Mitgliedstaaten bereits tätig sind. Die praktische Relevanz dieser Vereinbarungen ist mit Rücksicht auf ihre eher bescheidene Reichweite und vorhandene Vorbehalt- und Ausnahmerechte sehr begrenzt. Gegenwärtig sind Fortentwicklungsarbeiten im Gange. Kaum zu überschätzen ist dagegen die Plattform der OECD als eine Möglichkeit, sozusagen eine Art intellektuellen Konsensus zwischen den Mitgliedstaaten in dieser Regelungsmaterie zu erreichen.

c) Der Sonderfall der EG

Ein Sonderfall in diesem Zusammenhang ist die regionale Wirtschaftsgemeinschaft der EG. Sie ist Verfassungsgemeinschaft mit der Möglichkeit, einheitliches europäisches Recht zu schaffen (Verordnungen, Richtlinien, Empfehlungen). Es hat Vorrang vor jedem (nur) nationalen Recht. Bemühungen, einen einheitlichen Markt auch für Bankdienstleistungen zu verwirklichen, konzentrierten sich auf eine Harmonisierung der Bankenaufsicht.²¹ Hervorzuheben ist

²⁰ Vgl. Benz, Trade Liberalization and the Global Service Economy, 19 J. of World Trade L. 95, 107-113 (1985); OECD, Einführung in die Liberalisierungskodizes der OECD (1987).

²¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weißbuch, Die Vollendung des Binnenmarktes 1992 (1985); Dassesse/Isaacs, EEC Banking Law (2. Aufl. 1989); Emmerich, Der einheitliche europäische Bankenbinnenmarkt 1992, 35 Finanzierung, Leasing, Factoring 179-184 (1988); Bracker, Investment in einem einheitlichen europäischen Markt, 41 Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 318-322 (1988); Bader, Der einheitliche Bankenmarkt 1992, Die Bank 242-250 (1988).

die erste Koordinierungsrichtlinie vom 12. 12. 1977²² — sie betrifft im wesentlichen das Zulassungsverfahren — und die Richtlinie über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten auf konsolidierter Basis vom 13. 6. 1983.²³ Ein entscheidender Impuls wurde dann durch die Einheitliche Europäische Akte vom 28. 2. 1986 ausgelöst. Sie dokumentiert den politischen Willen, bis Ende 1992 den europäischen Binnenmarkt zu erreichen. Auf dieser Linie hat die Kommission Anfang 1988 den Entwurf einer Zweiten Richtlinie zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute vorgelegt.²⁴ Sie soll 1989 in Kraft gesetzt werden. Flankierende Richtlinien, namentlich die besonders wichtige Richtlinie über die Eigenkapitalausstattung von Kreditinstituten, sind bereits beschlossen worden.²⁵ Der Kerngedanke der 2. Koordinierungsrichtlinie geht dahin, daß ein in einem Mitgliedstaat zugelassenes Kreditinstitut diese Tätigkeit dann innerhalb der gesamten EG soll ausüben können — entweder über die Errichtung von unselbständigen Zweigstellen oder im Wege grenzüberschreitender Dienstleistung. Der Schwerpunkt der Aufsicht soll im Herkunftsstaat liegen, wenngleich eine differenzierte Kooperation mit den Behörden des Aufnahmestaates vorgesehen ist. Für Zweigstellen von Banken aus Drittstaaten bleibt es bei der Möglichkeit eines Reziprozitätserfordernisses nach Maßgabe von Art. 9 der 1. Koordinierungsrichtlinie. Für in einem Mitgliedstaat neu zu gründende oder durch Beteiligungserwerb entstehende Tochtergesellschaften, deren Mutter nach den Gesetzen eines Drittlandes reguliert ist, sieht Art. 7 der 2. Koordinierungsrichtlinie ein besonderes Konsultationsverfahren zwischen den EG-Mitgliedstaaten unter Einschaltung der Kommission vor. Es schließt den Gesichtspunkt einer reziproken Behandlung in dem Drittland ein. Begleitet wird diese Entwicklung von einer Liberalisierung

²² Erste Richtlinie des Rates vom 12. Dez. 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (77/780/EWG), ABl. EG L 322, 17. Dez. 1977, S. 30-37.

