

Dr. Henning Klodt

## Globale Wirtschaftspolitik für die globalisierte Weltwirtschaft?

Im Zuge der Globalisierung wächst die Wirtschaft immer stärker über nationale Grenzen hinaus. Da reift bei vielen Wirtschaftspolitikern der verständliche Wunsch, ebenfalls in internationale Dimensionen vorzustoßen und gemeinsam mit anderen vom nationalen zum globalen Wirtschaftspolitiker zu werden. Wie sind diese Bestrebungen zu bewerten? Stellen sie die folgerichtige Übertragung der Globalisierung auf die Ebene der Politik dar? Oder sind sie nicht mehr als ein Kartell von Politikern, die damit den für sie unbequemen Wettbewerb der Standorte unterbinden wollen?

Für eine fundierte Antwort auf diese Fragen bedarf es klarer Kriterien, unter welchen Voraussetzungen eine internationale Koordinierung von Wirtschaftspolitik Vorteile bringt und unter welchen nicht. Entsprechende Kriterien werden in diesem Beitrag entwickelt, und sie werden angewandt auf eine Reihe von Politikbereichen, die gegenwärtig im Brennpunkt der internationalen Politikdebatte stehen.

### *Kriterien zur internationalen Politikkoordination*

Das Kernproblem der internationalen Politikkoordination liegt in dem Zielkonflikt, der sich aus der Notwendigkeit zur Eindämmung grenzüberschreitender Spillovers einerseits und aus der dabei unvermeidlichen Beeinträchtigung des internationalen Systemwettbewerbs andererseits ergibt. Je ausgeprägter die Spillovers, desto größere Wohlfahrtsgewinne lassen sich prinzipiell über eine internationale Politikkoordination erzielen. Beispiele grenzüberschreitender Spillovers können die Emission von Treibhausgasen, die Wettbewerbsbehinderungen multinationaler Kartelle oder die Handelsverzerrungen durch Zölle und andere Protektionsmaßnahmen sein. Je höher dagegen die Unsicherheiten über die adäquate Ausgestaltung von Wirtschaftspolitik, desto größer die Gefahr, durch internationale Koordinierung den Systemwettbewerb zwischen Ländern als »Entdeckungsverfahren« für effiziente wirtschaftspolitische Regeln auszuschalten.

Ob ein bestimmter Politikbereich international koordiniert werden sollte oder nicht, ist demnach an den Kriterien der Spillovers und des Systemwettbewerbs zu messen. Dabei muss beurteilt werden, ob die Reduzierung der Spillovers durch Koordinierung die Beeinträchtigung des Systemwettbewerbs aufwiegt oder nicht.

Die Spillovers, um deren Eindämmung es bei der Koordinierung geht, sind in der Regel leicht zu benennen, so dass ihre Befürworter um überzeugende Argumente in der Regel nicht verlegen sind. Die evolutorischen Verbesserungen in der Wirtschaftspolitik, die bei einem internationalen Wettbewerb unterschiedlicher Regelsysteme entdeckt werden könnten, sind dagegen ungleich schwerer zu belegen, da sie ex ante zwangsläufig unbekannt sind. Es herrscht also eine unverkennbare Asymmetrie zwischen den im vorhinein zu erkennenden Erträgen und den möglichen Kosten einer internationalen Politikkoordination.

### *Wohlfahrtsfördernde Koordination*

Nach den hier diskutierten Kriterien gehört die internationale Handelspolitik recht eindeutig zu den Bereichen, in denen eine internationale Koordination sinnvoll erscheint; denn die

Ausstrahlungswirkungen nationaler Protektionsmaßnahmen auf andere Länder können gravierend sein, und die Unsicherheiten darüber, ob die Regeln des GATT-Vertrages tatsächlich wohlfahrtsfördernd sind, erscheinen eher gering. In den gegenwärtig laufenden Welthandelsgesprächen, der sogenannten Doha-Runde, stehen vor allem die unerledigten Aufgaben aus der Uruguay-Runde auf der Tagesordnung, darunter der Agrar- und der Textilhandel, die sozusagen die letzten Refugien des klassischen Protektionismus bilden. Als Restposten aus der Uruguay-Runde werden darüber hinaus auch der Dienstleistungshandel sowie die handelsrelevanten Investitionshemmnisse verhandelt. Hier reicht die Handelsliberalisierung über die Abschaffung reiner Grenzbarrieren hinaus und greift zunehmend in die interne Wirtschaftspolitik der Partnerländer ein. Entsprechend groß sind die Vorbehalte vieler Länder, vertragliche Verpflichtungen einzugehen, denn die nationale Souveränität ist hier weit stärker betroffen als bei der herkömmlichen Handelsliberalisierung.

