

Alfred Schüller
Marburg, Dezember 2009

Globalisierung als Ordnungsaufgabe

-

Die Sicht des Ordnungsökonomien

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	3
II. Vom universellen Knappheitsproblem zum Ordnungsproblem der Globalisierung	3
1. Knappheitskonflikte	3
2. Das Ordnungsproblem – Die ordnungsökonomische Sicht.....	5
3. Das Ordnungsproblem aus Sicht der christlichen Wirtschaftsethik	8
III. Merkmale der Globalisierung.....	11
IV. Globalisierung – Für und Wider	13
1. Befürworter und Begünstigte.....	13
2. Gegner und Benachteiligte.....	17
b. Politische Angstgemeinschaften	18
c. Die Angst vor negativen Selbstverstärkungen im Globalisierungsprozess	19
d. Anti-Globalisierungsbewegungen	20
V. Der historische Hintergrund der Globalisierung.....	22
1. Der Prozess der Internationalisierung und Renationalisierung vor und nach dem Ersten Weltkrieg.....	22
2. Der Prozess der Internationalisierung nach dem Zweiten Weltkrieg.....	24
VI. Ordnungspolitische Triebkräfte auf dem Weg der Globalisierung.....	25
VII. Selbstordnende Kraft der Globalisierung?	26
VIII. Globalisierung als nationale Ordnungsaufgabe.....	27
IX. Globalisierung und internationale Regelbindungen	30
XI. Globalisierung und internationale Wettbewerbspolitik	30
1. Aufgaben.....	30
2. Methoden	32
3. Folgerungen.....	34
XI. Globalisierung und Welthandelspolitik	35
XII. Globalisierung und Weltwährungsordnung.....	43
1. Die währungspolitischen Voraussetzungen der Globalisierung im 19. Jahrhundert – Lehren für heute.....	43
2. Globalisierung und das Bretton Woods-System.....	44
3. Feste oder bewegliche Wechselkurse?.....	45
a. <i>Historische Erfahrungen</i>	45
b. <i>Aktuelle Erkenntnisse</i>	46
4. Zwischen festen und beweglichen Wechselkursen: Die Suche nach einem Mischsystem	49
a. <i>Der Wunsch nach wirtschaftspolitischer Souveränität</i>	49
b. <i>Vom Scheitern des diskretionären Mischsystems zur Politik der Devisenmarktinterventionen</i>	50
c. <i>Stabilisierung der Wechselkurse durch ein geregeltes Zielzonenkonzept</i>	51
d. <i>Stabilisierung durch eine Tobin Steuer?</i>	52
XIII. Die Beutung der USA für die währungs- und wirtschaftspolitische Stabilität der Welt.....	56
XIV. Wettbewerb der Ordnungspolitik – Haupttriebkraft der Globalisierung	63
1. „ <i>Internationalism like Charity begins at home</i> “.....	63
2. Nationale Ordnungspolitik als Triebkraft der Globalisierung	65

I. Einleitung

Globalisierung kann als Vorgang einer *beschleunigten* Wissens- und Arbeitsteilung und Wirtschaftsverflechtung über herkömmliche Raum- und Zeitgrenzen hinweg verstanden werden. Vielfach wird damit eine Ausdehnung des Wirtschaftsraums unabhängig von staatlichen Grenzen und Jurisdiktionen in Verbindung gebracht. Den Menschen bieten sich neue Möglichkeiten, weltweite Tauschbeziehungen aufzunehmen, neue produktive Betätigungsfelder zu entdecken und damit unbewusst und ungewollt soziale Konflikte zu vermindern, soweit sich diese aus dem universellen wirtschaftlichen Knappheitsproblem ergeben. Das ist keineswegs selbstverständlich, wie sich an durchaus widersprüchlichen Ordnungskräften der Vergangenheit und Gegenwart und an den nationalen Triebkräften und Ordnungsbemühungen für den Aufbau und die Entfaltung einer funktionsfähigen und menschenwürdigen Weltwirtschaft zeigen lässt. Zugleich werden mit weltoffenen Austauschmöglichkeiten neuartige Unsicherheiten und Gefährdungen in Verbindung gebracht; aktuell z. B. mit Krisenerscheinungen. Diese können ein zukunftsorientiertes Wirtschaften, ja den gesamten Wirtschaftsablauf hemmen, Arbeitslosigkeit, unausgenutzte Produktionsmöglichkeiten und andere Formen gesellschaftlicher und weltwirtschaftlicher Desintegration hervorrufen, insgesamt also den Wohlstand der Völker gefährden.

Handelt es sich um Begleiterscheinungen, die dem Globalisierungsprozess unausweichlich innewohnen? Die Ordnungsökonomik geht von der Ordnungsbedürftigkeit des wirtschaftlichen Handelns und von der Frage aus: Welche Möglichkeiten gibt es, um den menschlichen Tauschbeziehungen in weltoffenen arbeitsteiligen Prozessen eine verlässliche und menschenwürdige Ordnung zu geben? Welche ordnenden Kräfte sind bei der Entstehung und Gestaltung einer solchen Ordnung auf der nationalen, internationalen und supranationalen Ebene beteiligt?

II. Vom universellen Knappheitsproblem zum Ordnungsproblem der Globalisierung

1. Knappheitskonflikte

Nach dem Grundverständnis der christlichen Sozialethik ist der Mensch Ursprung, Träger und Ziel aller gesellschaftlichen Einrichtungen. Hierzu zählen auch alle Vorkehrungen für die Bereitstellung von Sachgütern und Dienstleistungen, die benötigt werden, um das Leben zu erhalten und zu gestalten. Überall übersteigen die menschlichen Bedürfnisse die Möglichkeiten der Güter- und Leistungsbereitstellung mehr oder weniger weitgehend. Deshalb besteht das universelle Problem des Wirtschaftens in der Knappheit und der Aufgabe, diese zu mindern. Und letztlich stehen alle diese Bemühungen im Dienste außerökonomischer Zwecke der Lebensgestaltung.

Hierfür sind die Menschen in der Regel hinreichend begabt. Sie sind einfallsreich genug, um geeignete Wege der Knappheitsminderung zu finden und sich die Erfahrung zunutze zu machen, die sich bewährt haben. So etwa die Erkenntnis, dass die eigenen Versorgungsprobleme meist wirkungsvoller gelöst werden können, wenn man sich freiwillig auf Tauschbeziehungen mit anderen Menschen einlässt, also sozialwirtschaftlich denkt und handelt. Ausdruck des Wirtschaftens als Sozialwirtschaft sind vielfältige Formen der Teilung von Wissen und Arbeit untereinander - in der Familie, in Unternehmen, wirtschaftlichen

Vereinigungen und Verbänden, kulturellen, religiösen Gemeinschaften. Das Prinzip, das die internationale und globale Teilung von Wissen und Arbeit vorteilhaft macht, um das Knappheitsproblem zu lösen, ist kein anderes als jenes, welches die Arbeits- und Wissensteilung generell als Mittel des wirtschaftlichen Fortschritts und Wohlstands sowie als Potential für ein friedentiftendes menschliches Miteinander empfiehlt. Diesem wirtschaftswissenschaftlichen Gedanken des Tauschs als Lehre von der Friedfertigkeit hat *Adam Smith* (1723-1790) als erster geradezu klassischen Ausdruck verliehen (1776/1999, IV. ii. 11 und 12):

„Es ist ein Grundsatz jedes klugen Familienvaters, niemals zu versuchen, das zu Hause zu machen, was ihn mehr kostet, wenn er es selbst macht, als wenn er es kauft....Was im privaten Verhalten jeder Familie klug ist, kann in dem eines großen Königreiches schwerlich töricht sein. Wenn ein fremdes Land uns mit einer Ware billiger versorgen kann, als wir selbst sie erzeugen können, so sollten wir sie besser mit einem Teil des Ertrages unserer eigenen Tätigkeit – und zwar einer solchen, bei der wir einen Vorteil haben – von ihm kaufen.“

Und nach *David Ricardos* (1772-1823) Theorie der komparativen Kostenunterschiede kann der Gedanke der Arbeitsteilung in Verbindung mit den Vorteilen der Spezialisierung gebracht werden (1817/1972, S. 107 ff.):

Ein Mensch mit vielfältigen Fähigkeiten wird auch dann die Leistungen anderer Menschen in Anspruch nehmen, wenn er selbst mehr davon versteht. Es ist vorteilhaft, sich auf die Fähigkeiten zu konzentrieren, die man vergleichsweise am besten beherrscht. Haben Anbieter in einem weniger produktiven Land bei mehreren oder bei allen Erzeugnissen absolut höhere Kosten, so werden sie bei manchen dieser Erzeugnisse einen vergleichsweise geringeren Kostennachteil haben. Und für Anbieter aus Ländern, die umgekehrt bei allen Gütern eine absolute Kostenüberlegenheit haben, ist es klug, nicht alles selbst zu erzeugen, sondern vor allem jene Güter und Güterqualitäten herzustellen und zu exportieren, bei denen die Überlegenheit gegenüber den anderen in- und ausländischen Produzenten größer ist. Ob internationale Wirtschaftsbeziehungen für die beteiligten Wirtschaftssubjekte und Länder vorteilhaft sind, ist also keine Frage ihres Entwicklungsstandes, gemessen etwa an der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität.¹ Die Meinung, die Menschen in Niedriglohnländern würden durch freie Handelsbeziehungen mit den Industrieländern ausgebeutet, beruht auf ungeschultem Denken und dient möglicherweise dem Versuch, mit einem moralischen Vorwand Menschen in wirtschaftlich aufstrebenden Ländern zu diskriminieren, um Arbeitsplätze und Besitzstände in wirtschaftlich hoch entwickelten Ländern zu schützen.

Wie kann aber die Wissens- und Arbeitsteilung einen Gleichlauf zwischen Einzelinteressen und den Interessen der unzähligen anderen Menschen, die am arbeitsteiligen Austauschprozess wo auch immer in der Welt direkt oder indirekt beteiligt sind, herbeiführen und verlässlich in einem Klima der Friedfertigkeit garantieren? Immerhin wächst mit der räumlichen Ausdehnung, zunehmenden Intensität und Anonymität der Wissens- und Arbeitsteilung und der Überschreitung von Mentalitäts-, Rechts- und Währungsgrenzen die wirtschaftliche Abhängigkeit der Menschen und mit ihr die Ungewissheit und Konflikthanfälligkeit des Wirtschaftens:

- *Erstens* hinsichtlich der Verlässlichkeit der Tauschpartner und der Güterversorgung nach Art und Umfang sowie der Vorteilhaftigkeit der Tauschwertrelationen. Sind die

¹ Die durchschnittliche Arbeitsproduktivität ist das Verhältnis von erzeugter Gütermenge zur Anzahl eingesetzter Beschäftigungseinheiten. In der amtlichen Statistik wird die Arbeitsproduktivität durch das reale Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen je Erwerbstätigen gemessen. Im Wachstum der Arbeitsproduktivität wird üblicherweise die wichtigste Quelle des allgemeinen Wohlstands gesehen. Dabei wird häufig übersehen, dass dieses Wachstum dort, wo die Faktorpreisrelationen (vor allem das Verhältnis der Lohn- und Kapitalkosten) nicht knappheitsgerecht sind, mit einem abnehmendem Arbeitskräftebedarf und unter Umständen mit zunehmenden sozialen Problemen verbunden sein kann. Dieses Ergebnis ist freilich nicht durch den Produktivitätsanstieg verursacht, sondern die Folge einer relativen Überbewertung des Faktors Arbeit, die einen – gemessen an den verfügbaren Arbeitskräften - Fehlanreiz für arbeitssparende Investitionen und eine kapitalintensive Produktionsweise ausübt. Deshalb ist – auch im Prozess der Globalisierung – die Herstellung eines knappheitsgerechten Rechnungszusammenhangs ein zentrales Ordnungsproblem (siehe Kapitel IX).

Tauschbeziehungen überschaubar, kann man sich durch persönliche Kenntnis der Vertragspartner ein Urteil bilden, ob diese bei der Einlösung der Gegenleistung fair und verlässlich sind. Doch selbst in überschaubaren Sozialbeziehungen sind solche Bemühungen mit Informations-, Übertragungs- und Kontrollkosten (kurz: *Transaktionskosten*) verbunden. Diese können so hoch sein, dass der Bereich lohnender Austauschbeziehungen erheblich schrumpfen kann. Das gilt besonders dann, wenn die freiwillige tauschwirtschaftliche Güterversorgung durch Diebstahl und Raub, Erpressung, Täuschung, Betrug, durch willkürlichen Vertragsbruch und andere Möglichkeiten der Übervorteilung und Ausbeutung der Partner, etwa durch Marktmacht, gefährdet ist.

- *Zweitens* kann dann hinsichtlich des Verhaltens der Menschen eine so große Unsicherheit und Konfliktrichtigkeit bestehen, dass ein erheblicher Teil der produktiven Kräfte für unproduktive Informations-, Verhandlungs- und Verteidigungsanstrengungen eingesetzt werden muss - notfalls für die gewaltsame Sicherstellung der Gegenleistung und der Güterbeschaffung. Dieser Umstand kann dann die Menschen notdürftig dazu veranlassen, in die autarke Selbstversorgung auszuweichen. Um das zu vermeiden und das Wirtschaften weltweit in den Dienst einer friedfertigen, den Wohlstand mehrenden Wissens- und Arbeitsteilung zu stellen, müssen sich die Tauschpartner mit ihren wechselseitigen Ansprüchen in einem „formell und materiell schützenden Rahmen moralisch-rechtlich-institutioneller Art geborgen fühlen können. Nur dann werden sie vernünftigerweise bereit sein, die mit dem Wohlstandssteigernden Austausch verbundenen Risiken fortgesetzt auf sich zu nehmen“ (*Röpke, 1945/1954, S. 105*). Aus dem Sachproblem der Knappheitskonflikte wird ein *Ordnungsproblem*.

2. Das Ordnungsproblem – Die ordnungsökonomische Sicht

Für die Lösung können drei Ordnungsebenen unterschieden werden:

1. Die Ebene der spontanen Kooperation auf der Grundlage von informellen Regeln (Konventionen und sittlich-kulturellen Normen des menschlichen Zusammenlebens), die eine wechselseitige Selbstbeschränkung und Selbstkontrolle aus Eigeninteresse bewirken.
2. Die Ebene des Wettbewerbs, der einmal als Verfahren angesehen werden kann, Tatsachen zu entdecken, die ohne sein Bestehen unbekannt bleiben oder doch zumindest nicht genutzt würden (siehe *von Hayek, 1969, S. 249 ff.*). Zum anderen kann der Wettbewerb als „nicht-autoritäres System sozialer Kontrollen“ (*Erich Hoppmann*) angesehen werden, die von den Interessen der Mitbewerber auf der Marktneben- und den Interessen der Käufer auf der Marktgegenseite bestimmt sind.
3. Die Kontrolle durch den Staat im Falle von Markt- und Wettbewerbsversagen bei der Sicherung der institutionellen Grundlagen für wettbewerbliche Marktprozesse. Das ist die Ebene des Staates als Instanz für den Rechtsschutz² und für das Angebot von öffentlichen Gütern (zur ökonomischen Begründung des Rechtsschutz- und des Leistungsstaates siehe *Buchanan, 1984*).

Zu 1: Die *erste Ebene* beruht nach *Smith* auf „Tugenden“, die vom Interesse der Menschen bestimmt sind, Missbilligungen oder Beschämungen der Mitmenschen zu vermeiden, Lob, Ansehen und Vertrauenswürdigkeit zu erwerben (siehe *Frank, 1992, S. 87*) und notfalls mit

² Die den Austausch und den Wohlstand fördernde Qualität des Rechtsschutzstaates hat *Adam Smith* (1976/1999, S. 864) wie folgt charakterisiert: „Handel und Gewerbe können selten über längere Zeit in einem Staat gedeihen, der keine geregelte Rechtspflege hat, in dem sich die Leute im Besitz ihres Eigentums nicht sicher fühlen, die Vertragstreue nicht gesetzlich verankert ist und die Staatsgewalt nicht regelmäßig dazu eingesetzt werden soll, von allen Zahlungsfähigen die Zahlung ihrer Schulden zu erzwingen. Kurz, Handel und Gewerbe können selten in einem Staat gedeihen, in dem man nicht einigmaßen auf den Rechtssinn der Regierung vertraut“.

der wohlwollenden Hilfe anderer rechnen zu können. Moral entsteht aus dieser Sicht als Anreiz, Selbstbeschränkung und -überwachung anzubieten. „Man ist nur lebendig, wenn man sich des Wohlwollens anderer erfreut“, heißt es bei Goethe, und in der Spieltheorie gilt: Der wahre Egoist kooperiert gleichsam auf rationalen imaginären Tauschmärkten, die auf wechselseitig nützlichen „moralischen Gefühlen“ beruhen (siehe Meyer, 2000). Diese bestehen in der Bereitschaft, ehrlich, fair und verantwortlich zu wirtschaften, in verantwortbaren Fristen und Wirkungsketten zu denken, die Regeln nach den Grundsätzen gerechten Verhaltens (siehe Hayek, 2003, S. 181 ff.) einzuhalten. Diese aus moralischen Selbstbindungen entstehende innere Ordnung („internal ordering“) vermag mit zunehmender internationaler Geltung die Transaktionskosten des Marktsystems generell zu senken.

