

Schriften zu internationalen Wirtschaftsfragen

Band 20

**Der Wandel
weltwirtschaftlicher Institutionen**

Regimedynamik durch ökonomische Prozesse

Von

Thomas Plümper



Duncker & Humblot · Berlin

THOMAS PLÜMPER

Der Wandel weltwirtschaftlicher Institutionen

Schriften zu internationalen Wirtschaftsfragen
Band 20

Der Wandel weltwirtschaftlicher Institutionen

Regimedynamik durch ökonomische Prozesse

Von

Thomas Plümper



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Plümper, Thomas:

Der Wandel weltwirtschaftlicher Institutionen :
Regimedynamik durch ökonomische Prozesse / von Thomas
Plümper. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Schriften zu internationalen Wirtschaftsfragen ; Bd. 20)

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08621-X

NE: GT

D 188

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-6984

ISBN 3-428-08621-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Dieses Buch nahm seinen Ausgangspunkt in der mittlerweile zum Allgemeinut gehörenden These, daß die zunehmende Interdependenz zwischen den Staaten eine nationale Wirtschaftspolitik erschwert oder gar unmöglich macht. Der anfängliche Plan, die Möglichkeiten und Grenzen der multilateralen Steuerung ökonomischer Prozesse zu untersuchen, erwies sich (zumindest im Rahmen einer Dissertation) jedoch schnell als undurchführbar. Weder die Wirtschafts- noch die Politikwissenschaft verstehen die Wirkung und Funktion politisch implementierter Institutionen auf das Handeln von Wirtschaftssubjekten hinreichend gut und können deshalb Aussagen über die Wirkung von Institutionen und deren Steuerleistung machen. In beiden Disziplinen sind zudem die Möglichkeiten begrenzt, ökonomische beziehungsweise politische Prozesse in ihrer Wechselwirkung zu konzeptionalisieren.

Hinter dieser Problematik lag jedoch ein Forschungsgegenstand, dessen Vorteil vor allem in der direkten Anknüpfungsmöglichkeit an institutionelle Ansätze bestand. Unterstützt wurde der Perspektivenwechsel durch Otto Keck, der nicht nur die Betreuung der Dissertation zu einem Zeitpunkt übernahm, als bereits weit mehr als ein Konzept und das Inhaltsverzeichnis geschrieben war. Er hat durch seine Bereitschaft, das Manuskript wiederholt zu lesen und zu diskutieren, auch einen großen und positiven Einfluß auf die vorliegende Publikation genommen. Mein Dank für eine Vielzahl wertvoller Anregungen gehört auch den weiteren Mitgliedern meiner Prüfungskommission, die zugleich kritische aber wohlwollende Leser dieser Arbeit waren: Klaus Hüfner, Michael Bolle und Reinhard Rode. Thomas Gehring, Rainer Land, Petra Stykow und Sven Lindström verdanke ich anregende inhaltliche Diskussionen, in denen 'das Private' nicht zu kurz kam. Für wichtige Hinweise zu Einzelaspekten und vor allem zu methodischen Problemen danke ich Volker Rittberger, Helmut Wiesenthal, Fritz W. Scharpf und den Teilnehmern der Sektionstagung 'Internationale Politik' der DVPW im Frühjahr 1993 in Arnoldshain.

Thomas Plümper

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

| | |
|-------------------|----|
| Einleitung | 11 |
|-------------------|----|

Teil 2

| | |
|--|----|
| Defizite der Konzeption von Wandel in der Realismus-versus-Institutionalismus-Debatte | 22 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| A. Die moderne Internationale Politische Ökonomie | 22 |
| I. Themen und Debatten der Internationalen Politischen Ökonomie | 24 |
| 1. Die Internationale Politische Ökonomie des Realismus | 24 |
| 2. Die immanente Kritik des klassischen Realismus | 27 |
| 3. Die neo-institutionelle Kritik der Theorie hegemonialer Stabilität | 30 |
| a) Regime und Regimewirkung | 31 |
| b) Internationale Kooperation | 36 |
| II. Ausblick | 44 |
| B. Konkurrierende Konzeptionen von Wandel | 47 |
| I. Wandel als abhängige Variable der Politik | 48 |
| 1. Struktureller Wandel | 51 |
| 2. Wandel als dichotomes Konstrukt | 54 |
| 3. Multiple Ursachen und Heterogenität des Wandels | 55 |
| II. Funktionalistische Regimetheorie als Alternative? | 59 |
| III. Struktureller Wandel und Perzeptionen | 64 |