²³ (83/350/EWG), ABl. EG L 193, 18. Juli 1983, S. 18-20; vgl. zusätzlich Richtlinie des Rates vom 8. Dez. 1986 über den Jahresabschluß und den konsolidierten Abschluß von Banken und anderen Finanzinstituten (86/635/EWG), ABl. EG L 372, 31. Dez. 1986, S. 1-15; Empfehlung der Kommission vom 22. Dez. 1986 über die Überwachung und Kontrolle der Großkredite von Kreditinstituten (87/62/EWG), ABl. EG L 33, 4. Febr. 1987, S. 10-11; Empfehlung der Kommission vom 22. Dez. 1986 zur Einführung von Einlagensicherungssystemen in der Gemeinschaft (87/63/EWG), ABl. EG L 33, 4. Febr. 1987, S. 16-17; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Sanierung und Liquidation der Kreditinstitute — Kom(85) 788 endg. (85/C 356/10), ABl. EG C 356, 31. Dez. 1985, S. 55-63.

²⁴ Kom (87) 715 endg. (von der Kommission dem Rat vorgelegt am 23. Febr. 1988) (88/C 84/01), ABl. EG C 84, 31. März 1988, S. 1-9; vgl. dazu *Baumann*, Bankrechtskoordinierung: Zweite Richtlinie, Bank Information 14-17 (Juli 1988).

²⁵ Richtlinie des Rates vom 17. April 1989 über die Eigenmittel von Kreditinstituten (89/299/EWG), ABl. EG L 124, 5. Mai 1989, S. 16-20.

des Kapitalverkehrs.²⁶ Hier besteht eine zusätzliche Verbindung: Ein Mitgliedstaat, der sich auf Schutzklauseln im Bereich des Kapitalverkehrs beruft, kann in diesem Ausmaß auch die Erbringung von Bankdienstleistungen suspendieren.²⁷

Die Herstellung freien Bankenverkehrs innerhalb der EG mag als Modell für weitergreifende Bemühungen erwogen werden. Doch sind einige Reserven angebracht:

- Die Mitgliedstaaten der EG bilden — alles in allem — eine vergleichsweise homogene Staatengruppe.
- Die EG stellt eine echte regionale Wirtschaftsunion dar mit einigen Bemühungen, eine Art politische Union zu erreichen.
- Dem sich abzeichnenden einheitlichen Bankenmarkt vorgeschaltet war eine weitgehende Harmonisierung bei den Vorschriften über die Zulassung und die Geschäftsausübung von Kreditinstituten.

d) Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und das Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices

Wichtige Initiativen gehen von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel aus. Mitte der 70er Jahre wurde dort ein Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices geschaffen. Es setzt sich aus Bankaufsichtsleuten aus den Zehnergruppe-Ländern und der Schweiz zusammen²⁸ (Cooke-Committee). Seine Arbeit zielt weniger auf Liberalisierung des internationalen Bankenverkehrs, sondern auf Verbesserung und Harmonisierung der nationalen Bankenaufsichtsrechte.²⁹ Damit wird de facto freilich eine der entscheidenden Voraussetzungen für weitere Liberalisierungsschritte geschaffen. In der Anfangsphase seiner Tätigkeit, die zum sog. 1. Basler Konkordat

²⁶ Vgl. Commission of the European Communities, Creation of a European financial area, 36 European Economy (1988); Richtlinie des Rates vom 17. Nov. 1986 zur Änderung der Ersten Richtlinie vom 11. Mai 1960 zur Durchführung des Artikels 67 des Vertrages (86/566/EWG), ABl. EG L 332, 26. Nov. 1986, S. 22-28; Richtlinie des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des Vertrages (88/361/EWG), ABl. EG L 178, 8. Juli 1988, S. 5-18.

²⁷ A.a.O. (Fn. 24), S. 2.