Die ordnende Kraft der Regeln der Selbstbeschränkung aus Eigeninteresse, also der *ersten Ebene*, kann nach *Smith* nur das Zusammenleben der Menschen innerhalb kleiner überschaubarer Gruppen friedlich und „gerecht“ im Sinne von diskriminierungsfrei gestalten helfen. In Großgesellschaften, in denen die Teilung des Wissens, der Arbeit und der Verantwortung über enge Lebens- und Erfahrungsgemeinschaften hinausgeht, können die „moralischen Gefühle“ nicht mehr zuverlässig verhindern, dass Interessenkonflikte gewaltsam und rücksichtslos ausgetragen werden. Es bedarf deshalb weitergehender Regelkonstellationen.

Zu 2: So beruht die *zweite Regelebene* einmal auf der Erkenntnis, dass die Faktoren und Umstände, die in ihrem Zusammenwirken das individuelle Handeln jeweils konkret bestimmen, nicht bekannt sind.³ Erst im Wettbewerb kann dieses Wissen erschlossen und arbeitsteilig genutzt werden. Gesellschaften, die sich dieses Verfahrens im Umgang mit dem Knappheitsproblem bedienen, haben im Wettbewerb mit anderen Gesellschaften komparative Vorteile. Deshalb kann man die Wettbewerbsfreiheit nicht nur für hoch entwickelte Wirtschaften, sondern gerade auch für aufstrebende Länder („emerging countries“) als unentbehrlich ansehen. In diesen ist noch besonders viel zu entdecken, um im Globalisierungsprozess aufzuholen, eigene Wettbewerbsvorteile zu finden und zu nutzen. Zum anderen geht vom Wettbewerb ein Leistungs- und Anpassungsdruck aus. Dieser wirkt sich durchweg zu Gunsten des Gemeinwohls im Sinne einer bestmöglichen Versorgung wie auch der Ausbalancierung menschlicher Interessen auf der Angebots- und Nachfrageseite aus. Es gibt kein wirksameres Mittel, um zu verhindern, dass bei der Teilung von Wissen und Arbeit diskriminierende Handlungsbedingungen dauerhaft die Oberhand gewinnen können. Wettbewerbliche Strukturen dienen damit dem sozialemischen Anliegen, der Entstehung von Macht zuvorzukommen und bestehende Macht abzubauen, um gesellschaftsfeindliche Herrschaftsformen zu verhindern - nicht nur auf den Gütermärkten, sondern auch auf den politischen Märkten.

Zu 3a: Kernstück des *Rechtsschutzstaates* auf der *dritten Regelebene* ist die Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs (siehe Eucken, 1990). Grundbedingung dieser externen Ordnung („external ordering“) ist der Staat, der Recht setzt und Recht schützt, also Gewalt, Betrug und Irreführung ahndet, den Geldwert und die Vertragsfreiheit als Voraussetzung für ein die Knappheiten zutreffend anzeigendes flexibles Preissystem sichert, der offene Märkte nach innen und außen im Interesse einer präventiv wirkenden hohen Anpassungsflexibilität garantiert, private Eigentumsrechte schützt und die mit der Nutzung

³ Gemeint sind das Wissen, das in die individuellen Pläne der dezentral entscheidenden Wirtschaftssubjekte eingeht, die normativen und motivationalen Bestimmungsgründe menschlichen Handelns, das Handlungspotential der Wirtschaftsteilnehmer, der Grad seiner Nutzung, die Art und Weise, wie entschieden wird und wie Korrekturen vorgenommen werden (Hayek, 1969).

verbundenen Risiken voll zulastet. Hierbei ist sicherzustellen, dass das Recht der freien Vertragsschließung nicht zur Aufhebung dieses Rechts missbraucht werden kann (zum Beispiel durch Kartellverträge oder den Wettbewerb ausschaltende Unternehmenskonzentrationen; siehe Kapitel X). Eine verlässliche Wirtschafts- und Währungspolitik ist Bedingung dafür, dass die ohnehin riskanten Investitionsentscheidungen nicht von dieser Seite noch zusätzlich verunsichert und dass Vorkehrungen gegen externe oder soziale Kosten getroffen werden. Mit diesen negativen *Externalitäten* sind Verletzungen von Eigentumsrechten Dritter gemeint, die nicht im Rechnungszusammenhang der Vertragspartner berücksichtigt („internalisiert“) sind, die mit ihren Transaktionen die Schädigung herbeiführen. Um das darin liegende Ordnungsproblem zu beurteilen, bedarf es eines ordnungs- oder institutionentheoretischen Prüfsteins:

Hierzu kann im Anschluss an *Hayek* (2003, S. 181 ff.) auf die Regeln des gerechten Verhaltens in den Beziehungen der Menschen untereinander und in den Grundsätzen der Regelentstehung und –gestaltung zurückgegriffen werden. Diese Regeln zeichnen sich durch Handlungsrechte aus, die nicht auf Kosten rechtmäßiger Erwartungen anderer wahrgenommen werden können. Das Rechtmäßige ist durch Regeln zu bestimmen. Zum Beispiel können bestimmte Bankgeschäfte erlaubt sein, die Anreize bieten, Menschen ohne deren Wissen und Wollen in riskante Transaktionen hineinzuziehen und ohne Aussicht auf angemessene Kompensation zu schädigen. Diese Schädigungsfreiheit ermöglicht einen Übergriff in die Handlungsrechte Dritter. Wird hierin ein Gerechtigkeitsverstoß gesehen, stellt sich die Aufgabe, die bestehende Rechtsverteilung (etwa hinsichtlich der Haftung), die die Schädigung zulässt, zugunsten der Geschädigten umzukehren. Ein geregelter Ausschluss entsprechender Schädigungspotentiale dürfte dann besonders gerechtfertigt sein, wenn hierdurch zugleich einer Gefährdung grundlegender marktwirtschaftlicher Institutionen und der marktwirtschaftlichen Gesamtordnung insgesamt vorgebeugt werden kann.

Nach *Hayek* (2003, S. 188) sind bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Regeln der Gerechtigkeit jene „unbeabsichtigten Auswirkungen einer spontanen Ordnung (auszunehmen), die nicht vorsätzlich von jemand herbeigeführt wurden“. Das schließt jedoch keineswegs aus, dass es im Rahmen einer spontanen Ordnung unabsichtliche Schädigungen (negative Externalitäten) gibt, die – sobald sie als solche erkannt sind – Anlass geben müssten, über ihre Rechtmäßigkeit nachzudenken, zu entscheiden und eventuelle Änderungskosten in Kauf zu nehmen (siehe Kapitel).

Zu 3b: Die Regeln des gerechten Verhaltens als Ausdruck der „äußeren Ordnung“ können zugleich als Ordnungsprinzip für die staatliche Aufgabe angesehen werden, sog. öffentliche Güter bereitzustellen. Von diesen wird angenommen, dass sie – obwohl sie einen günstigen Rahmen für individuelle Entscheidungen schaffen – wegen zu hoher Transaktionskosten über Märkte nicht hinreichend angeboten werden. Hierzu zählen Maßnahmen der Landesverteidigung, der Gewährleistung eines verlässlichen Geld- und Bankensystems, die Sicherung grundlegender Einrichtungen der Erziehung und der Bildung sowie der Fürsorge für diejenigen, die ihre eigenen Interessen nicht wahrnehmen können, Regeln der Verkehrssicherheit, gesundheitspolizeiliche Vorkehrungen, Normierung von Gewicht und Maßen, Informationen über wirtschaftliche, soziale und ökologische Zusammenhänge, Unterhaltung von Kataster- und Vermessungsämtern, Maßnahmen des Umweltschutzes. Die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise lenkt das besondere Interesse auf solche Regeln und Einrichtungen, die geeignet sind, dem Finanzsystem ein verlässlicheres Fundament des Vertrauens zu geben. Grundlegende Bedingungen für die Vermeidung von negativen externen Effekten sind in ordnungsökonomischer Sicht:

- Stabile Geldverhältnisse als Basis von Gläubiger-Schuldnerbeziehungen, die frei von Privilegien und monetär verursachten Fehlentwicklungen des Marktsystems sind. Geldwertstabilität erfordert eine Regel- und Anreizkonstellation für die Geldpolitik auf der Grundlage der institutionellen und persönlichen Unabhängigkeit der Zentralbank von Weisungen, Anpassungs- und Finanzierungswünschen der Regierung.
- Anlage- und Finanzierungsmöglichkeiten, die vor Irreführung, Betrug und Täuschung schützen, die im Aktiv- und Passivgeschäft der Banken die Einheit von Entscheidung und Haftung und im Falle von Wertverbriefungen Ausstattungsmerkmale sichern, die es erlauben, die Gewissheit der Schuld, die Bonität des Schuldners, die Echtheit der Verbriefungsform und den Risikogehalt abzuschätzen.

Die *innere Ordnung* kann für den Charakter und die Gestaltung der *äußeren Ordnung* ein wichtiges Motiv und eine starke Antriebskraft sein (siehe *Übersicht* „Der institutionelle Aufbau der Marktwirtschaft in internationalen Bezügen“ im Anhang). Davon können wieder Rückwirkungen auf die vertrauensbildende Bindungskraft des „internal ordering“ ausgehen. Der informale und formale Rahmen marktwirtschaftlicher Institutionen ist prinzipiell auf eine die Welt umfassende menschliche Kooperation hin angelegt – ausgehend von souveränen Staaten, die auf dem Gebiet der Ordnungspolitik im friedlichen Wettbewerb und Bemühen um die bestmöglichen Regeln (Institutionen) stehen. Freilich steht die Art und Weise, wie die drei Regelebenen zuletzt national und international zusammengewirkt haben, in einem eklatanten Widerspruch zu den Grundsätzen der Regeln gerechten Verhaltens (siehe *Schüller*, 2009, S. 355 ff.).

3. Das Ordnungsproblem aus Sicht der christlichen Wirtschaftsethik

Die Regeln gerechten Verhaltens können auch als integrierender Bestandteil der Prinzipien der katholischen Soziallehre (Personalität, Solidarität und Subsidiarität) interpretiert werden. Das ist kein Wunder: Denn das humane Gedankengut der großen liberalen Ökonomen und das darauf aufbauende Ordnungsdenken der „Freiburger Schule“ wurzeln in dem, was *Röpke* (1950, S. 17) unter Betonung der unverlierbaren vorstaatlichen Rechte der Person eine revolutionäre Tat des Christentums nennt⁴:

- Die Entwicklung und Verwirklichung des Gedankens der Person, ihrer Einmaligkeit und Fähigkeit zur Verantwortung und freiwilligen Solidarität, ihrer Befreiung aus der Umklammerung des Staates und anderer gesellschaftlicher Machtkörper mit einem illegitimen Monopolanspruch.
- Der Gedanke des Rechtsstaates und einer privilegienfreien Zivilgesellschaft.
- Die Kritik an kollektivistischen Denk- und Handlungsgewohnheiten im modernen Verständnis der unbeschränkten Demokratie und einer daraus entstandenen staatlich erzwungenen Solidarität mit interventionistischen Erstarrungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Im Verständnis des Subsidiaritätsprinzips ist in den Sozialwissenschaften immer stärker die Vorstellung vorgedrungen, die letzte Zuständigkeit bei der Person als Ursprung, Träger und Ziel aller gesellschaftlichen Einrichtungen zu sehen. Aus dieser Perspektive sind Machtstrukturen und Kompetenzanmaßungen zu vermeiden oder zu bekämpfen, die geeignet sind, Menschen an der Teilnahme am Erwerbs- und Arbeitsleben als wirtschaftliche Grundlage für die eigenverantwortliche Gestaltung ihres Lebens zu hindern.⁵ Der Begriff

⁴ Siehe auch Kap. XIV.2.

⁵ Dieser Gedanke, der im Mittelpunkt der Enzyklika „*Laborem Exercens*“ (1981) steht, deckt sich mit *Euckens* Verständnis der *Neuen Sozialen Frage* (1948/1988).

methodologischer Individualismus deckt sich mit der Zuordnungsregel des Subsidiaritätsprinzips der Katholischen Soziallehre, die analog als *methodologischer Personalismus* bezeichnet werden kann.

In der praktischen Umsetzung handelt es sich um ein Prinzip, das klar und unantastbar erscheinen mag. Tatsächlich hängt jedoch der Gebrauch, der von diesem Prinzip in der Praxis gemacht wird, von der vorherrschenden Integrationsmethode ab.⁶ In diesem ordnungsökonomischen Kontext wird deutlich, dass sich die verschiedenen Aspekte der Subsidiarität und deren Verhältnis zueinander je nach Menschenbild, Staatsverständnis und Wirtschaftsordnung unterschiedlich deuten lassen. Aus diesem Blickwinkel dürfte – etwa bezogen auf die EU – für die Reichweite des Subsidiaritätsprinzips entscheidend sein, ob und wie weitgehend die Standortkonkurrenz im Verhältnis der Regionen und Staaten für die Schaffung, Nutzung und Erneuerung der Wissensgrundlagen der EU bestimmend bleibt. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass es mit Hilfe der wettbewerblich-marktwirtschaftlichen Integrationsmethode zu Angleichungen kommen kann, ohne dass es einer übergeordneten (supranationalen) Entscheidungsinstanz bedarf. In der EU unterliegen zwar Kommission, Ministerrat und Europäisches Parlament seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags am 1. November 1993 einer Art von Begründungszwang für jede zusätzliche Wahrnehmung von Kompetenzen. Jedoch hat dieses Erfordernis eine rasch fortschreitende Politik der Zentralisierung von Kompetenzen im Sinne der politisch-bürokratischen Integrationsmethode bisher nicht zu verhindern vermocht. Offensichtlich ist bisher selbst in grundlegenden Fragen der europäischen Verfassung Bürgern und Abgeordneten eine besondere „Integrationsverantwortung“ nicht zugetraut worden, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Stellungnahme vom 30. 6. 09 zum Vertrag von Lissabon vom 13. 12. 07 kritisch feststellt:

„Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politischen Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten“ (BVerfG, 2BvE 2/08 vom 30. 6. 2009).

Die Auseinandersetzung um die Reichweite des Subsidiaritätsprinzips ist eine der zentralen europäischen Ordnungsfragen der Zukunft. Sie hat auch für den Globalisierungsprozess einen engen Bezug zur Frage, welche Bedeutung der Wettbewerb im Rahmen der Regeln gerechten Verhaltens und ihrer Fähigkeit haben soll, die Persönlichkeit des Menschen in Freiheit ebenso zu sichern wie die soziale Frage im Sinne einer universellen Solidarität (siehe Kapitel X) zu lösen (siehe *Höffner*, 1953/1966):

Bedeutende Vertreter der Katholischen Soziallehre haben sich schwer damit getan, die weitreichende soziale Dimension des Wettbewerbs zu erkennen und sich vorzustellen, dass der soziale Gehalt der Marktwirtschaft durch die Einbeziehung der neuerungsfeindlichen öffentlichen Wirtschaft und der wettbewerblichen Ausnahmebereiche gesteigert werden könne. Inzwischen wissen wir, meist belehrt durch ausländische Vorbilder, dass Wettbewerb mehr im Dienste einer wohlverstandenen Nächstenliebe leisten kann, als es sich manche Sozialethiker vorstellen konnten – auch dadurch, dass sich der Staat im Bereich der Einrichtungen der sozialen Sicherung von der direkten Aufgabenwahrnehmung zurückzieht und sich auf eine Rahmensetzung beschränkt, die es ermöglicht, die unternehmerische Freiheit und Innovationsfähigkeit einerseits und den Wettbewerb zur

⁶ Die wettbewerblich-marktwirtschaftliche Integrationsmethode und die politisch-bürokratische Methode (siehe *Schüller*, 2006, S. 138 ff.).

Entdeckung, Verarbeitung und Vermittlung neuen Wissens sowie als System sozialer Kontrollen andererseits in den Dienst des sozialen Fortschritts zu stellen. Um so mehr kann sich der Staat auf seine sozialpolitische Verantwortung für die wirklich Bedürftigen konzentrieren.