Teil 3

| | |
|---|----|
| Theoretische Aspekte des Wandels in der Internationalen Politischen Ökonomie | 66 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| A. Struktur und Strukturierung | 66 |
| I. Zentrale Begriffe und Konzepte | 67 |
| II. Giddens' Strukturierungstheorie | 70 |
| 1. Giddens' Strukturkonzept | 71 |
| 2. Strukturierung | 75 |
| 3. Struktur und individuelle Filter | 77 |
| III. Epistemologische Regimetheorie | 79 |
| B. Kognitive Grundlagen institutionellen Wandels | 82 |

| | |
|--|-----|
| I. Rationalität in den Internationalen Beziehungen | 82 |
| II. Rationalität und ihre Kritik..... | 84 |
| 1. Gebundene Rationalität und die Bildung von Routinen | 87 |
| 2. Unsicherheit, Verlustvermeidung und Routinenwechsel | 92 |
| a) Unsicherheit und die Aufgabe von Routinen..... | 94 |
| b) Verlustvermeidung, gebundene Rationalität und Kooperation..... | 97 |
| c) Strukturen und Strukturierung in sozialen Situationen | 99 |
| C. Akteure und Interaktionen in der Weltwirtschaft..... | 101 |
| I. Wirtschaftssubjekte als Abhängige in der Orthodoxie..... | 102 |
| II. Staaten und Wirtschaftssubjekte als Akteure | 104 |
| 1. Staatliche Autorität in der Weltwirtschaft | 109 |
| 2. Wirtschaftssubjekte als handelnde Einheiten | 114 |
| III. Interaktionen zwischen Wirtschaftssubjekten und Staaten | 115 |
| 1. Interessenvertretung..... | 120 |
| 2. Informationsbereitstellung | 121 |
| IV. Politische Ökonomie als einheitliches Konzept | 123 |
| V. Wirtschaftssubjekte und institutioneller Wandel | 125 |
| D. Ökonomischer Wandel und institutionelle Dynamik..... | 130 |
| I. Die Struktur der Politischen Ökonomie | 131 |
| 1. Ein einführendes Puzzle..... | 131 |
| 2. Markt, Weltmarkt und Strukturen | 133 |
| 3. Regime und Märkte: Eine Antwort auf Lester Thurow | 138 |
| II. Regimewandel und Strukturierungstheorie | 140 |
| 1. Modalitäten von Regimewandel | 141 |
| 2. Ein Modell der strukturellen Wirkung internationaler Politik | 143 |
| 3. Ein Modell der strukturellen Wirkung ökonomischer Prozesse..... | 145 |
| III. Politische Konsequenzen ökonomischer Prozesse..... | 146 |
| 1. Die Internationale Politische Ökonomie institutionellen Wandels | 149 |
| 2. Marktprozesse und die Wirkung internationaler Regime | 150 |
| 3. Wirkungswandel der Regime und Regimewandel | 153 |
| 4. Akteure, Verhaltenskonzeption und institutioneller Wandel | 155 |

Teil 4

| | |
|---|------------|
| Regimedynamik durch ökonomische Prozesse | 157 |
| A. Der Wirkungswandel internationaler Regime | 157 |
| I. Der Kollaps des Bretton-Woods-Systems..... | 159 |
| 1. Erklärungen des Scheiterns des Bretton-Woods-Systems..... | 161 |
| a) Theorie hegemonialer Stabilität..... | 162 |
| b) Regimetheorie | 163 |
| 2. Ökonomische Ursachen des Regimeniedergangs | 166 |
| 3. Die Politische Ökonomie monetärer Dynamik | 171 |
| II. Regimestabilität und Strukturierung des Welthandels | 173 |
| 1. Die Politik des internationalen Handels: Orthodoxe Analysen..... | 174 |

| | |
|--|-----|
| a) Theorie hegemonialer Stabilität | 174 |
| b) Regimetheorie | 178 |
| 2. Stabilität und Wandel des GATT: Die 80er Jahre | 181 |
| a) Protektion versus weltwirtschaftliche Integration? | 182 |
| b) Der Erfolg der Uruguay-Runde als 'Puzzle' | 184 |
| c) Der Erfolg der Uruguay-Runde im Spiegel der Theorien | 187 |
| 3. Wirtschaftssubjekte und weltwirtschaftliche Integration | 189 |
| III. Der Niedergang internationaler Regime | 191 |
| 1. Die ökonomische Funktion internationaler Regime | 192 |
| 2. Zweck und Funktion ökonomischer Regime | 193 |
| B. Kooperative Regimebildung | 195 |
| I. Die Internationalisierung des Bankwesens | 195 |
| 1. Die Risiken deregulierter Finanzmärkte | 197 |
| 2. Die Problemstellung orthodoxer Theorien | 199 |
| II. Die Verhandlung des Finanzmarktregimes | 201 |
| 1. Das Baseler-Konkordat | 203 |
| 2. Der Baseler-Akkord | 207 |
| 3. Die Rolle der Banken im Finanzmarktregime | 212 |
| III. Die Politische Ökonomie der Wechselkursstabilisierung | 213 |
| 1. Orthodoxe Positionen | 215 |
| 2. Das Plaza-Abkommen | 216 |
| 3. Die Reaktion der Wirtschaftssubjekte auf das Plaza-Abkommen | 219 |
| 4. Der G-7 Gipfel in Tokio | 221 |
| 5. Der Louvre-Akkord | 223 |
| IV. Regimebildung und Regimeumfeld | 226 |
| C. Dynamik und Stabilität weltwirtschaftlicher Institutionen | 231 |
| I. Funktion und Wandel internationaler Institutionen | 232 |
| 1. Institutionalisierung internationaler Regime | 234 |
| 2. Institutionelles Management und Harmonisierung | 237 |
| II. Die Organisation internationaler Regime | 242 |
| 1. Regimeverteidigung und Institutionalisierungsgrad | 243 |
| 2. Die Bedeutung von Organisationen | 244 |
| 3. Regimeanpassung und Problemakkumulation | 247 |
| 4. Kognitive Prozesse und internationale politische Entscheidungen | 249 |
| III. Schluß: Internationale Institutionen und Globalisierung | 252 |