Die mangelnde Bereitschaft, nationale Kompetenzen aufzugeben, ist auch das Haupthindernis bei der Einführung einer internationalen Wettbewerbspolitik. Dabei ist die Dringlichkeit einer internationalen Koordination angesichts der jüngsten Welle multinationaler Megafusionen unübersehbar geworden. Einen ersten Ansatz könnte ein internationales Übereinkommen zur Kontrolle offenkundig wettbewerbswidriger Kartelle bieten. Dieses Kartellverbot sollte allerdings nur auf grenzüberschreitende Absprachen angewandt werden, so dass unterschiedliche nationale Kartellpolitiken weiterhin nebeneinander bestehen könnten.

Dringlich erscheint eine verstärkte internationale Koordination nicht zuletzt in der Klimapolitik. Mit den Protokollen von Montreal und Kyoto wurden wichtige Grundsteine zum Schutz des Ozonschildes und zur Reduzierung von Treibhausgasen gelegt. Derzeit geht es vorrangig darum, möglichst viele Staaten verbindlich auf die in diesen Protokollen genannten Maßnahmen zu verpflichten und die Verfahren zu ihrer Umsetzung zu regeln.

Dabei stellt sich mehr und mehr heraus, dass hinter den internationalen Umweltproblemen letztlich ein Nord-Süd-Konflikt um die Verteilung weltweiter Emissionsrechte steht. Da das globale Klimaproblem nur von entwickelten und weniger entwickelten Ländern gemeinsam gelöst werden kann, werden beide Seiten Kompromisse machen müssen: Die ärmeren Länder werden akzeptieren müssen, dass eine klimaschonende Wirtschaftsentwicklung letztlich auch in ihrem Interesse liegt. Und die reicheren Länder werden finanzielle Mittel und Technologien bereitstellen müssen, die ärmeren Ländern eine klimaschonende Industrialisierung ermöglichen. Trotz aller diplomatischer Erfolge auf Klimakonferenzen ist die internationale Staatengemeinschaft von solch einem Konsens noch weit entfernt.

### *Koordination mit Risiken*

Während es bei Handels-, Wettbewerbs- und Klimapolitik vorrangig um Fragen der Implementierung und Durchsetzung wohlfahrtsfördernder internationaler Regeln geht, stellen sich in anderen Politikbereichen weitaus grundsätzlichere Probleme. Ein wichtiges Beispiel dafür ist die internationale Steuerpolitik. Vielerorts wird die Gefahr heraufbeschworen, es drohe ein ruinöser Steuersenkungswettbewerb, an dessen Ende keiner der beteiligten Staaten mehr über die nötigen Mittel zur Finanzierung seiner Aufgaben verfüge (race to the bottom).

Diese Argumentation hält weder der theoretischen noch der empirischen Prüfung stand. Trotz fortschreitender Globalisierung sind die Staatsquoten weltweit immer noch eher zu hoch als zu niedrig. Wenn ein verschärfter internationaler Standortwettbewerb die Regierungen dazu zwingt,

»schlanker « zu werden und sorgsamer mit knappen Steuermitteln umzugehen, kann das der Wohlfahrt der Bürger nur förderlich sein.

Unverkennbar ist allerdings das Problem, dass sich das international mobile Kapital immer leichter der Besteuerung entziehen kann und dass deshalb die Steuerlast immer stärker dem immobilen Faktor Arbeit aufgebürdet werden muss. Doch auch hier liegt die Lösung nicht in einer internationalen Vereinheitlichung der Steuersätze (die im Übrigen auch kaum auf den Bahamas oder den Cayman-Inseln durchsetzbar wäre). Da Kapitaleigner als Personen weitaus immobil sind als das Kapital selbst (mit Ausnahme weniger Tennisprofis), lässt sich der Steuersenkungswettkampf im Prinzip bereits dadurch aufhalten, dass die Kapitalerträge am Wohnsitz der Kapitaleigner und nicht am Einsatzort des Kapitals besteuert werden. Das Kernproblem liegt dann nicht mehr bei den international unterschiedlichen Steuersätzen, sondern nur noch bei der Steuerhinterziehung, gegen die sich der Staat letztlich bei jeglicher Art der Besteuerung zur Wehr setzen muss.