Gegenüber dem Konzept der Regeln des gerechten Verhaltens hebt die christliche Soziallehre die in jedem Menschen angelegte negative Seite des Personseins stärker hervor. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass – wie schon angedeutet - im Wettbewerb um knappe Mittel, um Ideen und Lebenszwecke konfliktreiche Unsicherheiten und Versuche zu erwarten sind, sich Vorteile durch Diskriminierung anderer zu verschaffen. Abgesehen von Untugenden⁷, die eine schwere gesellschaftliche Belastung sein können, ist mit defektiven Neigungen zu rechnen - Diebstahl und Raub, Erpressung, Täuschung, Betrug und Ausbeutung, Vertragsbruch durch Verweigerung der Gegenleistung, mit unanständigem („opportunistischem“) Leistungsverhalten und maßlosem Anspruchsdenken. Daraus kann – selbst bei noch so harten Wettbewerbsbedingungen, einer noch so sorgfältigen Aufgabenwahrnehmung des Rechtsschutz- und des Leistungsstaats - eine Moral verzehrende Realität des gesellschaftlichen Lebensprozesses werden. Für die menschliche Wissens- und Arbeitsteilung verursacht dies zusätzliche *Transaktionskosten*, die die Bemühungen um (kooperative) Austauschbeziehungen, die geeignet sind, den Wohlstand aller zu mehren, erheblich verteuern können.

Diese Seite des Personseins wird allerdings als durchgehend im Menschen angelegt in Betracht gezogen, also nicht ausschließlich als eine Besonderheit wirtschaftlichen Handelns. Von daher bedürfen Moral, Wettbewerb und Rechtsordnung der Gewissensbildung aus religiöser Überzeugung. Diese kann – wenn sie hinreichend eingeübt und praktiziert wird – in den Köpfen der Menschen so verankert sein, dass sie wie von selbst ihr Verhalten im gesellschaftlichen Lebensprozess prägen, also auch in der Realität tauschwirtschaftlicher Beziehungen. Diese Kraft der Selbstbeschränkung würde jedem in der offenen Gesellschaft und Wirtschaft zugute kommen, ohne dass es einen unmittelbar erkennbaren Vorteil für den einzelnen bringt, wie es der klassischen ordnungsökonomischen Sicht entspricht.

Nach diesem Verständnis der Lösung des Problems der internen Ordnung liegt in der Religion eine unschätzbare Quelle des Wohlstands, wenn sie es vermag, in die Köpfe der Menschen ein nachhaltiges Bewusstsein für die Vorteilhaftigkeit einer friedlichen Lösung von Knappheitskonflikten und anderen sozialen Auseinandersetzungen zu rücken. Anders ist dies, wenn im gesellschaftlichen Lebensprozess Ordnungskräfte darauf hinwirken, ethoshafte Selbstverpflichtungen (Selbstdisziplin, Gerechtigkeitssinn, Ehrlichkeit, Anständigkeit, Fairness usw.) als nachrangige Tugenden abzuwerten. Damit kann die wirtschaftliche Produktivität des gesellschaftlichen Lebensprozesses erheblich geschädigt werden, vor allem wenn dieser von anonymer Weitläufigkeit gekennzeichnet ist.

Wenn das Christentum als eine Religion der universellen Freiheit und die Freiheit des menschlichen Zusammenlebens in Gesellschaft, Staat und Wirtschaft als etwas Ganzes aufgefasst werden, ist auch die „Weltwirtschaft im Dienst der Freiheit“ (Höffner, 1986, S. 39 f.) zu sehen und zu ordnen. Wie die Menschen nur in persönlicher Freiheit zum Glauben finden können, so können sie auch nur in persönlicher Freiheit die wirtschaftlichen Grundlagen ihrer Lebensgestaltung schaffen. Darin stimmen christliche und ordnungsökonomische Sozialethiker überein. Gesellschaften können sich aber für verschiedene Freiheiten entscheiden und ein unterschiedliches Verständnis von der Aufgabe entwickeln, Freiheit und Ordnung miteinander zu verbinden. Hierbei stellt die Gleichrichtung

⁷ Hochmut, Neid, Zorn, Maßlosigkeit, Habsucht, Wollust, Schmarotzertum und Trägheit.

der drei genannten Ordnungsebenen im Sinne der Regeln gerechten Verhaltens eine besondere Herausforderung dar. In der Freiheitsorientierung und in der Aufgabe, Freiheit, Moral und Ordnung wechselseitig fruchtbar zu verbinden, kann das hauptsächliche Problem der Internationalisierung und Globalisierung der Wirtschaft gesehen werden. Und wenn es richtig ist, dass das christliche Menschenbild mit dem liberalen – auch und gerade in der klassischen Perspektive, wie *Krüsselberg* nachweist (1997, S. 45 ff.) – letztendlich sehr viel mehr Gemeinsames als Trennendes hat, so nicht zuletzt aus einem Grund, den *Adam Smith* unter dem Aspekt der Verantwortung des Menschen vor Gott und seinen Mitmenschen in den Regeln der Gerechtigkeit sieht.

Gemessen an der offensichtlich bestehenden weitreichenden Disposition für weltweite Wissens- und Arbeitsteilung, die an den Merkmalen der Globalisierung erkennbar wird (siehe Kapitel III), scheint es ordnende Potenzen, wirtschaftliche und technische Gestaltungskräfte zu geben, die der Globalisierung als Prozess beschleunigter wirtschaftlicher Öffnung über herkömmliche Raum- und Zeitgrenzen hinweg gewollt oder ungewollt förderlich gewesen sind. Das ist keineswegs selbstverständlich und für immer garantiert (siehe Kapitel IV bis XIII) zeigen. Das Kapitel XIV befasst sich abschließend mit den entscheidenden Triebkräften der Offenhaltung des Globalisierungsprozesses.

III. Merkmale der Globalisierung

Der Prozess der Globalisierung, wie er sich seit Ende der 1970er Jahre als Erscheinungsform der internationalen Wissens- und Arbeitsteilung entwickelt⁸, weist verschiedene Merkmale auf, die auf eine enge Verwandtschaft schließen lassen:

Erstens: Liberalisierung und freie Umtauschbarkeit (*Konvertibilität*) der Währungen. Die nationalen Waren-, Dienstleistungs- und Finanzmärkte weisen einen erhöhten Öffnungs- und Verflechtungsgrad auf – im Gefolge des weltweiten Abbaus von Handels- und Währungsgrenzen

Zweitens: Neue Verkehrstechniken und Möglichkeiten der Nachrichtenübermittlung. Diese ermöglichen eine zunehmende Größe von Märkten, eine erhöhte potentielle Konkurrenz und Anpassungsfähigkeit der Produktion. Typisch hierfür sind Entwicklung und Expansion der *Globalisierungstechnik* durch das Internet seit 1993, die Erweiterung seiner Anwendungsmöglichkeiten über World Wide Web (WWW) und die elektronische Kommunikation (e-mail, chat). Damit werden Gelegenheiten geboten, neue kostengünstige Wege der Wissens- und Arbeitsteilung und des Güteraustauschs sowie bisher nicht gekannte Möglichkeiten der Zeitökonomie zu erschließen. Das Ergebnis ist ein rasch wachsendes Potential von international handelbaren Dienstleistungen - auf Märkten mit flexibleren Unternehmensgrenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten. Dies geht einher mit einer *Abnahme der Standortspezifität* der Leistungserstellung. Vorteile der Wissens- und Arbeitsteilung können über die gesamte Wertschöpfungskette der Unternehmen hinweg erkundet und mehr denn je in der Weise genutzt werden, dass die Leistungserstellung in kleinere Einheiten zerlegt wird. Mit der räumlichen Aufspaltung und globalen Vernetzung der Wertschöpfung können Preis- und Kostendifferenzen (Arbitragevorteile), Innovations- und

⁸ Vorausgegangen ist nach dem Zweiten Weltkrieg ein beschleunigter Internationalisierungsprozess. In seinem Gefolge hat die Weltwirtschaft einen Aufschwung genommen, der früher zu beobachtende Wachstumsschübe bei weitem übertraf und der die wirtschaftliche Verflechtung zwischen Regionen und Nationen stark intensivierte (siehe *Haberler*, 1964, S. 1-22).

Investitionsgelegenheiten weltweit genutzt und nachgeahmt werden⁹. Das Internet als Informations-, Kommunikations- und Tauschmedium bietet die Grundlage für weltweite Aktions- und Reaktionsmöglichkeiten der Marktteilnehmer. Daraus wiederum kann eine generelle Beschleunigung der beiden elementaren Bewegungen des Marktprozesses gefolgert werden – der Vorstoß in Neuland und der Nachstoß durch mehr oder weniger weitgehende Imitation und Variation, was gleichsam die internationale Verbreitung des Neuen erleichtert. Verbunden ist damit eine Fülle von Gelegenheiten, nationalstaatliche Wettbewerbsbeschränkungen auszuhebeln, wie für Deutschland an den Beispielen Rabattgesetz, Zugabeverordnung, Ladenschlussgesetz und Buchpreisbindung gezeigt werden kann. Die Beseitigung dieser und anderer nationaler und internationaler Wettbewerbsbeschränkungen verbessert die Versorgung aller, dient also dem Gemeinwohl.

Drittens: Die Intensivierung des Wettbewerbs ist in zunehmendem Maße von *Direktinvestoren* und international orientierten Unternehmen bestimmt. Sie beeinflussen das Wachstumspotential von Volkswirtschaften und deren Position auf den Finanzmärkten mehr denn je¹⁰. Die Unternehmen und – allgemein gesprochen – die *mobilen Faktoren* können ihre Wertschöpfung ganz oder teilweise (etwa durch Aufspaltung des Wertschöpfungsprozesses) dorthin verlagern, wo die günstigsten realen Gewinn- und Einkommenserwartungen in Verbindung mit anderen Standortvorteilen und Entwicklungsbedingungen bestehen:

Dazu gehören ein weltoffenes Bildungssystem, eine verlässliche Rechtsordnung auf dem Gebiet der Eigentumsrechte, des Handels- und Gesellschaftsrechts, eine anpassungsfähige Infrastrukturpolitik, ein international wettbewerbsfähiges nationales Steuer-, Arbeitsmarkt- und Kapitalmarktrecht, schließlich Wirtschaftsverbände, eine Energie- und Umweltschutzpolitik und Systeme der Sozialen Sicherung, die im Verhältnis zur Wettbewerbsordnung den Zustand einer gleichgerichteten Dynamik mit wechselseitig befruchtenden Wirkungen begünstigen.

Viertens: Verbunden ist damit eine beschleunigte Verlagerung des Schwerpunkts vom *inter-industriellen* (ergänzenden) zum *intra-industriellen* (konkurrierenden) internationalen Gütertausch. Regelmäßig kommt dies Märkten mit einer höheren Einkommenselastizität der Nachfrage entgegen, auf denen Preissenkungen vergleichsweise größere Spielräume für rasch expandierende Unternehmen und Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen.

Fünftens: Zunahme der *internationalen Handelbarkeit* von bisher national gebundenen Gütern. Dazu gehören auch Immobilien oder Dienstleistungen des Finanz- und Beratungssektors, die traditionell standortgebunden waren. Dieser Vorgang ist – gestützt auf eine erweiterte Niederlassungsfreiheit - von einer Intensivierung des Wettbewerbs um technische Neuheiten, bedarfsgerechte Produktdifferenzierungen und qualitativ hochwertige Produkte und Leistungen verbunden.

Sechstens: *Beschleunigte internationale Migration*, sei es aus wirtschaftlichen, sei es aus politischen Gründen mit einem verstärkten Druck zur Angleichung der internationalen Arbeitskosten.

Insgesamt erhalten im Prozess der Globalisierung mehr Menschen als je zuvor direkt oder indirekt Gelegenheit, an internationalen Transaktionen beteiligt zu werden – durch Austausch

⁹ Innovation, Investition und Arbitrage können mit *Ulrich Fehl* (1983, S. 65 ff.) als Haupttriebkkräfte des Wettbewerbs angesehen werden.

¹⁰ Dagegen leisten auf lange Sicht kleine und mittlere Unternehmen relativ zu ihrem Anteil an der Gesamtbeschäftigung einen größeren Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsaufbau als Großunternehmen (siehe www.ifm-bonn.org/index.php?=740).

von Wissen und Ideen, von Waren und Dienstleistungen, von Möglichkeiten des Reisens, der Ein- und Auswanderung, der Entdeckung bislang unbekannter menschlicher und natürlicher Ressourcen, wirkungsvollerer Produktionsverfahren und –standorte, schließlich durch vernetzte Geld-, Kredit- und Kapitalmärkte, die die Ergebnisse der Bemühungen um die Lösung des menschlichen Knappheitsproblems erheblich zu steigern, aber auch in Frage zu stellen vermögen.

Das ist die positive Seite. Zugleich ist zu beobachten, wie sehr unsere Existenz und unser wirtschaftliches und soziales Wohlergehen davon abhängen, dass die mit der weltweiten Vernetzung der Märkte entstehenden Abhängigkeiten nicht in eine Situation geraten, in der die Tauschpartner mit ihren wechselseitigen Ansprüchen und Erwartungen nicht mehr dem vertrauen, was *Röpke* (1945/1979, S. 105) einen „formell und materiell geschützten Rahmen moralisch-rechtlich-institutioneller Art“ nennt. Erst dieses Fundament des Vertrauens macht die Menschen fähig und bereit, in einer hochgradig arbeitsteiligen Welt die mit dem Austausch verbundenen Unsicherheiten (Transaktionskosten) im Interesse der erwarteten Tauschvorteile auf sich zu nehmen. Wie wichtig dieses Vertrauen ist, zeigen die Wirkungen der aktuellen weltweiten Krise des Geld-, Kredit- und Bankensystems. Diese ist eine Krise der Ordnungspolitik, für die primär der Staat verantwortlich ist (siehe *Schüller*, 2009, S. 355 ff.). Es wäre insbesondere für die zahlreichen bisher rückständigen und aufholenden Länder verhängnisvoll, wenn das Krisen auslösende Versagen der staatlichen Ordnungspolitik der praktischen Bedeutung der Erkenntnis schaden würde, nach der weltweites Wirtschaften Voraussetzung dafür ist, dass Freiheit, wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt nicht mehr ein Privileg für Menschen in vergleichsweise wenigen Ländern sind, sondern für alle Menschen eine realistische Perspektive darstellen. Diese entspricht zutiefst einer katholischen Soziallehre, die auf eine universelle menschliche Kooperation hin angelegt ist.

IV. Globalisierung – Für und Wider

Zwischen Anhängern und Gegnern, zwischen Begünstigten und Benachteiligten der Globalisierung bestehen komplexe Wechselwirkungen, die einfache Grenzziehungen ausschließen. Subjektive Einschätzungen und objektive Gegebenheiten fallen häufig auseinander. Und die ordnungspolitischen Triebkräfte der weltwirtschaftlichen Entwicklung auf nationaler und internationaler Ebene sind mit den davon beeinflussten menschlichen Denk- und Verhaltensweisen in einem ständigen Wandel begriffen.

1. Befürworter und Begünstigte

a. Die Konsumenten als unbestreitbare Gewinner

In weltweiten Tauschbeziehungen liegt die ergiebigste Quelle, um die Menschen durch eine erweiterte Wissens- und Arbeitsteilung besser zu versorgen, Hungersnöte zu vermeiden, Reichtum und Frieden zu stiften. In diesem *Positivsummenspiel* mit dem Ergebnis einer win-win-Lage haben sich die Produzenten primär nach den Interessen der Konsumenten oder Käufer zu richten. Ordnungswirtschaftliche Grundlage ist das *Kooperationsmodell* internationaler Wirtschaftsbeziehungen.¹¹ Es ist, wie gezeigt, in klassischer Form von *Adam Smith* und *David Ricardo* vertreten worden und wird bis heute im ordnungswirtschaftlichen Denken – auch als Entwicklungskonzept – weiterhin bevorzugt.

¹¹ Zur „Kooperation“ und zum „Konflikt“ im Sinne von „Konfrontation“ als Betrachtungsweisen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen siehe *Watrin* (1967, S. 193 ff.).

Aus dieser Sicht ist erfolgreiches Wirtschaften letztlich davon abhängig, ob und wie gut es gelingt, auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen den Test der freien Zustimmung durch die *Käufer* zu bestehen. Diese Annahme beruht auf einem sozialemischen Fundament, das keineswegs selbstverständlich ist, vielmehr der Begründung bedarf:

Erstens: Das Wertaxiom der Konsumentenwohlfaht beruht auf der Idee einer von Privilegien freien Zivilrechtsgesellschaft.¹² Sie dient insofern der Wohlfaht aller, als auch diejenigen davon profitieren, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht, noch nicht oder nicht mehr produzieren können. Eine Unterordnung der Konsumenteninteressen unter die Interessen der Produzenten würde einem Personenkreis dienen, der zahlenmäßig sehr viel kleiner ist. Dies wäre mit dem Ideal einer von Privilegien freien Zivilrechtsgesellschaft nicht vereinbar. Die letztgültige Orientierung des Wirtschaftens an den Interessen der Konsumenten als Endzweck und Ziel aller Erwerbstätigkeit steht weder im Widerspruch zum Anspruch „Sozial ist, was Arbeit schafft“, noch zur Tatsache, dass die meisten Menschen ihr Selbstwertgefühl hauptsächlich aus der Integration in die Arbeitswelt beziehen (Enzyklika „*Laborem exercens*“, 1981) und dass Freiheit, Freude am Leben, Lust auf Zukunft und Arbeit vielfach gleichgesetzt werden. Dies alles steht nicht im Widerspruch zum sozialemischen Fundament der Konsumentenwohlfaht, solange die Käufer die letztlich entscheidenden Arbeitgeber der Unternehmen und ihrer Mitarbeiter sind, die ihrerseits von den guten Absatzmöglichkeiten im Leistungswettbewerb profitieren können.