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

| | |
|---|-----|
| Abb.1: Gefangenendilemma..... | 40 |
| Abb.2: Symmetrisches Harmonie-Spiel..... | 41 |
| Abb.3: Asymmetrisches Harmonie-Spiel..... | 42 |
| Abb.4: Battle-of-the Sexes-Spiel | 45 |
| Abb.5: Tversky-Kahneman-Wertfunktion | 96 |
| Abb.6: Die Politische Ökonomie von Kontinuität und Wandel | 142 |
| Abb.7: Die strukturelle Wirkung internationaler Politik..... | 144 |
| Abb.8: Die strukturelle Wirkung ökonomischer Prozesse | 145 |
| Abb.9: Die Veränderung der Weltmarktintegration der USA, Japans und Deutschlands, 1960-1992..... | 183 |
| Abb.10: Partizipation, Gremien und Ziele internationaler Wirtschaftspolitik | 238 |
| | |
| Tabelle: Prozentuale Veränderung von Weltgüterproduktion und Güterhandel, 1982-1992..... | 182 |

Teil 1

Einleitung

Die Globalisierung der Weltwirtschaft hat nicht nur zu einem steilen Anstieg des materiellen Wohlstandes zumindest in einigen ausgesuchten 'Zentren', sondern auch zu einem verstärkten Wettbewerb zwischen den Unternehmen und zwischen den Industriestandorten geführt. Die letzten zwei Jahrzehnte haben auch verdeutlicht, daß mit einer zunehmenden Integration der Weltwirtschaft eine Reihe von unerwünschten Folgeerscheinungen auftritt. Angefangen vom Aussterben oder der Abwanderung 'alter' Industrien aus den früh-industriellen Gebieten Europas und Nordamerikas bis hin zur Deregulierung ganzer Industriezweige und zum Abbau des Sozialstaates aus Gründen des globalen Wettbewerbs lassen sich gegenwärtig eine Reihe integrationsbedingter wirtschaftlicher Probleme identifizieren.

Damit ging eine Verstärkung der Interdependenz zwischen den Staaten einher. Kein nationales Wirtschaftssystem bleibt heute von der Wirtschaftspolitik anderer Staaten unbeeinflusst. Vor allem wegen des beinahe vollständigen Abbaus internationaler Kapitalverkehrskontrollen und der fortschreitenden Professionalisierung und Globalisierung des Bankwesens verbietet sich für die Staaten in vielen Fällen ein unilaterales Management ökonomischer Prozesse. Zunehmend lassen sich unerwünschte Folgeerscheinungen nur noch gemeinsam, durch zwischenstaatliche Kooperation abfedern. Selbst relativ gering in die Weltwirtschaft integrierte Staaten wie die USA und Japan müssen ihre Wirtschaftspolitik häufig multilateral mit ihren wichtigsten Handelspartnern abstimmen, um gegenüber den Wirtschaftssubjekten und gegenüber ökonomischen Prozessen an Handlungsfähigkeit zu gewinnen.

Eine zunehmend an Aufmerksamkeit gewinnende Begleiterscheinung globaler ökonomischer Prozesse besteht darin, daß die in der Nachkriegsperiode

riode verhandelten und geschaffenen weltwirtschaftlichen Institutionen wie das GATT und das Bretton-Woods-System von der Globalisierung, die sie zum Teil selbst institutionell mit hervorgerufen haben, nicht unbeeinflusst blieben. Selbst wenn sie - wie das GATT - fortbestehen, verlieren sie in bezug auf ihre ursprüngliche Funktion teilweise an Bedeutung. Sie suchen sich entweder neue Aufgaben oder müssen von den Staaten an die veränderten Umweltbedingungen angepaßt werden. Gleichzeitig werden weitere Institutionen etabliert, die entweder neu entstandene Probleme regeln oder alte Probleme lösen helfen sollen.