²⁸ Dies sind Belgien, Kanada, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Japan, Luxemburg, Die Niederlande, Schweden, Großbritannien und die Vereinigten Staaten.

²⁹ Vgl. Möschel, The Public Law of Banks (Fn. 14), no. 81-86; Coulbeck (Fn. 1), S. 79-82; Friesen, International Bank Supervision, 80-83 (1986); Cooke, Emerging International Cooperation Among Regulatory Authorities. The Group of Ten Countries, Luxembourg and Switzerland, in: International Monetary Fund (Hrgb.), Central Banking Seminar, June 28-July 13, 1982, 84-97 (1982); Bench, A Framework and New Techniques for International Bank Supervision, ebenda, S. 37-67; siehe auch die Nachweise unten in Fn. 30 und 31.

vom Sept. 1975 führte,³⁰ bemühte sich das Committee um verbesserte Kooperation zwischen den Bankaufsichtsbehörden im Herkunftsland und im Aufnahmeland, namentlich um genauere Kompetenzabgrenzungen zwischen ihnen. Eine zweite Initiative ging dahin, daß das internationale Geschäft der Kreditinstitute von den nationalen Aufsichtsbehörden auf einer konsolidierten Basis erfaßt wird. Sie mündete in eine Neufassung des Basler Konkordats vom Juni 1983.³¹ Dieses Anliegen wurde international weitgehend verwirklicht. Der bislang bedeutsamste Beitrag dürfte die Ausarbeitung von Regeln über die International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards von 1987 und 1988 sein.³² Sie stoßen in den Kernbereich eines jeden Bankenaufsichtsrechts vor. Sämtliche Mitgliedstaaten haben sie mittlerweile akzeptiert. Diese Arbeiten haben Vorbildfunktion, die über den Kreis dieser Mitgliedstaaten hinausreicht. So veranstaltet das Committee in 2-Jahres-Abständen Konferenzen mit Bankaufsichtsleuten aus über 80 Ländern. Auch die Harmonisierung der Bankenvorschriften innerhalb der EG folgt nahezu vollständig den Vorschlägen des Committee. Neben dem Cooke-Committee finden sich weitere Plattformen für Kooperation: Seit 1980 treffen sich die Bankaufsichtsbehörden von 15 offshore-Finanzzentren zu regelmäßigem Meinungsaustausch. 1981 konstituierte sich the Commission of Banking Supervisory and Regulatory Bodies of Latin America and the Caribbean mit gegenwärtig 23 Mitgliedern. 1986 folgte das SEANZA Forum of Banking Supervision (South-East Asia, New Zealand, Australia). Das Central Banking Department des Internationalen Währungsfonds in Washington unterstützt Entwicklungsländer zunehmend in deren Bemühungen, ihr Bankaufsichtswesen zu verbessern.

Die beeindruckende Effizienz des Cooke-Committee dürfte darauf beruhen, daß seine Arbeiten eher technische Fragen betreffen. Sie liegen nicht im Blickfeld des öffentlichen Interesses. Auch werden sie auf Expertenebene behandelt. Ins Gewicht fällt weiter, daß ihre Umsetzung innerhalb der

³⁰ Für eine Analyse siehe OECD, *The Internationalisation* (Fn. 1), S. 100-103, und die dortigen Nachweise.

³¹ Der Text des revidierten Konkordats ist veröffentlicht in OECD, *Trends* (Fn. 1), S. 67-72, und bei *Dale* (Fn. 1), S. 188-194; siehe weiter OECD, *Prudential Supervision* (Fn. 1), S. 37-39; *Hackney/Shaffer*, *The Regulation of International Banking. An Assessment of International Institutions*, 11 North Carolina J. Int. L. and Com. Reg. 477-496 (1986).