Zweitens: Die Konsumentenwohlfaht als Maßstab und Prüfstein erwerbstätigen Handelns ist auch darin begründet, dass Sonderinteressen von Produzenten sich stets besser organisieren und mit machtvoller Einflussnahme auf die öffentliche Meinung, auf die politischen Parteien, die Parlamente, die Regierungen, die Verwaltung und Rechtsprechung durchsetzen lassen, als die Interessen der Konsumenten. Es ist deshalb nur konsequent, wenn die Christliche Soziallehre diese Machtstellung in der geltenden Staats- und Wirtschaftsverfassung nicht zum Zuge kommen lassen möchte, vielmehr das Gemeinwohl im hier verstandenen Sinne über die Sonderinteressen der Verbände auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite stellt (so *Höffner*, 1997, S. 301). Es gibt – wie wir noch sehen werden – allerdings nur ein verlässliches Mittel, um die Konsumentenwohlfaht und damit das Wohl aller Menschen zu sichern: Der Leistungswettbewerb. Dieser ist deshalb durchaus in einem sozialen Sinne zu begreifen: „Wer sich vom Geist der Nächstenliebe leiten lässt, sollte sich um eine Stärkung des Leistungswettbewerbs bemühen. Handlungen, die die Leistungskonkurrenz einschränken, sind grundsätzlich dem Verdacht der Unsittlichkeit auszusetzen“ (*Hackmann*, 1994, S. 251 ff.).

Mit erweiterten Wahl- und Tauschmöglichkeiten wird die Position der Konsumenten gestärkt. Zudem sind größere Märkte aufgrund der Ausgleichsmechanismen im Preis-, Mengen- und Qualitätswettbewerb regelmäßig weniger stoßempfindlich gegenüber Änderungen der Nachfrage und des Angebots, gewährleisten als eine größere Stetigkeit und Verlässlichkeit der Güterversorgung. Weltweit integrierte Märkte wirken wie eine offene informelle „Versicherung auf Gegenseitigkeit“ (*Rolf Hasse*). Herkömmliche Ängste, es könne an hinreichender und preiswürdiger Versorgung mit Gütern und Leistungen mangeln, sind – abgesehen von Katastrophen- und Kriegsfällen – bei der heutigen Diversifikation der Bezugsmöglichkeiten weniger denn je begründet.

b. Anpassungsfähige Produzenten

Zu den Gewinnern gehören Unternehmen, die sich auf ständig ändernde Knappheitsverhältnisse, Nachfragepräferenzen und heterogene Akteure in der Konsum- und Produktionssphäre einzustellen und damit zugleich die Erwerbskraft ihrer Mitarbeitern zu sichern verstehen. Das hierzu erforderliche Bündel von Verträgen beruht auf Hypothesen, also auf Vermutungswissen, das den Test nicht nur der Käufer, sondern auch der Konkurrenten zu bestehen hat. Mit der Offenheit der Märkte wird der Kreis der Hypothesentester größer. Die Wege vom potentiellen zum aktuellen Wettbewerb werden kürzer. Der Test der freien

¹² Nach *Adam Smith* ist „Konsum der einzige Sinn und Zweck aller Produktion; und das Interesse des Produzenten sollte nur insoweit berücksichtigt werden, als es für die Förderung des Konsumenteninteresses nötig sein mag. Diese Maxime ist so selbstverständlich, dass es unsinnig wäre, sie beweisen zu wollen“ (*Smith*, 1976/1999, Viertes Buch, IV.Viii 49, S. 645).

Zustimmung der Käufer schließt immer die Möglichkeit enttäuschter Erwartungen ein. Deshalb bleiben die Käufer stets die letztlich entscheidenden Arbeitgeber der Unternehmen und ihrer Mitarbeiter.

Dort, wo es gelingt, die vom Bemühen der Wettbewerber und dem Test der Käufer bestimmte Erlösgewissheit der Unternehmen mit der Motivations- und Kostenseite der Leistungserstellung in Übereinstimmung zu bringen, gehen Produktion, Wertschöpfung und Beschäftigung Hand in Hand. Auch weniger qualifizierten oder anpassungsschwachen Menschen bieten sich vergrößerte Beschäftigungs- und Einkommenschancen, z. B. durch Nutzung des internationalen Kostengefälles für eine Mischkalkulation der Unternehmen. Wer besonders um Arbeitsplätze für die weniger qualifizierten, meist vergleichsweise immobilen Arbeitnehmer besorgt ist, sollte eine Arbeitsmarktverfassung befürworten, die über eine nachfrage- und produktivitätsgerechte Lohn- und Einkommensspreizung verhindert, dass mit kosten- und absatzorientierten Direktinvestitionen inländischer Firmen und mit ausbleibenden Direktinvestitionen des Auslands per Saldo Arbeitsplätze exportiert werden.

Die materielle Pro-Kopfversorgung hat sich bei uns seit 1950 um das Fünffache erhöht. Unser Lebensstandard dürfte das Zehnfache desjenigen der übrigen Menschheit übersteigen. Und die Ärmsten unter uns gehören noch immer zum wohlhabendsten Fünftel der Weltbevölkerung. Wer den potentiellen Verlierern helfen und damit insgesamt das Wohlstandsgefälle dauerhaft vermindern möchte, muss den Bildungsstand der Bevölkerung erhöhen und die Bildungsinteressen auf anspruchsvollere Berufsfelder lenken (siehe *Miegel*, 2008, S. 25; *Gundlach*, 2006).

c. Aufstrebende Länder („*emerging countries*“)

Auf den Vorteil der Globalisierung für aufholende Länder hat bereits *Adam Smith* aufmerksam gemacht (1776/1999, S. 615):

„Zur Zeit der eigentlichen Entdeckungen war die Übermacht der Europäer so groß, dass sie in jenen fernen Ländern straflos jede Greuelthat begehen konnten. In Zukunft können die Eingeborenen jener Länder vielleicht stärker und die europäischer schwächer werden und die Bewohner aller Weltgegenden jene Gleichheit von Mut und Stärke erreichen, die allein dadurch, dass sie wechselseitig Furcht einflößt, die unrechtmäßigen Handlungen unabhängiger Völker gegeneinander in eine Art Achtung für ihre wechselseitigen Rechte verwandeln kann. Nichts aber dürfte diese Gleichheit eher herstellen können als der gegenseitige Austausch von Wissen und aller Arten von Verbesserungen, die ein ausgedehnter Handel von allen Ländern in alle Länder natürlicher – oder vielmehr notwendigerweise mit sich bringt“.

Von dieser Erkenntnis haben in den letzten Jahrzehnten Länder wie China und Indien sowie der sog. *Dritten Welt* und seit 1989 auch die Staaten profitiert, die, bisher im Banne des wirtschafts- und handelspolitischen Nationalismus stehend, die Strategie der Störfreimachung ihrer Wirtschaft durch eine systematische Politik der Importsubstitution, des Interventionismus, Etatismus und Sozialismus, verfolgten. Das gilt vor allem für die Mitgliedsländer des früheren *Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW)*. Diese Länder haben jetzt die Chance, die ordnungspolitischen Grundlagen für eine erfolgreiche Binnen- und Außenwirtschaftspolitik zu schaffen: durch Herstellung rechtsstaatlicher und demokratischer Verhältnisse, durch makroökonomische Stabilität, die Schaffung leistungsfähiger Finanzmärkte und durch verstärkte Bildungsanstrengungen.

Entscheidend für die Mobilisierung des wirtschaftlichen Aufholpotentials kann der Rückgriff auf das know how ausländischer Unternehmen und Wissenschaftler sein. Die darin liegenden Wissens- und Kostenvorteile können in Verbindung mit komplementären eigenen Innovationen und Investitionen in eigene Erfolge im internationalen Wettbewerb umgemünzt werden. Schätzungen, nach denen per Saldo mehr Kapital in die Entwicklungs- und

Schwellenländer fließt als umgekehrt, zeigen: Weltweit integrierte Märkte ermöglichen überall wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt.

Freilich können die aufstrebenden Regionen hierbei auch von Ländern profitieren, in denen bei erhöhter Erlösunsicherheit die Arbeitskosten quasi in Einheitsfront, also unabhängig von den unterschiedlichen Knappheits-, Produktivitäts- und Nachfrageverhältnissen auf den Arbeits- und Gütermärkten, nur noch nach oben beweglich sind - in der illusionären Annahme, die teilweise dramatisch veränderten Knappheits-, Produktivitäts- und Nachfrageverhältnisse auf den Energie- und Rohstoffmärkten sowie auf den Arbeits-, Kapital- und Gütermärkten ließen sich ohne Wohlstandsminderung bewältigen. Bei grundlegend gestörtem Verhältnis zwischen den Lohn- und Kapitalkosten kann es auf zwei Wegen zur Entstehung oder Verfestigung von Arbeitslosigkeit kommen. *Erstens* kann es günstiger sein¹³, Teile der Wertschöpfung in Länder mit knappheitsgerechten niedrigeren Arbeitskosten zu verlagern. So werden zu teure Arbeitsplätze dorthin wandern, wo das Verhältnis von Arbeits- und Kapitalkosten weniger verfälscht ist und – wie in den „emerging countries“ - Hindernisse für Auslandsinvestitionen abgebaut werden. *Zweitens* lohnt es sich, den Grad der Kapitalintensität der Produktion im Inland zu erhöhen, einmal generell durch Mehreinsatz von arbeitskostensparenden Maschinen („capital-widening“), zum anderen durch arbeitssparende Rationalisierungsinvestitionen mit einer größeren Produktionstiefe („capital-deepening“).

Wenn sich hierdurch die weltoffene Wertschöpfung und die Inlandsbeschäftigung auseinander entwickeln, steht dies nicht im Widerspruch zu der Beobachtung, dass in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die Gewinne oder Aktienkurse der inländischen Unternehmen steigen und zugleich weitere Arbeitsplätze gestrichen oder nicht mehr neu besetzt werden. Auch eine zugleich florierende Exportwirtschaft mit einer starken Aktivierung der Leistungsbilanz steht dazu nicht im Widerspruch. Denn dem Leistungsbilanzüberschuss liegt spiegelbildlich ein Kapitalexportüberschuss zugrunde. Und soweit hierzu Direktinvestitionen bestimmter Branchen und Unternehmen einen auffallend hohen Beitrag leisten, werden mit diesen zugleich inländische Arbeitsplätze exportiert.

So wie Deutschland und Japan seit den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts in der Entwicklung des Lebensstandards gegenüber den USA aufgeholt haben, sind heute die Schwellenländer Süd- und Mittelamerikas, Südasiens, Südafrikas, der Türkei, die meisten der früheren Ostblockstaaten, China und Indien in einem weltweiten Aufholprozess. Mit dem hierdurch rasch ansteigenden Weltsozialprodukt wächst auch die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen der etablierten Industrieländer - mit einem entsprechenden Wohlfahrtsgewinn. Freilich ist dessen Höhe von der Fähigkeit abhängig, ständig neue Vorsprünge in der Entwicklung der Güterqualität, der Technologie, der Unternehmensorganisation, vor allem aber der staatlichen Ordnungspolitik zu erzielen.

d. Verantwortungsethisch handelnde Regierungen

Die Regeln der marktwirtschaftlichen Ordnung sind prinzipiell auf Weltoffenheit hin angelegt. Nach wie vor bestimmt die nationale Verfassung eines Landes in der Gestaltungshoheit der Legislative, Exekutive und Judikative, ob und in welchem Maße die Menschen an der weltweiten Wissens- und Arbeitsteilung teilnehmen, auf dieser Grundlage ihre Interessen wahrnehmen und an der Überwindung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Probleme selbstverantwortlich mitwirken können.

¹³ Dies vor allem dann, wenn die wirtschaftlichen Anreize ausgeschöpft sind, in arbeitssparende Produktionsverfahren, also in Sachkapital zu investieren, das zu teure Arbeitskräfte ersetzen kann.

Verantwortungsethisch handelnde Regierungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht versuchen, mit Globalisierungsängsten der Menschen ein politisches Geschäft zu machen und deren Anfälligkeit für hysterische Reaktionen auf Globalisierungsrisiken zu nutzen, um die Wiederwahlchance zu verbessern. Verantwortungsethische Regierungen sind fähig und bereit, bei den Wählern erfolgreich für einen nüchternen Vergleich der Vor- und Nachteile der Globalisierungschancen unter Hinweis auf die Kosten und Gefahren einer Antiglobalisierungsstrategie zu werben. Das wird dadurch erleichtert, dass mit der Marktausdehnung und multimedialen Vernetzung der Welt die Nachteile geradezu mit den Händen zu greifen sind, die in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht mit einer protektionistischen und autarkistischen Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik verbunden sind. Entgegen einer landläufigen Auffassung spielen staatliche bzw. im Falle der EU suprastaatliche Grenzen für globale ökonomische Transaktionen auf den Güter- und Faktormärkten (einschließlich der Arbeits-, Währungs- und Finanzmärkte) nach wie vor eine entscheidende Rolle. Aus der beispiellosen Entwicklung der Globalisierungstechnik und den hierdurch ermöglichten dynamischen Wettbewerbs- und Wachstumsprozessen folgen keineswegs zwingend nationale Identitäts- und Autoritätskrisen bzw. das Ende nationaler Politik und der Demokratie. Wer freilich dazu neigt, die gegenwärtig praktizierte „unbeschränkte“ Demokratie, die einem übermäßigen Anspruchsdenken förderlich ist, für angemessen zu halten und die damit verbundenen Anpassungsschwächen im internationalen Wettbewerb – besonders auch in Krisenzeiten – in Kauf zu nehmen, wird dies anders sehen.

2. Gegner und Benachteiligte

Die Gegner orientieren sich am *Konfrontationsmodell* unter Berufung auf unterschiedliche Annahmen und Zielsetzungen:

a. Anhänger des Wohlfahrtsstaates

Im politischen Prozess der Majoritäts-Demokratie ist mit machtvollen Erwartungen und Bemühungen zu rechnen, die auf ganz bestimmte wirtschaftliche und soziale Ergebnisse gerichtet sind, mag die Finalität dieses Begehrens auch im Widerspruch zur Rationalität weltoffener Märkte und zu den wohlstandsfördernden Potenzen einer entsprechenden Wettbewerbsordnung stehen und nur um den Preis erheblicher Kollektivschädigungen erreichbar sein. Parteien und Regierungen, die dem wohlfahrtsstaatlichen Fürsorgedenken anhängen, verfolgen auf dem Wählerstimmenmarkt eine politische Rationalität, die sich von unter Umständen maßlosen sozialen Gefälligkeiten nährt. Weil dies auf weltoffenen Märkten nicht ohne Wohlfahrtseinbußen der Bürger möglich ist, werden die darin liegenden Herausforderungen gerne als Ausdruck staatlicher Identitäts- und Autoritätskrisen interpretiert und als inakzeptable Gefährdung staatlicher Handlungsspielräume und der Demokratie kritisiert.¹⁴ Die vermeidbar Benachteiligten werden auf dem Wählerstimmenmarkt zu Gegnern weltweit integrierter Märkte. Als Ausweg wird vielfach empfohlen, die Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates durch Internationalisierung seiner Gesamtstruktur zu sichern (siehe *Myrdal*, 1961, S. 132 f.).

¹⁴ So sehen *Martin* und *Schumann* (1998) in der Globalisierung eine ökonomische Entmachtung des Staates, einen Angriff auf Demokratie und Wohlstand. Hierbei gehen die Autoren davon aus, dass Neigungen zur unbeschränkten Parlamentsherrschaft und kritische Fragen zu den damit verbundenen wirtschaftlichen Nachteilen dem internationalen Wettbewerb der Politik entgegen sein sollten.

Und weil die Angst begründet ist, dass nationale gesinnungsethische Handlungskonzepte im internationalen Wettbewerb an Einfluss verlieren können, liegt in der Denktradition von *Myrdal* die Forderung nahe¹⁵, die „bislang weitgehend ungezügelter Dynamik der globalen wirtschaftlichen Entwicklung“ unter wirtschaftspolitische, soziale und ökologische Leitlinien einer „Global Governance“ zu unterwerfen. Wirtschaftlich aufstrebende Gesellschaften werden dagegen Vorbehalte haben. Denn bei der internationalen Ex ante-Harmonisierung von Sozialstandards werden starke politische Kräfte darauf hinwirken, nach dem Höchstwertprinzip zu verfahren. Diese Richtwerte würden die aufholenden Länder daran hindern, ihre komparativen Kostenvorteile im internationalen Wettbewerb wahrzunehmen.