Angesichts der Währungskrisen in Lateinamerika und Fernost aus den achtziger und neunziger Jahren ist es verständlich, dass für den globalen Wirtschaftspolitiker die Neuordnung der internationalen Finanzmärkte weit oben auf der Agenda rangiert. Im Brennpunkt steht dabei die Rolle des Internationalen Währungsfonds (IWF), der sich immer wieder vergeblich bemüht hat, den betroffenen Ländern mit Beistandskrediten bei der Verteidigung ihrer Währungen zu helfen.

Dabei erscheint es völlig illusorisch, künftige Währungskrisen allein dadurch abwehren zu wollen, dass dem IWF mehr finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Bei den großen Transaktionsvolumina und den hohen Reaktionsgeschwindigkeiten, wie sie heute an den internationalen Devisenmärkten herrschen, wäre selbst eine Verzehnfachung der Fondsmittel nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. Den Nutzen von den Beistandskrediten haben allein die internationalen Anleger, denen es auf diese Weise ermöglicht wird, ihr Kapital zu einem für sie noch recht günstigen Wechselkurs aus der jeweiligen Krisenregion abzuziehen.

Sowohl in Lateinamerika als auch in Südostasien gab es realwirtschaftliche Probleme, die eine Abwertung erforderlich machten. In Lateinamerika war es vor allem die ausufernde Staatsverschuldung, während es in Südostasien kurzfristige private Kredite waren, die in Investitionsprojekte flossen, deren Rentabilität zeitweise allzu euphorisch beurteilt wurde. Wenn sich die betroffenen Regierungen frühzeitiger zu einer angemessenen Wechselkurskorrektur entschlossen hätten, wären die Währungskrisen sicherlich weitaus glimpflicher verlaufen.

Zumindest in Südostasien ist der Zustrom ausländischen Kapitals auch dadurch forciert worden, dass viele private Investoren die tatsächlichen Kreditrisiken aufgrund eines intransparenten Banken- und Finanzmarktsystems völlig unterschätzt haben. Manche Beobachter sind besorgt, in China könne sich derzeit eine ähnliche Problemlage aufbauen. Es ist deshalb zu begrüßen, dass derzeit unter dem Stichwort einer neuen internationalen Finanzarchitektur intensiv darüber beraten wird, wie die Transparenz der Finanzmärkte erhöht werden kann. Bei dieser Art der Krisenprävention könnte auch dem IWF wieder eine wichtige Rolle zuwachsen: Zum einen ist dort das Fachwissen vorhanden, das zur Überwachung internationaler Mindeststandards in der Bankenaufsicht benötigt wird. Und zum anderen könnte der Fonds die ihm zur Verfügung stehenden Kreditmöglichkeiten auch als Druckmittel einsetzen, um jene Länder zum Einhalten der Regeln zu bewegen, die auf Unterstützung bei der Lösung von Zahlungsbilanzproblemen hoffen.

Ein besonders stark umstrittenes Beispiel der Politikkoordination stellen soziale Mindeststandards dar. Inwieweit die hochentwickelten Länder überhaupt das moralische Recht haben, ärmeren Ländern ihre Vorstellungen sozial zumutbarer Arbeitsbedingungen aufzuzwingen, ist letztlich ein politisches Werturteil und lässt sich aus rein ökonomischer Sicht nicht beantworten. Kein Zweifel

sollte jedoch daran bestehen, dass eine derartige internationale Sozialpolitik nicht mit der Handelspolitik verquickt werden sollte: Der Widerstand ärmerer Länder gegen international verbindliche Sozialnormen könnte sich auf diese Weise zum Widerstand gegen die gesamte internationale Handelsordnung ausweiten, von der alle Beteiligten auch die sozial schwachen Arbeitskräfte in der Dritten Welt nur Nachteile hätten.

Alles in allem gibt es für den globalen Wirtschaftspolitiker reichlich zu tun, um ein internationales Regelwerk zu schaffen, das den stürmischen Herausforderungen der globalisierten Weltwirtschaft standhalten kann. Vor Übereifer ist jedoch zu warnen, denn es kommt darauf an, den schwierigen Balanceakt zu schaffen zwischen der nötigen Eindämmung internationaler Spillovers und der unvermeidlichen Beeinträchtigung des Systemwettbewerbs. Die internationalen Regeln sollten deshalb stets als Minimalregeln ausgestaltet sein, die nationale Regeln eher ergänzen als verdrängen; und im Zweifel sollten eher zu wenige als zu viele internationale Regeln etabliert werden.

*Dr. Henning Klodt ,Institut für Weltwirtschaft, Leiter der Forschungsabteilung«Wachstum, Strukturwandel und internationale Arbeitsteilung«,Kiel.*