³² *Bank for International Settlements. Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices, Proposal for International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards* (1987); dies., *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards* (1988); siehe die Diskussion, *Proposals for International Convergence of Capital Measurement & Capital Standards*, 11 Issues in Bank Regulation 3-17 (no. 3, Winter 1988); *Traber*, *Die internationale Harmonisierung bankaufsichtlicher Eigenkapitaldeckungsnormen*, 105 Sparkasse 352-360 (1988); *Cooke-Vorschlag — Die Definition des Eigenkapitals ist strittig*, *Bankkaufmann* 53-55 (März 1988); *Bank for International Settlements*, 58 Annual Report 116-120 (1988).

verschiedenen nationalen Rechtsordnungen häufig keine Mitwirkung des Gesetzgebers bedingt. Sie können vielfach administrativ im Wege von Richtlinien u. ä. realisiert werden.

2. Bilaterale Ansätze

Von erheblicher praktischer Bedeutung sind hier Doppelbesteuerungsabkommen. Dies gilt namentlich im Hinblick auf Quellensteuern bei Zinsen und Dividenden.

Ein Beispiel für eine bilaterale Verwaltungskooperation waren die proposals on primary capital and capital adequacy assessment, welche 1987 von der Bank of England und den drei Bundesaufsichtsbehörden (Federal Reserve System, Federal Deposite Insurance Corporation, Comptroller of the Currency) in den USA erarbeitet worden waren.³³ Mittlerweile sind sie in die Vorschläge des Cooke-Committee aufgegangen.

Ein dritter Typus wird durch Freihandelsabkommen repräsentiert. Ein Beispiel dafür ist das Canada-United States Free Trade Agreement von Okt. 1987.³⁴ Dessen Reichweite bei Finanzdienstleistungen bleibt freilich begrenzt. Die „Verpflichtungen“ der USA umfassen drei Punkte (Article 1702):

- Ausländische Banken, die in den USA vor dem International Banking Act of 1978 Privilegien gegenüber den einheimischen commercial banks besaßen, erhielten damals grandfathering, mit einem Prüfungsvorbehalt nach 10 Jahren. Kanadischen Banken ist jetzt unbegrenztes grandfathering gewährt worden.
- Im Wertpapiersektor dürfen kanadische Banken in den USA jetzt Emission und Handel in kanadischen Staatspapieren aufnehmen. Dies bringt ihnen eine neue Geschäftsmöglichkeit.
- Für die Zukunft wird kanadischen Finanzinstitutionen Inländergleichbehandlung garantiert, soweit es um Änderungen des Glass-Steagall Act geht.

³³ Vgl. 27 Bank of England Quart. Bull. 87-93 (1987); *Murray-Jones/Spencer*, The U.S./UK Proposal on Capital Adequacy, 6 Int. Fin. L. Rev. 20-25 (August 1987) und 27-30 (Sept. 1987).

³⁴ Vgl. External Affairs Canada (Hrgb.) The Canada-U.S. Free Trade Agreement. Synopsis (1987); *Wood*, Free Trade and Canada's financial services industry, 7 Int. Fin. L. Rev. 11-12 (Nov. 1988); *McLachlan/Apuzzo/Kerr*, The Canada-U.S. Free Trade Agreement: A Canadian Perspective, 22 J. of World Trade L. 9-34 (no. 4, Aug. 1988); *Bierwagen/Heegemann*, Das Freihandelsabkommen zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten, 35 Recht der Internationalen Wirtschaft 33-42 (1989); ein anderes Beispiel ist das vorgeschlagene Australia New Zealand Closer Economic Relations — Trade Agreement of 1988, siehe GATT-document MTN.GNS/W/47 16. September 1988.

Die kanadische Seite machte zwei „Zugeständnisse“ (Art. 1703):

- Die 25%-Begrenzung für Auslandsbeteiligungen an einer kanadischen Finanzinstitution nach Bundesrecht wird aufgehoben. Die 10%-Begrenzung für jede individuelle Beteiligung, sei sie kanadisch, sei sie ausländisch, bleibt für größere Banken unberührt. D.h., die Kontrolle über die einheimischen Banken bleibt in kanadischen Händen.
- U.S. Tochterbanken in Kanada (Schedule B-banks) werden von der gegenwärtigen 16%-Begrenzung für die Größe der Auslandspräsenz ausgenommen.