Dort aber, wo im globalen Wettbewerb zu Hause angemessene Anstrengungen unterbleiben, um ertragsgünstige Innovations-, Investitions- und Finanzierungsmöglichkeiten zu nutzen, werden sich auch die Einkommens- und Wohlstandsperspektiven der immobilen Faktoren in dem Maße verschlechtern, wie sich die Kluft der Erwägungen zwischen wirtschaftlicher und politischer Rationalität vergrößert. Davon werden die Menschen, die gerne im gewohnten Umfeld leben und arbeiten möchten, besonders benachteiligt sein. Dies ist die Konsequenz einer veränderten Souveränitätssituation, vor die sich die Regierungen und supranationale Organisationen wie die EU in der globalisierten Wirtschaft gestellt sehen – vor allem hinsichtlich ihrer herkömmlichen Möglichkeiten, immobile Unternehmen und deren Mitarbeiter durch Handelsbeschränkungen und Subventionen vor dem äußeren Wettbewerb zu schützen.

b. Politische Angstgemeinschaften

Die weltwirtschaftliche Öffnung stößt dort auf Widerstand und bisweilen auf schroffe Ablehnung, wo statt Meinungsfreiheit und Rechtsstaatlichkeit Intoleranz, freiheitsfeindlicher Doktrinarismus, dämonische Leidenschaften und totalitaristische Instinkte vorherrschen. Das gilt für Staaten wie Nordkorea, Kuba und neuerdings Bolivien und Venezuela, Teile Afrikas, einige Teile Asiens und die Gebiete, die von den radikal-islamischen Taliban beherrscht sind. Hier wird versucht, die Bevölkerung in den Zustand einer „Angstgemeinschaft“¹⁶ zu versetzen, zu Fehltritten zu verleiten und für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Dies geschieht häufig unter Berufung auf kulturelle, vor allem religiöse Traditionen. Bei genauerem Hinsehen bestehen die stärksten Blockaden nicht in der Bevölkerung, schon gar nicht bei den Bürgern als Konsumenten, sondern in der Interessenlage politisch einflussreicher Gruppen sowie religiöser Kräfte und wirtschaftlicher Verbände, die sich selbst und ihre Mitglieder durch ein „Zuviel“ an außenwirtschaftlicher Öffnung um Machtfülle, Einkommenssicherheit und Bereicherungsmöglichkeiten auf Kosten anderer gebracht sehen.

Gleichwohl nutzen solche Regierungen, die sich meist auf korrupte politische Eliten, Einparteien- und Militärregime und vielfach auf eine verhängnisvolle Entwicklungshilfe stützen¹⁷, die Globalisierungstechnik und die Vorteile weltoffener Märkte. Freilich geschieht das selektiv mit Hilfe einer die Meinungsfreiheit beschränkenden Staatsgewalt – nicht zuletzt im Dienste einer kostengünstigen Gestaltung und Sicherung des geistig-kulturellen und

¹⁵ Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten (2001), Zwischenbericht, Bundestagsdrucksache 14/6910, Berlin, S. 12.

¹⁶ Siehe *Schefczyk* (2007, S. 27) mit Hinweis auf *Sunstein* (2007).

¹⁷ So gibt es empirische Anhaltspunkte dafür, dass Entwicklungshilfeprogramme, die blind für Erwägungen wirtschaftlicher Rationalität sind, Anreize von politischen Gruppierungen verstärken, mit Putschversuchen an die Macht zu kommen. Siehe *Oechslin* (2006, S. 13).

politischen Autonomieanspruchs, ideologischer und propagandistischer Kampagnen und internationaler Missionsaktivitäten sowie für die Durchsetzung theokratischer Lebens- und Staatsformen - bis hin zu Versuchen, die Globalisierungstechnik für Zwecke der anonymen Erpressung und Einschüchterung oder der geheimen Kommunikation von kriminellen und terroristischen Organisationen zu missbrauchen. Die Globalisierungstechnik dient in diesen Fällen der Bekämpfung jener Wertgrundlagen und Normen des freiheitlichen Verfassungsstaates, die Meinungsfreiheit, Eigentumsschutz, Toleranz und Wettbewerbsfreiheit im Sinne der Regeln gerechten Verhaltens ermöglichen.

c. Die Angst vor negativen Selbstverstärkungen im Globalisierungsprozess

Gegnerschaft zur Globalisierung erwächst vielfach aus enttäuschten Anleger- und Beschäftigungserwartungen. Wer ohnehin zum Pessimismus neigt, wird neue Entwicklungsperspektiven, etwa die fortschreitende Verbreitung immer leistungsfähigerer Informations- und Kommunikationstechnologien, kritisch beurteilen. Er wird sich durch die Beobachtung bestätigt sehen, dass es immer wieder zu übertriebenen Erwartungen kommt, wie die Spekulationsblasen der „New Economy“, der Internet-Ökonomie und vor allem die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise zeigen. Tatsächlich folgen der Euphorie¹⁸ der Gewinnerwartungen häufig Ernüchterung und Enttäuschung.¹⁹ Auch viele historische Beispiele bestätigen immer wieder, dass wirtschaftliches Neuland auf Vermutungswissen beruht und sich erst in einem Prozess von Versuchen und Irrtümern erschließt - verbunden mit Über- und Untertreibungen²⁰, die zum Teil auf ordnungspolitisch vermeidbaren, zum Teil aber auch auf unvermeidlich unsicheren Erwartungen beruhen, in aller Regel aber nach einer Marktberreinigung während der Zeit des Experimentierens, Spekulierens und Imitierens in eine hohe rasch fortschreitende Innovations- und Investitionsdynamik einmünden können, wie Entwicklung und Expansion der Anwendungsmöglichkeiten für die modernen Kommunikations- und Informationstechnologien zeigen.

Vorgänge dieser Art mahnen bei der Bewertung der Potentiale neuer Produktentwicklungen und vollmundiger Gewinnversprechungen auf allen Märkten auch deshalb zur Vorsicht, weil aus der Interdependenz der Märkte Ansteckungseffekte entstehen können, wie sie nach 2003 von bestimmten amerikanischen Immobilienmärkten ihren Ausgang genommen haben. Erscheinungen dieser Art unterstreichen in der Perspektive des *Kooperationsmodells* die Bedeutung der Aufgabe, die Funktionsfähigkeit des Finanzsektors zu verbessern, was nur

¹⁸ Anfang der 90er Jahre meinte Bill Gates: „The Sky is the limit“.

¹⁹ Allein der Nemax-Index, der sich in Deutschland von 1998 bis 2000 verachtfachte, büßte bis Ende des Jahre 2001 ca. 90 % seines Wertes ein

²⁰ Die finanziellen Voraussetzungen für das Geschehen auf den Gütermärkten müssen von den Finanzmärkten im allgemein, dem Kapital- und Devisenmarkt im besonderen sichergestellt werden. Die Märkte sind interdependent. Deshalb lässt sich die Liberalisierung der Gütermärkte nicht von der Liberalisierung der Kapital- und Devisenmärkte abkoppeln. Und deshalb sind auch die Kapital- und Devisenmarkttransaktionen unter unsicheren Zukunftsbedingungen letztlich von Renditeerwartungen bestimmt. Diese können je nach unternehmerischer Findigkeit und Risikoeinschätzung der Akteure (private Haushalte, private und staatliche Unternehmen, Banken, Versicherungen, Investment- und Kapitalbeteiligungsgesellschaften, Börsen, Finanzmakler als Finanzintermediäre) erfüllt, aber auch enttäuscht werden. Die Bedeutung der ordnungspolitischen Aufgabe, Funktionsstörungen des Finanz- und Devisenmarktgeschehens zu verhindern, wird durch die Beobachtung unterstrichen, dass der Grad der Finanzmarktnähe des wirtschaftlichen Geschehens mit dem Entwicklungsstand, gemessen am Bruttoinlandsprodukt oder am Pro-Kopf-Einkommen, steigt. Siehe Fey (2006).

gelingt, wenn hierfür auf nationaler Ebene die ordnungspolitischen Weichen gestellt werden (siehe *Schüller*, 2009, S. 355 ff. und Kapitel VIII). Denn die negativen Ansteckungseffekte, die aus der Fehleinschätzung wirtschaftlicher Entwicklungspotentiale entstehen, können wegen der Interdependenz der Märkte katastrophale Wirkungen hervorrufen. So sind seit Mitte 2007 in zahlreichen US-Haushalten Zahlungsengepässe entstanden, nachdem sie in den Jahren vorher bei unzureichender Eigenkapitalanforderung der Banken Hypotheken mit einem variablen Zinssatz auf ihre Immobilienkredite aufgenommen und die Möglichkeit eines drastischen Zinsanstiegs unterschätzt hatten. Der Zusammenbruch der Immobilienkreditmärkte geht mit weitreichenden realen Einkommensverlusten vieler amerikanischer Haushalte und mit Einsparnotwendigkeiten einher, die über Nachfrageausfälle für Binnen- und Importgüter direkt die Perspektiven auch der ausländischen Exportwirtschaft und deren Importneigung verschlechtern. Die amerikanische Krise der Immobilienkredite und der darauf aufbauenden Kreditpyramide hat erdrutschartig weltweit bei einer Reihe von Banken Liquiditätsschwierigkeiten und Insolvenzen ausgelöst und in Verbindung mit starken Wechselkursschwankungen, finanzwirtschaftlichen und konjunkturellen Vertrauenseinbußen eine globale Kredit- und Bankenkrise (sog. Systemkrise) heraufbeschworen (siehe die Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftskrise in *ORDO*, Bd. 60, 2009, S. 169-388).

Der Prozess der Globalisierung kann also mit Elementen einer *negativen* Selbstverstärkung verbunden sein, wenn etwa auf *nationaler* Ebene bei der Kreditierung von wirtschaftlichen Vorhaben solide Finanzierungs- und Haftungsgrundsätze vernachlässigt, also personen- und unternehmensspezifische Kapitalstrukturrisiken²¹ unterschätzt werden können. Das ist überall dort der Fall, wo systematisch gegen den Grundsatz der Einheit von Entscheidung und Haftung, also der personalen Handlungsorientierung der Ordnungspolitik verstoßen werden kann (*Schüller*, 2006, S. 355 ff.).

Die Anhänger weltweit integrierter Märkte betonen deshalb immer wieder den Grundsatz „Internationalism like charity begins at home“ (*Wilhelm Röpke*). Dagegen neigen Globalisierungsgegner mit Blick auf Fehlentwicklungen dazu, die marktwirtschaftliche Kooperation auf nationaler und internationaler Ebene verstärkt zu bekämpfen, ja aus diesem Kampf ein absolutes moralisches Gebot zu machen. Die Freiheit, dies zu tun, wird als demokratisch angestrebte politische Machtausübung interpretiert – mit dem Ziel, eine dirigistisch-protektionistische Binnen- und Außenwirtschaftspolitik zu etablieren, wie sie in den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts mit dem Anspruch einer systematischen internationalen Umverteilung mit Hilfe einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ angestrebt wurde (siehe *Gröner/Schüller*, 1978). Attac steht in dieser Denktradition, von der sich ein großer Teil der früher sogenannten „Dritten Welt“ inzwischen verabschiedet hat.

d. Anti-Globalisierungsbewegungen

Die Repräsentanten und Anhänger von Attac²² haben eine uneingeschränkte Präferenz für das *Konfrontationsmodell*. Angestrebt werden unter anderem eine „gleiche Verteilung des

²¹ Damit ist die Bemühung der Kreditgeber um eine angemessene Kombination von Eigen- und Fremdmitteln gemeint.

²² Hierzu zählen sich Marxisten, Gewerkschaftler, Umweltschützer, Intellektuelle, die sich – aus welcher Gesinnung auch immer – im Dienste der unmittelbaren Erfüllung eines absoluten moralischen Gebotes sehen, das (mit unterschiedlichen Bezeichnungen) in der Sache auf die Bekämpfung des Kooperationsmodells mit den zugrunde liegenden Regeln gerechten Verhaltens gerichtet ist.

Reichtums“, die „Vergesellschaftung“ von Grund und Boden, der Naturschätze, der Schlüsselindustrien und Banken, eine weitreichende staatliche Investitionslenkung und Strukturpolitik, die Verstaatlichung der sozialen Sicherheits-, Bildungs-, Gesundheits- und Kultureinrichtungen, ein Recht auf Arbeit, das substantiell nur mit einer Pflicht zur Arbeit nach staatlichen Vorgaben zu realisieren ist. Mit Hilfe internationaler Vereinbarungen und Organisationen sollen darüber hinaus weltweit verbindliche Arbeits-, Sozial-, Bildungs- und Umweltstandards zur Vereinheitlichung („Harmonisierung“) von Kosten, Preisen, Steuern, Beschäftigungsbedingungen und unternehmerischen Handlungsspielräumen durchgesetzt werden. Das Ziel ist die Herstellung von „Wettbewerbsgleichheit“ als Ergebnis einer politischen Anordnung.

Ausgangspunkt ist hierbei die zutreffende Annahme: Das *Kooperationsmodell*, das auf den Regeln der Gerechtigkeit beruht, versagt bei der Aufgabe, eine egalitäre Vermögens- und Einkommenspolitik im Verständnis des nationalen und internationalen Wohlfahrtsstaates zum Maßstab nationaler und internationaler Ordnungspolitik zu machen. Unbegründet ist dagegen die Annahme, dass freie Marktkräfte dahin tendieren, die nationalen und internationalen Ungleichheiten *kumulativ* zu vergrößern, wie es die Dualismus-These und die These von der strukturellen Heterogenität behaupten (siehe *Myrdal*, 1974, S. 62 ff. und *Schüller*, 1989, S. 411 ff.).

Dagegen stellt die Weltbank (2002) fest, dass zwischen 1960 und 1980 im Gefolge der Liberalisierungen, die auf der Grundlage des Kooperationsmodells im Rahmen des GATT vereinbart worden sind, das Handelsvolumen erheblich angestiegen ist, der Großteil der Entwicklungsländer damals aber noch davon und von der gleichzeitigen weltwirtschaftlichen Wohlstandssteigerung ausgeschlossen geblieben ist – meistens im Gefolge ihrer Präferenz für eine Importsubstitutionspolitik.²³ Dagegen haben die Länder, die seit Ende der 70er Jahre auf marktwirtschaftliche Reformen im Innern gesetzt und sich für die Welt mehr oder weniger weitgehend geöffnet haben, gegenüber den Industriestaaten aufgeholt. Diejenigen, die dies nicht getan haben, sind dagegen relativ und auch absolut zurückgefallen. Die Folgerungen, die aus empirischen Studien dieser Art gezogen werden können, bestätigen die allgemeine ordnungswirtschaftliche Erkenntnis, nach der Einkommensungleichheiten *zwischen* Ländern vom Ausmaß ihrer binnen- und aussenwirtschaftlichen Reformen bestimmt sind. Für die Ungleichheit *innerhalb* der Länder lässt sich kein systematischer Zusammenhang zwischen dem Öffnungsgrad und dem Einkommenswachstum feststellen. Inwieweit die erzielten Wachstumserfolge stärker auf die außenwirtschaftliche Liberalisierung zurückgehen oder mehr auf die nationale Ordnungspolitik zurückzuführen sind, ist nahe liegender Weise damit zu beantworten, dass der Erfolg einer Politik der weltwirtschaftlichen Integration von der Bereitschaft abhängt, die grundlegenden Bedingungen hierfür zu Hause zu schaffen (siehe Kapitel VIII).

In wirtschaftlichen Krisenzeiten erhalten Elemente des *Konfliktmodells* zusätzlichen Auftrieb in der Politik und in der Öffentlichkeit. Dabei wird häufig übersehen, dass die diesem Modell entsprechende dirigistisch-protektionistische Binnen- und Außenwirtschaftspolitik zum Scheitern verurteilt ist. Dies gilt auch für Vorstellungen, mit Hilfe einer Art von Weltregierung das Finanzmarktgeschehen zentral zu ordnen, entsprechende Regeln für den

²³ Systematisch wurde diese in den RGW-Ländern des Ostblocks praktiziert – aus Gründen der wirtschaftlichen und politischen „Störfreimachung“.

Kapital- und Devisenverkehr zu praktizieren, international verbindliche Arbeits-, Sozial-, Bildungs- und Umweltstandards zur Vereinheitlichung („Harmonisierung“) von Kosten, Preisen, Steuern, Beschäftigungsbedingungen und unternehmerischen Handlungsspielräumen durchzusetzen, um damit „Wettbewerbsgleichheit“ als Ergebnis einer politischen Anordnung herzustellen.

Der Güter- und Erwerbschancenwettbewerb sowie der Systemwettbewerb als Anstoß und Triebkraft der Globalisierung (siehe Kapitel XIV), der mit dieser Herrschaft eines kollektivistisch-zentralistischen Dirigismus ausgeschlossen werden soll, würde sich mit sehr viel höheren Transaktionskosten anderweitig Bahn brechen. Den größten Nachteil hätten die wirtschaftlich aufstrebenden Gesellschaften.