Doch die Staaten stehen multilateralen 'Lösungen' ihrer nationalen Wirtschaftsprobleme nicht immer aufgeschlossen gegenüber. Zwischenstaatliche Kooperation ist zwar möglich, doch es ist häufig weder die erste Option der Staaten noch sind kooperative Maßnahmen leicht zu verhandeln. Die Staaten haben unterschiedliche und partiell unvereinbare Interessen. Selbst wenn ein gemeinsames, von allen wichtigen Staaten geteiltes Ziel besteht, können politische Probleme auftreten, die eine kooperative Lösung erschweren. So ist häufig die Verteilung von Gewinnen und vor allem von Kosten umstritten. Gelegentlich tritt auch das bekannte Kollektivgutproblem auf, da oftmals Schwierigkeiten bestehen, alle Staaten angemessen an der 'Produktion' eines öffentlichen Gutes zu beteiligen.

Internationale Kooperation erscheint vor dem Hintergrund der Globalisierung als Problem, das eng an weltwirtschaftliche Interessen- und Umfeldkonstellationen gekoppelt ist. Lösungen, die den Staaten zu einem bestimmten Zeitpunkt wegen divergierender Interessen ausgeschlossen scheinen, werden einige Jahre später beschlossen, ohne daß sich die Interessen im wesentlichen angenähert haben. Als Beispiele für diesen Fall können Wechselkursmanagement im Rahmen der G-7, die Finanzmarktregulation in der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und der Abschluß der Uruguay-Runde im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) gelten. Zwar sind diese Fälle höchst unterschiedlich gelagert, aber sie verdeutlichen den Zusammenhang von Umweltbedingungen und der Auflösung von Kooperationsblockaden.

In der Internationalen Politischen Ökonomie wurden die Bedingungen weltwirtschaftlicher Stabilität lange aus einer systemischen und machtpolitischen Perspektive betrachtet. Ausgangspunkt der Theorieentwicklung der siebziger Jahre war der beobachtete hegemoniale Niedergang der USA. Für den an Machtkonstellationen orientierten Realismus schien damit fest-

zustehen, daß auch die in der Nachkriegsphase von den USA geschaffenen Institutionen nicht länger zu stabilisieren und aufrechtzuerhalten seien. Die Ursache für die erwartete Destabilisierung wurde darin gesehen, daß die Kosten der Bereitstellung der öffentlichen Güter weltwirtschaftliche Stabilität und Sicherheit nicht länger aufgebracht werden oder daß die strukturellen Bedingungen, beispielsweise die Existenz eines dominierenden Weltgeldes, nicht länger gegeben seien. Als Referenzfall konnten die Realisten, die diese Idee vertraten, auf den Niedergang und die Aufgabe des Systems fester Wechselkurse von Bretton Woods verweisen.¹

Der Neo-Institutionalismus, der in der amerikanisch dominierten Debatte verwies dagegen auf den Fortbestand anderer, ebenfalls von den USA geschaffenen und dominierten Institutionen. Als 'Referenzinstitution' diente ihnen vor allem das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, das GATT. Der in der Theorie hegemonialer Stabilität behauptete einfache Zusammenhang, das erwies sich spätestens Anfang der achtziger Jahre, war offenkundig falsch. Internationale Regime waren und sind stabiler als der Realismus angenommen hatte.²

Zunächst wurde diese Stabilität den Regimen selbst zugesprochen. Institutionen seien selbststabilisierend und keineswegs einfach abhängige Variablen eines dominierenden Staates, argumentierte Stephen Krasner.³ Mitte der achtziger Jahre führte Robert Keohane die Stabilität internationaler Institutionen auf die in vielen Politikfeldern zu beobachtende internationale Kooperation zurück. Durch Kooperation können Staaten nicht nur internationale Institutionen schaffen, sie können bestehende Institutionen auch kooperativ stabilisieren, wobei letzteres als einfachere Aufgabe angesehen wird.⁴

Keohanes *After Hegemony* hat die Aufmerksamkeit von der Problematik der Stabilität und des Wandels internationaler Institutionen auf die Bedin-

¹ Vgl. Robert Gilpin: *The Politics of Transnational Economic Relations*, *International Organization* 25, 1971, 403ff.; Stephen D. Krasner: *State Power and the Structure of International Trade*, *World Politics* 28, 1976, S. 323.

² Vgl. die Beiträge in Stephen D. Krasner (Hrsg.): *International Regimes*, Ithaca 1983.

³ Stephen D. Krasner: *Regimes as Intervening Variables*, in: derselbe (Hrsg.): *International Regimes*, Ithaca 1983.

⁴ Robert O. Keohane: *After Hegemony*, Princeton 1984, S. 50.