Es ist aufschlußreich für die Schwierigkeiten in diesem Feld, daß Finanzinstitutionen, mit Ausnahme der Versicherungen, nicht von den Streitbeilegungsverfahren des Abkommens erfaßt werden. Ebenso sind keine Veränderungen bei der gegenwärtigen Lizenziertspraxis ins Auge gefaßt.

IV. Orientierungspunkte für regulative Fortentwicklungen

1. Abhängigkeit von den verfolgten Zwecken

Entscheidend für die Frage regulativer Fortentwicklungen sind die damit verfolgten Zwecke. Wenn Freihandel gestärkt werden soll, läuft dies auf gesteigerte internationale Arbeitsteilung, letztlich auf mehr Wettbewerb hinaus. Verbal ist dieses Ziel allgemein akzeptiert. In der Substanz bleiben Unterschiede. Freihandel kann instrumentalisiert werden, um vorwegdefinierte Ergebnisse zu erreichen. Praktisch relevant ist die Vorstellung, auf dieser Basis ein Gleichgewicht in den internationalen Handelsströmen zu erreichen, sei es global, sei es sektorale, sei es multilateral, sei es bilateral. Man kann dies die mercantilistische Option nennen. Konzeptionell läuft das auf ein konstruktivistisches Verständnis von Wettbewerb hinaus, auf ein Denken in Endzuständen. Dem steht die Vorstellung gegenüber, über einen Abbau von Hindernissen die Voraussetzungen für im übrigen freie Marktprozesse zu verbessern. Die Regeln des Spiels werden geändert. Was dabei herauskommt, ist notwendig unbekannt (Spielregel-Option). Das schließt nicht aus, daß man realistisch von positiven Wirkungen solchen Wettbewerbs ausgehen kann im Hinblick auf Qualität, Vielfalt, innovativen Charakter, Ausmaß und Preis von Bankdienstleistungen. Solche erhofften Wirkungen werden aber nicht zu konkreten Beurteilungskriterien gemacht. Insbesondere kann es zur Verdrängung einheimischer Banken durch ausländische Institute kommen. Es können Verlagerungen in den Strömen von Waren und Dienstleistungen eintreten. Schließt man sich — was ein Werturteil voraussetzt — einer Spielregel-Option an, so hat dies eine Reihe wichtiger Konsequenzen:

- Es wird unvermeidlich ein Abbau von nationaler Autonomie in den verschiedenen Regulierungsfeldern in Kauf genommen. Wettbewerb in

diesem Sinne schließt spiegelbildlich einen Verlust an staatlicher Herrschaft über Märkte ein.

- Reziprozität im Sinne eines anzustrebenden Ausgleichs von Handelssalden ist keine zielkonforme Vorstellung. Anderes gilt für Reziprozität im Sinne eines Austauschs von Konzessionen bei Marktzugang und sonstigen Regulierungen. Dies ist nichts weiter als ein Verhandlungsinstrument. Sein Einsatz entfällt, wenn die angestrebte Liberalisierung im Sinne der Spielregel-Option erreicht ist.
- National treatment im Sinne einer formalen Gleichbehandlung von einheimischen Diensteanbietern und Auslandsanbietern würde zu kurz greifen. Anzustreben wäre das weiterreichende Ziel einer regulativen Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen. Dies kann auch die Form einer Art positiven Diskriminierung zugunsten von Auslandsbanken annehmen, z. B. daß nicht alle Direktoren einer Bank die inländische Staatsbürgerschaft besitzen müssen. Man wird bei der Anwendung eines solchen Grundsatzes allerdings sehr rasch auf konzeptionelle und praktische Grenzen stoßen. Von daher wird es sich empfehlen, die wichtigsten Konfliktlagen konkreter zu regeln (z. B. Zugang zum einheimischen Depositengeschäft, Begrenzungen der Zweigstellen).