V. Der historische Hintergrund der Globalisierung

1. Der Prozess der Internationalisierung und Renationalisierung vor und nach dem Ersten Weltkrieg

Es war Preußen, das das Freihandelsprogramm von *Adam Smith* weitergehend als in England verwirklicht und damit international ein Beispiel gesetzt hat (siehe *Röpke*, 1948, S. 215). Deutschland konnte zwischen 1815 und 1878 auf der Grundlage des *Kooperationsmodells* den wirtschaftlichen Rückstand gegenüber England aufholen. Andere Länder wurden im „Wettbewerb der Systeme“ zur nachholenden Liberalisierung gezwungen, so 1846 auch England, das in den Liberalisierungsbemühungen gegenüber Deutschland zurückgefallen war. Von England aus griff der neue Schwung der wirtschaftlichen Freizügigkeit auf Frankreich über. Andere europäische Länder, die USA und teilweise auch Russland wurden mitgezogen. Insgesamt ist eine Weltwirtschafts- und Weltwährungsordnung entstanden. Sie beruhte auf Gewerbefreiheit nach innen, Handelsfreiheit nach außen, dem *Meistbegünstigungsprinzip* für den Gütertausch, auf relativ freizügigen Regeln für die selbstverantwortliche Wanderung von Menschen und Kapital, auf Regeln der nationalen Geldpolitik, die ohne explizite zwischenstaatliche Vereinbarungen und supranationale Organisationen eingehalten wurden.

Die unbedingte Meistbegünstigungsklausel, seit 1860 ein konstitutives Prinzip des Kooperationsmodells, besagt: Alle handelspolitischen Vergünstigungen, die einem Land gewährt werden, sind unverzüglich und bedingungslos auf alle anderen Handelspartner anzuwenden (siehe Kapitel XI).

Diese Regeln ermöglichten eine Verknüpfung der nationalen (Gold-)Währungen zu einem voll integrierten Weltwährungssystem – als unverzichtbare Bedingung für einen *multilateralen* Wirtschaftsverkehr.

Der *Multilateralismus* erlaubt es jedermann, auf den günstigsten Märkten der Welt zu kaufen und zu verkaufen. Sachnotwendige Bedingung hierfür ist die freie *Währungskonvertibilität* als Recht der Inländer und Ausländer, ihre Guthaben in einer Währung frei in jede andere Währung umzutauschen und in jedes beliebige Land zu transferieren. Im Gegensatz zum Handel schaffenden Prinzip des Multilateralismus wirkt der *Bilateralismus*, bei dem auf passende Gegengeschäfte zu achten ist, beschränkend auf den Handel. Der Grund liegt meist in der Devisenbewirtschaftung, also in einem nicht-marktwirtschaftlichen Verfahren des Ausgleichs der internationalen Zahlungen, das aus der fehlenden Bereitschaft resultiert, die eigene Währung entsprechend der Marktbeurteilung abzuwerten. In diesem Falle wird der stärkere Handelspartner nur liefern, wenn Zug um Zug, also bilateral, mit einem passenden Gegengeschäft bezahlt werden kann. Weil sich in diesem Falle die Austauschmöglichkeiten stets nach dem schwächeren Partner richten, kommt es zur Schrumpfung der internationalen Arbeitsteilung.

Das Kooperationsmodell als internationale Tausch-, Preis- und Zahlungsgemeinschaft (*Wilhelm Röpke*) korrespondierte im Bereich der politischen Ordnung mit dem Leitbild einer Vielzahl von souveränen Staaten, die im friedlichen Wettbewerb um die bestmöglichen Institutionen, also im *Systemwettbewerb*, standen:

Gegenüber dem Wettbewerb auf der Ebene der Güter und der Erwerbschancen findet der *Systemwettbewerb* zwischen Staaten bzw. Gebietskörperschaften statt. In dieser Hinsicht entfaltet der Wettbewerb seine Anreiz-, Entdeckungs- und Kontrollwirkungen durch die Freiheit der Einwohner eines Landes, als Einkommensbezieher, Sparer, Investoren, Arbeitnehmer und Unternehmer zwischen verschiedenen Jurisdiktionen wählen zu können. Damit können auch den Politikern und staatlichen Hoheitsträgern die Grenzen ihrer Macht gezeigt werden. Auf diese Weise erhält die Verbindung von Freiheit und Ordnung vom Bezugspunkt der Person her die Qualität einer doppelten Sozialkontrolle.

Die Verschmelzung der nationalen Märkte war von weitreichenden technischen Verbesserungen und Neuerungen begleitet, besonders auch im Güter- und Nachrichtenverkehr. In dem Jahrhundert von 1720 bis 1820 ist der Welthandelsumsatz auf das Vierfache, von 1820 bis 1914 auf das Fünfundzwanzigfache gestiegen.

Seit den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts schwang das Pendel in Deutschland wie in anderen wichtigen Welthandelsländern zurück. Die Wachstumserwartungen erwiesen sich als übertrieben. Die notwendigen Korrekturen waren schmerzhaft. Die Schuldigen wurden in der ausländischen Konkurrenz gesehen²⁴. Die Regierungen schlugen sich auf die Seite der Protektionisten. Der wirtschaftlichen Internationalisierung folgte eine zunehmende Renationalisierung der Volkswirtschaften (siehe *Röpke*, 1934). Die weniger sichtbaren, über die gesamte Bevölkerung streuenden Vorteile der internationalen Arbeitsteilung hatten keine Lobby. Besonders der Agrarprotektionismus hat in Deutschland seit 1879 unter *Bismarck* zu Maßnahmen geführt, die – gesteigert durch die kriegswirtschaftliche Agrarpolitik im Ersten und Zweiten Weltkrieg - seit 1954 im Deutschen Landwirtschaftsgesetz und ab 1958 in der europäischen Agrarpolitik mit einer Hartnäckigkeit ohnegleichen den größten Dummheiten in der Geschichte der internationalen Wirtschaftsbeziehungen an die Seite zu stellen sind (siehe Kapitel XII).

Die gesellschaftsfeindlichen Neigungen zu Handelskriegen, zum Bilateralismus, zu Formen einer diskriminierenden Sicherung der Rohstoff- und Absatzbasis durch Bildung von Großwirtschaftsräumen, zur wirtschaftlichen Vermachtung und Aushöhlung der grundlegenden Marktinstitutionen fanden vor und nach 1914 in Ideen eines imperialistischen, militaristischen und sozialistischen Nationalismus treue Verbündete. Diese Formen des *Konfrontationsmodells* haben die Kolonialstaaten, in extremer Form das Sowjetsystem nach 1917 und der Nationalsozialismus nach 1933, mit dem Ziel praktiziert, das Staatsgebiet mit Gewalt auszudehnen – ohne Rücksicht auf die religiösen, kulturellen, politischen und sozialen Traditionen und Wünsche der unterworfenen und geschundenen Völker. Mit dem Niedergang des *Kooperationsmodells* wurde die internationale Preis-, Tausch- und Zahlungsgemeinschaft zerstört. Das Konsumentenwohl wurde systematisch mit Füßen getreten.

Es kam zu tiefgreifenden Erscheinungen einer politischen und wirtschaftlichen Desintegration. Die Folge war ein dramatischer Verlust an persönlicher Freiheit, Zivilisation, Vermögen und Wohlstand der Menschen. Der beschleunigte Verfall der internationalen Ordnung seit 1914 und die gescheiterten Wiederbelebungsversuche in den 20er Jahren waren

²⁴ Mit dem Rückgang der Frachtraten durch die Verwendung des Schiffskörpers aus Stahl konnte z. B. im Agrarbereich die überseeische Konkurrenz vordringen und einen bis dahin nicht gekannten Preisdruck ausüben.

für weitsichtige Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler Ausdruck einer geistig-moralischen Krise der Gesellschaft. Davon hat sich die westliche Welt nach dem Zweiten Weltkrieg dort am schnellsten erholt, wo erkannt wurde: „Internationalism like charity begins at home“ (Röpke, 1945/1979; siehe auch Kapitel XIV, 1).

2. Der Prozess der Internationalisierung nach dem Zweiten Weltkrieg

Der historische Abriss zeigt: Zur Etablierung und Weiterentwicklung einer internationalen Ordnung bedarf es einer starken Führungsmacht, die nur erfolgreich sein kann, wenn bei der Verbindung von Freiheit und Ordnung die Einsicht vorherrscht, die Welt nach dem alten „Grundsatz ‚suum cuique‘ zu ordnen und ihre Aufgabe als treuhänderische Mission aufzufassen“ (Röpke, 1942/1979, S. 385). Nicht die äußere Macht ist entscheidend, sondern letztlich die geistig-moralische Qualität der führenden Politiker, die an der Bereitschaft zu messen ist, Freiheit und Ordnung vom Bezugspunkt der Person her zu verbinden.

In dieser Hinsicht wanderten die Augen der Welt seit Ende des Ersten Weltkrieges von Großbritannien zu den USA hin. Doch erst mit dem Eintritt in den Zweiten Weltkrieg entwickelten sich diese zu einer ordnungspolitischen Führungsmacht, die gegen Ende dieses Krieges die Grundlagen für die heutige Weltwirtschaftsordnung gelegt hat (siehe *Watrin*, 1988, S. 213 ff.). Dies zeigen die Entstehungsgeschichte des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade GATT, seit 1. 1. 1995 die World Trade Organisation WTO), der Bretton Woods-Organisationen (Weltbank, Internationaler Währungsfonds IWF), der NATO und die nachdrückliche Unterstützung des europäischen Integrationsprozesses. Was hierbei erreicht wurde, erschließt sich erst vor dem Hintergrund der letztlich misslungenen Bemühungen der 20er Jahre des vorigen Jahrhunderts, eine internationale Wirtschaftsordnung zu etablieren. Der Niedergang der Weltwirtschaft hatte sich seit Anfang der 1930er Jahre beschleunigt fortgesetzt.

Unter der Vormachtstellung der USA nahmen die internationalen Wirtschaftsbeziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg einen Aufschwung, der früher zu beobachtende Wachstums- und Wohlstandsschübe bei weitem übertraf und der die wirtschaftliche Integration zwischen Regionen und Einzelstaaten ständig vertiefte.

Anfang der 60er Jahre begann die Regierung *John F. Kennedy*, die Wirtschafts- und Sozialpolitik des „New Deal“ *Roosevelt*'scher Prägung durch eine sog. „New Frontier“-Variante des Keynesianismus wieder aufleben zu lassen. Die geistigen Anstöße hierzu gehen im wesentlichen auf *John M. Keynes*, *John K. Galbraith* und *Walt W. Rostow* zurück. Vorher war ein starker internationaler Koordinationszwang, der vom IWF unter dem Einfluss der unbestrittenen währungs- und wirtschaftspolitischen Autorität der USA ausging, die entscheidende Bedingung dafür, dass die damals in einigen Ländern – vor allem in Großbritannien – betriebene Keynesianische Fiskalpolitik während der fünfziger Jahre auf wenige Fälle beschränkt blieb.

Das änderte sich, als die USA seit 1961 unter *Kennedy* und verstärkt ab Ende 1963 unter *Lynden B. Johnson* auf einen inflatorischen Kurs einschwenkten und die währungspolitischen Konsultations- und Koordinationsverfahren des IWF dazu missbrauchten, sich den Koordinationszwängen eines realistischen Fixkurssystems auf Kosten stabilitäts- und anpassungswilliger Länder zu entziehen. Diese Neuorientierung der amerikanischen Wirtschaftspolitik ermutigte andere Länder (vor allem in Europa und in Lateinamerika) zur

Nachahmung. Auf der Ebene der Internationalen Finanzorganisationen IWF und Weltbank setzten die USA auf eine Politik des billigen Geldes im Dienste von Wachstums- und Entwicklungszielen, die sich bald schon als unrealistisch herausstellten, zugleich aber eine weltweite Inflation mit starken Neigungen auslösten, Gläubigerpositionen zu diskriminieren und die Binnen- und Außenwirtschaftspolitik interventionistisch zu gestalten. Damit rückte der Niedergang des Weltwährungssystems von Bretton Woods näher (siehe Kapitel XIII). Die vordringenden Regulierungen des internationalen Zahlungsverkehrs boten zugleich Anreize für Innovationsprozesse im monetären Sektor, die es erlaubten, die nationalen Regulierungen des Devisenmarktgeschehens zu umgehen. Das Ergebnis war unter anderem die Entstehung der Euro-Märkte. Es zeigte sich, dass nationale Regulierungen – freilich bei grundsätzlicher Offenheit der Volkswirtschaften – schon damals einer spürbaren Sanktionierung ausgesetzt waren. Ähnlich wie die Euromärkte sind Entstehung und Verbreitung von Finanzinnovationen vielfach Reaktionen auf Regulierungen der nationalen Finanzmärkte. So entstanden parallel zur zunehmenden Irrealität des Fixkurssystems von Bretton Woods und zu wachsenden politischen Neigungen, den Kapitalverkehr zu beschränken, Wünsche der Marktteilnehmer, ihre Währungspositionen effektiv abzusichern. Die Expansion der neuen Finanzierungs-, Anlage- und Arbitragefazilitäten wurde hierbei durch die Entwicklung der Globalisierungstechnik erheblich begünstigt.

VI. Ordnungspolitische Triebkräfte auf dem Weg der Globalisierung

Zusammen mit der ungewöhnlichen Ansammlung von nationalen und weltweiten ordnungspolitischen Fehlentwicklungen und Enttäuschungen war eine Konstellation entstanden, die für die wirtschaftspolitische Neuorientierung in Großbritannien und in den USA eine im Vergleich zum Liberalisierungsprozess der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg günstigere Ausgangslage bot – und damit für die Entstehung dessen, was als wirtschaftliche Globalisierung bezeichnet wird. *Margaret Thatcher* ab 1979²⁵ und *Ronald Reagan* seit 1980 (*Hasse*, 1990, S. 363 ff.) vollzogen eine grundlegende Wende in der Wirtschaftspolitik, die mit den Begriffen monetäre Stabilisierung, Deregulierung, Privatisierung und Revitalisierung der Marktkräfte nur grob umrissen werden kann. Dies geschah mehr oder weniger direkt unter Berufung auf das Gedankengut von *Adam Smith*, *Friedrich A. von Hayek*, von *Milton Friedman* und von anderen liberalen Ordnungsökonomern. In Großbritannien haben die weitgreifenden wirtschaftspolitischen Reformen und die Entwicklung der Kapitalmarktordnung nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit britischer Unternehmen auf den Güter- und Faktormärkten, sondern auch die Attraktivität Großbritanniens als Finanzplatz und Produktionsstandort wiederbelebt. Andere westliche Industriestaaten sowie eine Reihe von Entwicklungsländern haben sich diesem Politikwechsel angeschlossen und ebenfalls davon profitiert.

Die damit ausgelöste Innovations- und Wachstumsdynamik ging einher mit einer sprunghaft zunehmenden Internationalisierung der Unternehmenstätigkeit und der Finanzmärkte, mit dem raschen Vordringen des substitutiven (intra-industriellen) gegenüber dem komplementären (inter-industriellen) Güteraustausch, mit dem Aufkommen neuer

²⁵ Der Politikwechsel folgte - hier wie meist auch sonst - einer tiefen Krise: In England verursachte die Streikwelle zwischen November 1978 und März 1979 („Winter of Discontent“) einen Zusammenbruch des öffentlichen Verkehrs, die Schließung der Schulen, einen Aufnahmestopp in den Krankenhäusern, riesige Müllberge auf den Straßen und die Einschränkung der Versorgung mit Energie und Nahrungsmitteln. Diese Beeinträchtigung der Lebensqualität beantworteten die Wähler im Mai 1979 durch ein mehrheitliches Votum für *Margaret Thatcher* (siehe *Strätling*, 2000, S. 113).

wettbewerbsfähiger Produktionszentren – vor allem im asiatisch-pazifischen Raum. Spätestens jetzt erwies sich das sowjetische Wirtschaftssystem und Konzept des Großwirtschaftsraums wegen des nicht länger übersehbaren Ausmaßes an nicht kompensierbaren Nachteilen als hoffnungsloses Unterfangen. In den 80er Jahren ließ sich der rasch zunehmende Rückstand der UdSSR gegenüber dem Westen in wichtigen technischen, militärischen sowie ökonomisch-sozialen Belangen nicht länger beschönigen. Die Hoffnung der Sowjets, mit Hilfe des RGW und gezielten Kapitalgütereinfuhren aus dem Westen ein konkurrenzfähiges industriewirtschaftliches und handelspolitisches Gravitationszentrum neben den USA, Japan und dem pazifischen Raum sowie der EG zu schaffen, erwies sich als Illusion. Als *Gorbatschow* 1985 an die Macht kam, erkannte er schon bald, dass über den Wohlstand eines Landes im offenen Wettbewerb der Systeme und nicht so sehr auf dem Gebiet der materiell-technischen und geologischen Standortvorteile entschieden wird. Auf der XIX. Unionsparteikonferenz im Juli 1988 stellte er fest: „Der Internationalisierung der Wirtschaft, ja des gesamten gesellschaftlichen Lebens können wir nicht ausweichen. Jegliches Streben nach nationaler Abgeschlossenheit kann nur zu ökonomischer und geistiger Verkümmern führen“.²⁶ Die ordnungspolitische Antwort darauf bestand bekanntlich in der Zulassung von Meinungsfreiheit („Glasnost“)²⁷, im Versuch, mit „Perestroika“ ein „freies Feld für Ordnungspolitik“ zu schaffen, im Verzicht auf die These vom unbedingten Bestehen von zwei deutschen Staaten und im ersatzlosen Verzicht auf die *Breshnew*-Doktrin, also der begrenzten Souveränität und des beschränkten Selbstbestimmungsrechts aller Staaten des Warschauer Pakts. Damit hat *Gorbatschow* einen erdrutschartigen Zusammenbruch des Ostblocks ausgelöst. Diese Art von „Entkolonialisierung“ der UdSSR war von ihm wohl nicht beabsichtigt. Gleichwohl wurde damit in diesem Wirtschaftsraum auf Institutionen und auf eine Tradition verzichtet, die bis dahin die Entstehung weltwirtschaftlicher Rechtsprinzipien und Verhaltensnormen ausgeschlossen haben.

