

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.