2. Sektorspezifische Regeln versus allgemeine Regeln

Entwicklungen auf der Ebene des GATT und auch der OECD gehen dahin, allgemeine Regeln für den Dienstleistungsbereich zu entwickeln.³⁵ Auf der anderen Seite wird realistisch die Möglichkeit sektorspezifischer Anpassungen und Vorbehalte nicht ausgeschlossen. Der im Grundsatz allgemeine Zugriff dokumentiert einen umfassenden Liberalisierungsanspruch. Die Entwicklung allgemeiner Regeln mag überdies den Vorteil haben, daß schwierige Abgrenzungsfragen entfallen. Die Definition dessen, was alles unter banking fällt, sei als Beispiel genannt. Dennoch werden sektorspezifische Regeln über Bankdienstleistungen unausweichlich sein. Sie hängen im Kern mit den Gründen zusammen, aus denen heraus Kreditinstitute allüberall einer speziellen Aufsicht unterstellt sind.

- Für die internationale Tätigkeit von Kreditinstituten ist unter bankaufsichtlichem Aspekt kennzeichnend ein bestehender Haftungsverbund. D.h., Schieflagen oder gar ein Zusammenbruch einer Bank in einem Gastland schlagen auf die Mutterbank im Heimatstaat durch wie umgekehrt Schwierigkeiten der Mutterbank im Heimatstaat nicht ohne Auswirkungen auf die Bankentätigkeit im Ausland bleiben.³⁶ Im Falle von Zweigstellen ergibt sich

³⁵ Vgl. oben III. 1. a) und b).

³⁶ Vgl. *Dale* (Fn. 1), S. 73-89, 171-187; *Möschel*, *The Public Law of Banks* (Fn. 14), no. 285, 309; *Wagner*, *Die internationale Tätigkeit der Banken als aufsichtsrechtliches*

dies aus deren rechtlichen Unselbständigkeit. Mit Tochtergesellschaften verbindet sich nur theoretisch eine Haftungstrennung. Das liegt in der Praxis nicht an konzernrechtlichen Gründen, sondern an Gründen der Bankenaufsicht, internationaler Konvention und eigenem Unternehmensinteresse: An einzelnen wichtigen Bankplätzen verlangen die Aufsichtsbehörden Zusagen einer Haftungsübernahme seitens der ausländischen Mutterbank (z. B. in Großbritannien, in Kanada). Im hoch vertrauensanfälligen Interbankengeschäft erscheint zudem die Vorstellung ausgeschlossen, daß sich eine Mutterbank im Falle einer faillierenden Auslandstochter auf ein juristisches Prinzip der Haftungstrennung beruft. Dies wäre das Ende, zumindest eine gravierende Belastung der internationalen Tätigkeit solcher Mutterbank. Das Auftreten im internationalen Geschäft als Teil einer zwar rechtlich getrennten, aber wirtschaftlich zusammengehörenden Bankenorganisation ist überdies häufig ein bewußt eingesetzter Parameter im Wettbewerb. Die selbstverständliche Aufsicht inländischer Behörden über die Auslandstätigkeit der einheimischen Banken spiegelt diesen Befund wider. Die jüngste Konsolidierungsbewegung bei der Bemessung des Eigenkapitals ist eine weitere Ausprägung dieses Gedankens.

- Mit der regelmäßig fehlenden Möglichkeit, die Wirkungen eines Bankenzusammenbruchs zu isolieren, hängt es auch zusammen, daß die Vorstellung eines Wettbewerbs der Systeme — sie würde bankenspezifische Regeln eher entbehrlich machen — wenigstens hier nicht überzeugt. In Kategorien der Wettbewerbstheorie formuliert: Es wäre Marktversagen in der Form gravierender negativer externer Effekte gegeben. Bei wirklich effizientem Systemwettbewerb müßte die free rider-Sachlage zu einer competition in laxity führen.
- Eine weitere Eigenheit, die eher zu sektorspezifischer Regelung drängt, ist die gesteigerte Notwendigkeit einer Kooperation zwischen den verschiedenen nationalen Bankenaufsichtsbehörden.³⁷ Es sind weniger Probleme einer Doppelregulierung als solche einer zu vermeidenden Aufsichtslücke. Das erwähnte 1. Basler Konkordat hatte genau dies zum Gegenstand. Regelungskonflikte von der Art, wie sie im Wettbewerbsrecht im Zusammenhang extraterritorialer Anwendung nationalen Rechts aufgetreten sind, spielen in der Bankenaufsicht demgegenüber kaum eine Rolle.
- Hervorgehoben sei schließlich, daß für viele Formen des internationalen Bankgeschäfts ein unmittelbarer Kontakt zu den Kunden, eine physische Präsenz im Markt erforderlich ist. Es geht hier nicht nur um Dienstleistungsfreiheit, sondern um Niederlassungsfreiheit. Eine sektorspezifische Rege-