VII. Selbstordnende Kraft der Globalisierung?

Enthält die Globalisierung eine Art von eingebautem Motor, um diesen Vorgang in Gang zu halten und Anti-Globalisierungskräfte auf den Leerlauf zu verweisen? Ohne Zweifel verteuert die weltweite Wissens- und Arbeitsteilung das Beharren auf Institutionen und Traditionen der Abkoppelung – sowohl in der politischen als auch in der wirtschaftlichen Sphäre. Dirigistisch-protektionistische Ordnungsstrukturen werden härter sanktioniert, vor allem durch Vergrößerung des Wohlfahrtsgefälles gegenüber weltoffenen Regel- und Anreizkonstellationen. Der Vergleich mit den erfolgreichen und/oder politisch offeneren Volkswirtschaften („yardstick-competition“) und der Grenzen überschreitende Meinungs- und Gedankenaustausch lassen sich dank der Internetnutzung weniger denn je von einzelnen Ländern unterbinden. Die äußere Wahrnehmung innerstaatlicher Widersprüche und die Möglichkeit, darauf zu reagieren, ist massiv verbessert worden.

Dieses und manches mehr mag die These von der ordnungspolitischen Eigendynamik des Globalisierungsprozesses, vielleicht sogar seiner Akzeptanz in breiten Bevölkerungsschichten

²⁶ Im Gegensatz hierzu beharrte die DDR-Regierung in der Tradition des marxistischen Geschichtsdeterminismus. Bezeichnend hierfür ist, dass der zitierte Satz von *Gorbatschow* in der DDR wie folgt übersetzt wurde: „Die Internationalisierung der Wirtschaft und des ganzen gesellschaftlichen Lebens ist ein *gesetzmäßiger Prozess*. Jegliches Streben nach nationaler Abgeschlossenheit kann nur zu wirtschaftlicher und geistiger Verarmung führen“. Siehe *Neues Deutschland* vom 6. Juli 1988, S. 7.

²⁷ Das meiste davon ist bereits im Memorandum enthalten, das die Professoren *Sacharow*, *Turtschin* und *Medwedew* 1979 an die sowjetische Führungsspitze gerichtet und darin eine breit angelegte Demokratisierung der sowjetischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung gefordert haben. Siehe *Sacharows Brief* an die sowjetische Führungsspitze, *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 109 vom 22. April 1970, S. 13.

stützen. Allerdings wird hierbei unausgesprochen von der Existenz einer hinreichenden Zahl und Größe von Staaten oder Staatengemeinschaften ausgegangen, die im Innern beständig eine positive Einstellung der Bevölkerung zur Meinungs- und Wettbewerbsfreiheit aufweisen und auf der Grundlage dieser Tradition und entsprechender Regel- und Anreizkonstellationen in der Lage sind, den Weg für weltoffene Wirtschaftsbeziehungen freizuhalten und dafür zu werben, dass andere Länder bisherige Globalisierungshindernisse aufgeben. Dem stehen entgegen:

- *Erstens*: Eine nach wie vor große Zahl von Regierungen, die – nicht selten unter Berufung auf historisch-kulturelle oder religiöse Besonderheiten ihrer Länder – an Blockaden gegenüber einer offenen Wissens- und Arbeitsteilung festhalten, um ihre politische Herrschaft zu sichern.²⁸ Solche Regierungen bedienen sich nach Bedarf des Zugriffs auf Politik, Militär, Justiz, Banken und Unternehmen, damit spontan keine unerwünschten oppositionellen Bestrebungen entstehen können. Hierbei kann der über den zugelassenen Marktaktivitäten schwebende politische Staatswille verdeckt bleiben, wie in Russland und China zu beobachten ist. Insbesondere die privatrechtlich verfassten staatlichen oder quasi-staatlichen Unternehmen und Banken²⁹ (mit verschleierter Struktur der tatsächlichen Eigentümerverhältnisse) können im Binnen- und Außenbereich auf intransparente Weise für politökonomische Zwecke tätig werden. Es entsteht hierbei der Eindruck, als habe man es mit „normalen“ selbständigen Konkurrenten, sozusagen mit freien ausschließlich am Gewinn orientierten „Marktbürgern“ zu tun. Der über den Marktaktivitäten schwebende politische Staatswille kann aber jederzeit pragmatisch für staatspolitische Lenkungszwecke aktiviert werden. Unter diesen Bedingungen steht die Trennung von Politik und Staat einerseits, Unternehmen und Finanzinstitutionen andererseits, wie es die Einheit von politischer und wirtschaftlicher Ordnungsidee im Dienste einer weltoffenen Wissens- und Arbeitsteilung erfordert, unter jederzeitigem Vorbehalt.

- *Zweitens*: In modernen Demokratien ist immer wieder mit einflussreichen Gruppen der Gesellschaft zu rechnen, die im Wettbewerb der Systeme ihre Privilegien („Renten“) bedroht sehen und sich deshalb politischer Kräfte zu bedienen versuchen, die mit protektionistischen und dirigistischen Maßnahmen um die Zustimmung breiter Bevölkerungsschichten werben.

Alles in allem führt kein Weg an der *Röpke*-These vorbei: „Internationalism like charity begins at home“.

VIII. Globalisierung als nationale Ordnungsaufgabe

Damit sich im Globalisierungsprozess der wechselseitige Eigennutz wirtschaftlicher Interessen gleichzeitig zum Wohl des Ganzen auswirken kann, sind Knappheitsbewertungen in einem einheitlichen Rechnungszusammenhang eine elementare Voraussetzung.³⁰ Diese

²⁸ Sie hierzu die bemerkenswerte Studie „Arab Human Development Report“, erstellt von arabischen Politikern und Wissenschaftlern im Rahmen des Entwicklungsprogramms der UNO (UNDP), www.undp.org/rbas/ahdr. Der Bericht liest sich wie eine Anklageschrift gegen Hunderte von arabischen Herrschern und Politikern (siehe NZZ, Nr. 160 vom 13./14. Juli 2002, S. 5).

²⁹ Die russischen Staatsbanken halten ca. 50 % der Bilanzsumme des Bankensektors und mindestens 60 % aller Spareinlagen (siehe NZZ, Nr. 226 vom 27./28. 9. 08, S. 11).

³⁰ Mit dem Rechnungszusammenhang ist die kalkulatorische Entscheidungsgrundlage für eine knappheitsgerechte Bewältigung der vier gesamtwirtschaftlichen Allokationsaufgaben gemeint: 1. Die *Information* über relative Knappheiten sowohl hinsichtlich des Bedarfs, des Bestandes an wirtschaftlichen Gütern sowie hinsichtlich der potentiellen Produktionsmöglichkeiten für die Knappheitsminderung. 2. Die *Motivation*, sich um bestmögliche Informationen zu bemühen und diese wirkungsvoll zu nutzen. 3. Die *Koordination* der daraus hervorgehenden Handlungen und ihrer Anpassung an veränderte Knappheitseinschätzungen und schließlich 4. Die *Kontrolle* als notwendige Überprüfung dessen, was bei der

entsteht aus einer Integration menschlichen Handelns auf drei Ebenen: Der Bildung einer weltweiten Markt- oder Tauschgemeinschaft, einer Preisgemeinschaft und einer Zahlungsgemeinschaft.³¹ Nach diesen Merkmalen einer sozialen Integration menschlichen Wirtschaftens beginnt die *Fähigkeit*, sich in die Weltwirtschaft zu integrieren und daraus Vorteile zu ziehen, zu Hause. Die institutionellen Grundlagen mit dem Charakter einer Privatrechtsordnung hat *Adam Smith* als Grundbedingung des Reichtums der Völker zeitlos beschrieben (siehe Fußnote 2). Demzufolge sind Art und Ausmaß der weltwirtschaftlichen Integration an erster Stelle auf der nationalen Ebene zusammen mit der angestrebten marktwirtschaftlichen Binnenordnung zu bestimmen.

Eine internationale Marktintegration gründet deshalb *erstens* auf nationalen rechtsstaatlich fundierten Tauschgemeinschaften. Knappe Güter und Ressourcen sind im freien Tausch immer nur in Verknüpfung mit Eigentumsrechten zugänglich. Deshalb erfordern Tauschgemeinschaften *zweitens* exklusive, frei übertragbare Eigentumsrechte in einer Form, die es mit Hilfe von Marktpreisen und darauf aufbauenden Kosten-Erlös-Vergleichen vorteilhaft erscheinen lässt, entdeckte oder vermutete Austauschvorteile zu nutzen und die produktiven Kräfte in die vermutlich bestmöglichen Verwendungen zu lenken. Nur in dem Maße, wie sich das Preisnetz national in Übereinstimmung mit der Dringlichkeit der Nachfrage entwickelt, kann es schließlich globale Dimensionen annehmen und mit Hilfe von Weltmarktpreisen anzeigen, wie die Knappheit von Produktionsfaktoren und Gütern international eingeschätzt wird und wie sich entsprechende Erwartungen hinsichtlich der Entwicklung der Knappheitsverhältnisse ändern. Nur in Rahmen einer internationalen Preisgemeinschaft können offene multilaterale Tauschbeziehungen entstehen. *Drittens* bedürfen die aus der weltoffenen Tausch- und Preisgemeinschaft hervorgehenden Zahlungen eines Ausgleichs. Multilaterale Tauschbeziehungen können sich nur in dem Maße knappheitsgerecht entwickeln, wie die internationalen Zahlungen auf der Grundlage realistischer (marktmäßiger) Wechselkurse bewertet und die globalen Kreditbeziehungen nicht durch knappheitswidrige Zinssätze verfälscht sind.

Nationale und internationale (multinationale) Unternehmen können als Erscheinungen der Preis-, Tausch- und Zahlungsgemeinschaft wie folgt erklärt werden (siehe *Coase*, 1937, S. 358 ff.): Marktwirtschaftliche Tauschbeziehungen mit Hilfe des Preissystems verursachen *Transaktionskosten*, also einen Informations-, Aushandlungs- und Kontrollaufwand. Dieser ist nur ein anderer Ausdruck für Unsicherheit. Unsicherheit kann prinzipiell mit Hilfe von Unternehmen durch Integration potentieller Marktvorgänge zum Vorteil der Beteiligten vermindert werden. Unternehmen sind in dieser Sicht Einrichtungen, die es ermöglichen, die der Unsicherheit der Mitarbeiter aus der tagtäglichen Bemühung zu weitgehend zu reduzieren, in unternehmerischer Eigenverantwortung die Vorteile der marktwirtschaftlichen Tausch-, Preis- und Zahlungsgemeinschaft ausfindig zu machen und gleichsam wie Tagelöhner mit einem unsicheren Einkommen zu leben. Die Entstehung und zunehmende Bedeutung von global orientierten Unternehmen für die Dynamik der internationalen Wirtschaftsbeziehungen erklärt sich nicht vordergründig aus deren Multinationalität. Sie erklärt sich vielmehr aus dem Bestreben, mit Hilfe von international transferierbaren firmenspezifischen Aktiva die Triebkräfte des Wettbewerbs (Innovation, Investition und Arbitrage) so zur Geltung zu bringen, dass daraus firmenspezifische Wettbewerbsvorteile erzielt werden können – als

Bemühung um Knappheitsminderung angestrebt und erreicht wurde und was dafür aufzuwenden war – im Sinne eines Erlös-Kosten-Vergleichs als Wirtschaftlichkeitsrechnung.

³¹ „Weltwirtschaft...kann nur in der Form einer wirklichen internationalen Markt-, Preis- und Zahlungsgemeinschaft bestehen“ (*Röpke*, 1945/1979, S. 222).

Ergebnis des Zusammenwirkens von unternehmerischem Handlungsvermögen und von standortgebundenen Handlungsbedingungen.

Inwieweit Unternehmen im Weltmeer der Preise in einer Weise schwimmen, die nicht nur eigennützigen Zwecken dient, sondern sich zum Wohl des Ganzen auswirkt, hängt von der Lösung des Ordnungsproblems ab. Diese Aufgabe, deren Mehrdimensionalität im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht, ist „unendlich schwieriger zu lösen als innerhalb einer einzelnen Nation mit ihrem festen staatlichen Gefüge und ihrem politisch-moralischen Zusammenhalt“ (Röpke, 1945/1979, S. 106 f.). Diese Bedingungen ergeben sich aus den geistig-kulturellen Dispositionen, der Integrationsbegabung eines Landes und aus mehr oder weniger zeitaufwendigen Lernprozessen, die – wie die deutsche Wirtschaftsgeschichte nach dem Ersten Weltkrieg gezeigt hat – nicht nur schmerzhaft verlaufen, sondern auch Jahrzehnte in Anspruch nehmen können. Die Integrationsbegabung wurzelt in den *formlosen äußeren Institutionen* (siehe die Übersicht im Anhang). Und die Überwindung überkommener integrationsfeindlicher Mentalitäten dürfte nicht unabhängig von der Bereitschaft der politisch Handelnden sein, den *formgebundenen äußeren Institutionen* Anerkennung zu verschaffen, soweit diese von den Menschenrechten, vor allem von der menschlichen Freiheit und Würde, der Demokratie und vom Rechtsstaat geprägt sind. In der Verwirklichung dieser privatautonomen Rechtssphäre liegt der entscheidende Ausgangspunkt und die Schwierigkeit der Aufgabe, geeignete ordnungspolitische Vorkehrungen für ein erfolgreiches Hereinwachsen in die Weltwirtschaft zu treffen:

Für Länder im Übergang zur Marktwirtschaft erfordert dies

- den Wechsel von der politisch gesteuerten, staatsbürokratisch organisierten Zentralisierung des menschlichen Wissens zu einer dezentralen Nutzung und Koordination des Wissens über offene Märkte und freie Preise;
- die Herstellung und Gewährleistung der hierfür erforderlichen Vertrags- und Gewerbefreiheit nach Maßgabe der Konsumentensouveränität, privater Eigentumsrechte (Property Rights) und von Marktpreisen;
- die Sicherung der Geldwertstabilität und harter finanzieller Beschränkungen der staatlichen Budgets – als Voraussetzung für eine knappheitsgerechte dezentrale Wissensnutzung und –koordination;
- den Verzicht auf staatliche Handels-, Devisen- und Kapitallenkung und die Zulassung marktwirtschaftlicher Formen des Ausgleichs der internationalen Zahlungen und der Kreditbeziehungen³²;
- rechtlich-institutionelle Vorkehrungen und informelle Formen des verlässlichen Handelns im Geschäftsverkehr, die es ermöglichen, dass sich auf der Grundlage eines direkten Zusammenhangs von Entscheidung und Haftung „ein Nebeneinander freier, gleichberechtigter und autonom planender Individuen von selbst zu einem sozialen Kosmos zusammenfügt“ (Böhm, 1966, S. 80) (siehe auch Kapitel II.2., 3.).

An der Fähigkeit der Menschen, im eigenen Interesse zu handeln, dürfte es nicht fehlen. Dies lassen die kreativen Reaktionen und Umgehungsstrategien erkennen, die die Bürger stets entwickeln, wenn es gilt, dem staatlichen Dirigismus zu entgehen oder gar für eigene Zwecke dienstbar zu machen – was häufig nur notdürftig und zum Schaden der Allgemeinheit möglich ist, wie „weiche Pläne“, Schlendrian, manipulierte Abrechnungen und Statistiken, das Tausziehen um günstige Preise usw. im Sozialismus zeigen. Der Weg zur

³² Marktwirtschaftliche Mechanismen des Zahlungsbilanzausgleichs zeigen den Einzelwirtschaften (auf der Grundlage von Knappheitspreisen und realistischen Wechselkursen) an, wann es günstiger ist, zu Hause zu verkaufen (bzw. zu kaufen) oder im Ausland. Gewinnanreiz und Wettbewerb wirken dahin, dass der Koordination des knappheitsorientierten Wissens die Koordination des Handelns folgt.

diskriminierungsfreien Herrschaft des Zivilrechts auf der Ebene der *formgebundenen äußeren* und *inneren Institutionen* wird durch die vielfache Vorherrschaft überkommener oder neuer Formen des Rechts des Stärkeren erschwert. Umso mehr kommt es darauf an, diese nationalen Institutionen international verlässlich zu verankern. Davon können wiederum Rückwirkungen auf die *formlosen äußeren Institutionen*, also auf die sittlich-kulturelle Formung einer Gesellschaft ausgehen (siehe *Übersicht* im Anhang).