Problem, 20-21 (1982); *Bauer*, Das Recht der internationalen Bankenaufsicht, 43-50 (1985).

³⁷ Vgl. *Möschel*, The Public Law of Banks (Fn. 14), no. 287-289.

lung würde vermeiden, das Problem allgemeiner Investitionsfreiheit im Ausland angehen zu müssen.

3. Multilaterale versus bilaterale Vereinbarungen

Der internationale Trend geht in Richtung multinationaler Vereinbarungen.³⁸ Ähnlich wie bei der Frage, ob sektorspezifische oder allgemeine Liberalisierung, schlägt sich darin eine Art Maximalanspruch nieder. Zwei Vorbehalte sind hier angebracht:

- Der Preis für einen möglichst großen Umkreis von Beteiligten ist eine fehlende inhaltliche Stringenz. Die Vagheit und der Leitliniencharakter der Übereinkunft von Montreal aus dem Dezember 1988 bezeichnet das Problem.³⁹ Ein Ausweg aus diesem Dilemma können detaillierte und weitreichende inhaltliche Regeln sein, verbunden mit der Möglichkeit ausgedehnter Vorbehaltstrechte. Die Multilateralität ist dann freilich eher eine vordergründige.
- Kritischer ist der damit zusammenhängende Punkt einer Meistbegünstigungsklausel. Ohne eine solche dürfte der Abschluß einer multilateralen Vereinbarung politisch nicht erreichbar sein. Dies kann generell zu einer Dämpfung eines Liberalisierungsprozesses führen. Denn Vorteile, welche einem Land gewährt werden, müssen dann gleichzeitig allen Mitgliedsländern eingeräumt werden. Auf den Märkten für Bankdienstleistungen treten spezifische Risiken hinzu. Es macht im Einzelfall einen Unterschied, ob eine Schweizer Großbank mit ausgezeichneter Reputation zugelassen wird oder ein Institut aus einem Herkunftsland von weniger eindrucksvollem standing. Zwei Auswege sind erkennbar. Der erste besteht darin, dem Muster des GATT-Vertrages und der OECD-Kodizes folgend Ausnahmen vom Prinzip der Meistbegünstigung im Zusammenhang von Zollunionen oder Freihandelszonen zuzulassen. Der zweite verweist auf eine Intensivierung der verbleibenden einzelstaatlichen Regulierung. Bei Kreditinstituten betrifft dies namentlich die allgemeine Bankenaufsicht.

4. Nationale Regulierung versus Harmonisierung

Das Problem fortbestehender divergierender Regulierungen in den Einzelländern entfällt, wenn es jedenfalls für den Bankensektor gelänge, eine Art supranationale Aufsichtsinstanz zu errichten. Ideen dieser Art erscheinen gegenwärtig unrealistisch. Selbst innerhalb der vergleichsweise kleinen und homogenen EG ist dieser Weg nicht beschritten worden.

³⁸ Oben III 1. a) und b).

³⁹ Oben III 1. a).

Harmonisierung der unterschiedlichen nationalen Systeme ist die zweite Option. Gerade die jüngsten Erfahrungen belegen, daß dies wenigstens im Hinblick auf eine allgemeine Bankenaufsicht zunehmend erfolgreich ist. Es ist fast schon sensationell, daß zukünftig von Japan über Westeuropa bis hin nach Nordamerika die Eigenkapitalvorschriften für Banken in hohem Maße identisch sein werden.⁴⁰

Die dritte verbleibende Option ist, daß innerhalb eines internationalen Vertragswerkes eine Art principle of „appropriate regulation“ eingeführt wird. Das materielle Problem liegt darin, ob es hinreichend konkret und differenziert gefaßt werden kann. Ein solches Prinzip könnte auf zwei Wegen ergänzt, ggf. auch ersetzt werden: Im Hinblick auf zukünftige Regelungen seitens nationaler Behörden könnte eine Art Verhaltenskodex ausgearbeitet werden. Er hätte limitierende Funktion: Eine Regulierung müßte so konzipiert werden, daß sie den internationalen Handel im geringstmöglichen Ausmaß behindert. Der andere Weg ist ein prozessualer: Bei Meinungsverschiedenheiten wären Konsultation oder Streitbeilegungsverfahren durchzuführen.

5. Allmähliche versus sofortige Liberalisierung

Eine sofortige Liberalisierung mag von der traditionellen Politikmaxime nahegelegt werden, wonach man nicht vermeidbare „Grausamkeiten“ am besten sofort begeht. Dies kann auch in der Technik politischer Formelkompromisse und unbestimmter Rechtsbegriffe erfolgen. Vorausgesetzt ist dabei, daß ein unabhängiger Durchsetzungsmechanismus zur Verfügung steht. Dieser letztere Weg war bei der Konzipierung des EWG-Vertrages (Rechtsgemeinschaft unter der Kontrolle des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften) beschritten worden, mit beträchtlichem Erfolg, wie man aus der Rückschau feststellen kann. Im Zusammenhang der Liberalisierung internationaler Bankdienstleistungen erscheinen solche Überlegungen freilich unrealistisch, mindestens dann, wenn ein multilateraler Anspruch aufrechterhalten wird.

Von daher drängt sich eine Liberalisierung in Schritten auf. Personelle, zeitliche, sachliche und verfahrensmäßige Differenzierungen sind denkbar. So könnte zwischen Entwicklungsländern und hochentwickelten Staaten unterschieden werden, zwischen vorhandenen Regulierungen und neu einzuführenden. Stand still-Vereinbarungen sind eine Variante davon. Verpflichtungen zur Transparenz mögen hier hilfreich sein. Sachliche Differenzierungen können den Marktzugang betreffen (umfassender oder begrenzter Zugang). Sie können quantitative Begrenzungen etwa nach kanadischem Muster umfassen. Diese könnten degressiv ausgestaltet werden. Ausübungsschranken könnten nach der Vorgabe einzelner offshore-Zentren zwischen Kundenkategorien trennen: Zu-

⁴⁰ Vgl. oben Fn. 32 und den dazugehörigen Text.

nächst nur Auslandsgesellschaften, dann einheimische Unternehmen im Hinblick auf deren Auslandsgeschäft, schließlich eine generelle Öffnung des einheimischen Marktes. Von der Zielvorstellung einer Gleichheit von Wettbewerbsbedingungen her lassen sich weitere Fragen aufwerfen: Die Auswirkungen einzelner Dienstleistungsmonopole, staatlicher oder privater, und von Wettbewerbsbeschränkungen sind Beispiele. Im Bankensektor ist namentlich auf „Klub“-Arrangements zu verweisen (z. B. banking associations, securities dealer associations, clearing house associations etc.). Staatliche Subventionspraxis mag ein weiterer Diskussionsgegenstand sein. Auf Verfahrensebene ist an verschiedene Verhandlungsphasen zu denken, die Vereinbarung weiterer Verhandlungsrunden, eine regelmäßige Überprüfung des erreichten Entwicklungsstandes, etc. Hier bleibt viel Raum für Phantasie.

Insgesamt erscheint die Situation nicht ungünstig, einen größeren Schritt zu tun in Richtung verstärkten Freihandels bei Dienstleistungen. Etwas Skepsis mag bleiben. Doch besteht kein Anlaß zu einer defätistischen Haltung.