IX. Globalisierung und internationale Regelbindungen

Der besondere Vorteil internationaler Regelbindungen besteht darin, dass Unsicherheiten für die nationale Wirtschaftspolitik vermieden werden können. Die Bereitschaft zu entsprechenden Abkommen dürfte zunächst einmal davon abhängen, wie störanfällig ein Land gegenüber exogenen Datenänderungen ist und wie leicht es diese aus eigener Kraft bewältigen kann. Je schneller binnen- und außenwirtschaftliche Datenänderungen verkräftet werden können (etwa wegen vergleichsweise geringer Außenhandelsabhängigkeit, also hoher Autarkiebegabung eines Landes, oder mittels reichlicher Verfügung über knappe weltmarktfähige Güter wie Roh- und Brennstoffe oder Gold), desto größer könnte der zu erwartende nationale Widerstand gegen internationale Abkommen mit Regelbindungen sein, die die nationale Souveränität beschränken. Kleinere, in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung stärker von der internationalen Wissens- und Arbeitsteilung abhängige Länder sind zur bestmöglichen Nutzung ihrer produktiven Kräfte weit stärker auf institutionell abgesicherte Außenhandelsbeziehungen angewiesen als Länder, die autarkiebegabt sind. Die Bereitschaft zur internationalen Regelbindung, Regeltreue und Vertrauenssicherung hängt jedoch letztlich – unabhängig von der Größe eines Landes – vom Charakter dieser Regeln³³ und vom Ausmaß ab, in dem damit den Anforderungen einer marktwirtschaftlichen Ordnung im Innern des jeweiligen Landes Rechnung getragen wird und die Bereitschaft zur Regeltreue besteht.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich im wesentlichen auf die wettbewerbs-, handels- und währungspolitischen Bereiche der internationalen Kooperation und Regelbindung.³⁴ Angesichts des gescheiterten Versuchs der UdSSR, mit dem RGW machtvoll einen “einheitlichen sozialistischen Weltmarkt” zu schaffen, liegt die Ausgangsthese nahe: Es gibt keine konkurrenzfähige Alternative zum liberalen privatrechtlich verfassten Typ der internationalen Ordnung. Der Vorwurf, damit werde eine imperialistische Werteanmaßung betrieben, greift zu kurz, weil er die ordnungspolitische Lektion des 19. und 20. Jahrhunderts ignoriert (siehe Kapitel V, 1).

XI. Globalisierung und internationale Wettbewerbspolitik

1. Aufgaben

Mit der grenzüberschreitenden Tauschfreiheit auf der Grundlage freier Preise erweitert sich das Potential der Wissens- und Arbeitsteilung. Durch den Import von Wissen können bekannte Wege der Knappheitsminderung wirkungsvoller genutzt und neue Wege erschlossen werden, um mit dem Knappheitsproblem umzugehen. Größere Wissensquellen können die *Wettbewerbskräfte* stärken. Vor allem Direktinvestitionen³⁵ können neue Maßstäbe für die einheimische Wirtschaft setzen, landeseigene Produktivkräfte mobilisieren und

³³ Prinzipiell wird ein Land nur solche Regeln akzeptieren, von denen es langfristig Vorteile erwartet.

³⁴ Zur Gesamtheit der älteren und neueren institutionellen Entwicklungen in der wirtschafts- und währungspolitischen Kooperation siehe *Deutsche Bundesbank* (1997; 2001, S. 15 ff.).

³⁵ Etwa durch Gemeinschaftsunternehmen („joint ventures“) und andere Formen des Kapitalimports.

weiterentwickeln, wettbewerbsfeindlichen Marktstrukturen entgegenwirken. Direktinvestitionen haben gegenüber anderen unternehmerischen Auslandsengagements den Vorteil, in den Zielländern Finanzierungsmittel, Sachinvestitionen, unternehmerisches Entscheiden und Haften in einer standortspezifischen Kombination wirksam werden zu lassen. Längerfristige Bindungen und ständige Austauschbeziehungen der Kooperationspartner ermöglichen aus sich heraus ein dem Frieden dienendes Verständnis zwischen In- und Ausländern und ein praktisches Erleben der produktiven Bedeutung von Rechtssicherheit.

Vielfach besteht die Auffassung, dass der sich selbst überlassene Wettbewerb auf weltweit integrierten Märkten weniger zur Selbstauflösung neigt als auf nationalen Märkten. Hier wird angenommen, dass *Marktfreiheit und Wettbewerb* auch im Globalisierungsprozess ein *öffentliches Gut* bleiben, weil die Nachfrage nach den Vorzügen des Wettbewerbs strukturell größer ist als die Bereitschaft, bewusst zu seiner Sicherung beizutragen:

- So passen sich international tätige Unternehmen den staatlich gesetzten Ordnungsbedingungen an, also auch den Wettbewerbsregeln der Zielländer. Die Wettbewerbswirkungen von Direktinvestitionen hängen deshalb von einer widerspruchsfreien Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs insgesamt ab. So können z. B. in den Gastländern die Preise nicht knappheitsgerecht sein, weil der Staat, um Inflation zu bekämpfen, nicht die Ursache einer zu reichlichen Geldversorgung, sondern mit der Preisregulierung die Symptome bekämpft und marktwidrige, also unrealistische Wechselkurse vorschreibt. Dann kann auch die Kalkulationsgrundlage für Investitions- und Produktionsentscheidungen nicht knappheitsgerecht sein. Aus diesem Blickwinkel liegt es nahe, in einer wettbewerbskonformen Wirtschaftspolitik und in ökonomischer Sozialethik zwei Bezeichnungen für denselben Sachverhalt zu sehen. Ein Versagen der Wirtschaftspolitik kann durch ein noch so gut gemeintes sozialetisches Bemühen der Direktinvestoren und Politiker nicht beseitigt werden.
- Bei Direktinvestitionen, die unter wettbewerbswidrigen Bedingungen³⁶ getroffen werden, sind Gewinnerwartungen kein angemessener Erfolgsausweis für einen volkswirtschaftlich wünschenswerten Ressourceneinsatz.

Die nationalen oder – wie im Falle der EU und anderer Integrationsräume – regionalen Maßstäbe für die Beurteilung *privatwirtschaftlicher Marktmacht* können mit der Globalisierung vielfältiger und widersprüchlicher werden. Die nachstehenden Sachverhalte werden hierdurch komplizierter:

- Marktmacht durch kartellartige Wettbewerbsbeschränkungen:³⁷ Diese haben das Ziel, Konkurrenten, Marktteilnehmer auf vor- und nachgelagerten Wirtschaftsstufen bis hin zu den Käufern zu behindern oder auszubeuten.
- Marktmacht durch Unternehmenswachstum: Der durch *internes* Unternehmenswachstum gewonnene Markteinfluss kann meist als Ausdruck eines volkswirtschaftlich erwünschten Leistungserfolgs aus eigener Kraft und deshalb auch global als wettbewerbspolitisch unbedenklich angesehen werden. Marktmacht Tendenzen durch *externes*

³⁶ Zum Beispiel mit Hilfe von monopolistischen, protektionistischen oder mit anderen Privilegien geschützte Angebotspositionen wie Subventionen, Kartellabsprachen, staatlichen Lieferaufträgen oder Beteiligungen, Preis- und Absatzgarantien oder Verlustübernahmen durch den Staat.

³⁷ Preisabreden, mengen- und gebietsmäßige Marktaufteilungen, Import- und Exportkartelle, diskriminierende Preisdifferenzierungen, Ausschließlichkeitsbindungen, Koppelungsgeschäfte, Vertriebs- und Verwendungsbeschränkungen, internationale Marktaufteilungen mit Hilfe von wettbewerbsbeschränkend eingesetzten gewerblichen Schutzrechten, der Poolung von Patenten, rabattspezifischen Auftragskonzentrationen usw.

Unternehmenswachstum, also durch Fusionen, sind dagegen problematisch. Fusionen machen heute in etwa 90 % des Werts aller Direktinvestitionen aus (Klodt, 2006, S. 9ff.). Insbesondere dann, wenn die Unternehmen durch Fusionen schneller wachsen als die relevanten Märkte, gewinnt die Frage einer *globalen Wettbewerbspolitik* an Bedeutung. Denn die Gefahr der unlauteren Behinderung aufkommender Konkurrenten und der Ausbeutung von Vorlieferanten und Abnehmern ist gegenüber Kartellen größer, weil diese häufig nicht alle relevanten Marktakteure erfassen und verlässlich binden können und deshalb einen vergleichsweise labilen Charakter haben.

- Neigung zu leichtfertigen Fusionsentscheidungen: In einer Untersuchung von 1700 Firmen über einen Zeitraum von 15 Jahren hinweg (1990-2005) sind 70 % der „Mergers & Acquisitions“ in dem Sinne gescheitert, dass weder der Firmenwert noch die Profitabilität der Unternehmen stieg.³⁸

2. Methoden

Der weltweit fortdauernden Fusionsneigung könnte erstens durch *Maßnahmen auf nationaler Ebene* entgegengewirkt werden:

- *Durch Stärkung des personalen Charakters des Gesellschaftsrechts*: Dies entspricht dem Prinzip der ordoliberalen Vorstellung von der personalen Einheit von Verfügung und Haftung wie auch dem Grundsatz der Personalität der Katholischen Soziallehre (siehe Schüller, 1996b, S. 62 ff.). Wenn Kapitalgesellschaften Aktien kaufen, sollte es ihnen verwehrt sein, daran als juristische Person ein Stimmrecht zu erwerben. Das Stimmrecht sollte nur natürlichen Personen vorbehalten bleiben. Damit erhielt der Aktienerwerb durch eine AG oder eine GmbH den Charakter einer reinen Kapitalanlage. Kapitalgesellschaften könnten andere „juristische“ Personen nicht mehr beherrschen. Zugleich wäre der Vorstand einer wesentlich verschärften Verknüpfung von Entscheidung und Haftung zu unterwerfen. Erfolgsbeteiligungen sollten nur in Verbindung mit Verlustbeteiligungen möglich sein. Für Fälle einer Angliederung von Unternehmen hätte z. B. die beherrschende Unternehmung die volle Haftung für die übernommene Firma zu tragen. In den Fällen, in denen Großaktionäre mit qualifiziertem Mehrheitsbesitz Beherrschungsverhältnisse begründen, wäre die Aktiengesellschaft durch die KGaA zu ersetzen, um eine engere Verbindung von personaler Entscheidungsmacht und personaler Haftungspflicht zu sichern. Schließlich wären mit einer Stärkung des Dividendenbezugsrechts der Aktionäre nach dem Prinzip „Schütt aus – hol zurück“ jene finanziellen Dispositionsmittel vermindert, die es heute dem Management und den Gewerkschaftsvertretern im Vorstand mitbestimmter Unternehmen erlaubt, sich bei Fusionsentscheidungen vom marktwirtschaftlichen Prinzip der Einheit von Entscheidung und Haftung weit zu entfernen.
- *Durch Anwendung des nationalen Rechts gegenüber anderen Ländern*: Mit der Globalisierung steigt die Zahl der Länder mit unterschiedlichen wettbewerbspolitischen Konzeptionen (Verfolgung des Missbrauchs wirtschaftlicher Macht, Per se-Verbot bestimmter Kartelle und Fusionen). Im Hinblick darauf könnte die *nationale Wettbewerbspolitik* gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorgehen, die – wie etwa Exportkartelle des Auslands – sich auf das Inland auswirken. Bei der wettbewerbspolitischen Beurteilung nationaler Marktverhältnisse würde also die Handlungsweise und Marktposition nicht nur von inländischen, sondern auch von ausländischen Marktteilnehmern berücksichtigt. Es gibt bedeutende Beispiele für die extraterritoriale Anwendung des nationalen bzw. supranationalen Wettbewerbsrechts auf ausländische Unternehmen im Wettbewerbsrecht der EU und im amerikanischen

³⁸ Siehe NZZ, Nr. 103 vom 5./6. Mai 2007, S. 9.

Antitrust-Recht – wie im Falle von Großfusionen, die den Wettbewerb auf den Weltmärkten beschränken können. Solche Beispiele können vorbildlich sein und andere Länder zur Nachahmung veranlassen. Freilich ist die Verlässlichkeit entsprechender Vereinbarungen begrenzt, weil der nationale Autonomieanspruch stark bleibt, der Glaubwürdigkeitstest schwach ist. Und solange der Nachahmereffekt schwach bleibt, sind grenzüberschreitende unternehmerische Aktivitäten unter Umständen mit erheblichen wettbewerbsrechtlichen Unsicherheiten belastet – mit entsprechenden (Transaktions-)Kosten. Dadurch kann der Zugang ausländischer Anbieter erschwert sein. Diese Beschränkung des internationalen Austauschs kann verhindern, dass der erreichte Stand der Handelsliberalisierung voll zur Wirkung kommen kann. Auch können sich die durch ungleiche wettbewerbsrechtliche Vorgehensweisen ausgelösten Konflikte zu (handels-)politischen Streitigkeiten ausweiten.

- Die Bereitschaft zur *internationalen Kooperation* auf dem Gebiet der Wettbewerbspolitik dürfte zunächst einmal von den in Kapitel IX dargelegten Gründen abhängen, zum anderen von der Vorgehensweise: Im Jahre 1997 hat die US-Regierung das sog. „International Competition Policy Advisory Committee (ICPAC)“ eingesetzt, um internationale Kooperationsmöglichkeiten auf dem Gebiet des Kartellrechts auszuloten. Daraus ist nach der Bildung eines *multilateralen globalen Forums* im Jahre 2000 das International „Competition Network (ICN)“ entstanden. Daran beteiligen sich zur Zeit 84 Wettbewerbsbehörden aus 74 Ländern (einschließlich der gemeinschaftlichen Wettbewerbsbehörden der EU, der EFTA und der Anden-Region). Erwartet wird davon: 1. Ein erleichterter ständiger Gedankenaustausch der Wettbewerbsbehörden über grenzüberschreitende Fälle. 2. Eine freiwillige Konvergenz in wettbewerbsrechtlichen Verfahrens- und Sachfragen. 3. Austausch von Informationen über die zur Zeit besten Vorgehensweisen („Best Practices“). Im Ergebnis geht es letztlich 4. um die Herausbildung einer „gemeinsamen Wettbewerbskultur“ (Schaub, S. 928 ff.) Die Mitglieder versammeln sich seit 2000 jährlich weitgehend *informell* unter der Leitung einer *Steering Group*. Die operative Arbeit wird in vier Arbeitsgruppen mit Untergliederungen erledigt - für Themen wie Fusionskontrolle, Kartellrecht, Antitrust Enforcement in Regulated Sectors, Competition Policy Implementation. Gearbeitet wird laufend mittels Telefonkonferenzen und Workshops unter Einbeziehung von Sachverständigen (Non-Governmental-Advisors). Die Arbeitsergebnisse werden auf den Jahreskonferenzen vorgestellt und diskutiert. Die *Vorteile* sind: 1. Immer mehr Länder und Wettbewerbsbehörden lehnen sich bei der Überarbeitung ihres Wettbewerbsrechts im Bereich der Fusionskontrolle an die vom ICN entwickelten Best Practices an (z. B. USA, EU-Kommission, Brasilien, Belgien). 2. Allmähliche Entstehung einer „gemeinsamen Wettbewerbskultur“. Wettbewerbsbehörden, die in ihrer Praxis von den gemeinsam entwickelten Best Practices abweichen, haben „ein Glaubwürdigkeitsproblem“. Vom Prinzip „Wir sehen uns in den Jahreskonferenzen und Arbeitsgruppen wieder“ kann eine starke konsensstiftende Bindungswirkung ausgehen. Das ICN hat inzwischen „eine erstaunliche Dynamik entwickelt und eine breite Unterstützung erfahren“ (Budzinski, 2004). Das ist für eine Weltwirtschaft im Dienste der Freiheit, des unverfälschten Wettbewerbs und des Wohlstands der Menschen hoffnungsvoll und unterstreicht die Erkenntnis, dass der Abbau von Handelsschranken nicht ausreicht, um eine optimale Arbeitsteilung zwischen den Staaten zu realisieren. Als *Nachteil* ist zu nennen: Eine freiwillige und unverbindliche Koordination kann dem „antikompetitiven Einfluss mächtiger Interessenverbände – insbesondere in verhandlungsmächtigen Jurisdiktionen wie im Falle der USA oder der EU – nicht wirksam begegnen“ (Budzinski, 2004). Ob dies mit einem Weltkartellrecht auf der Ebene der WTO möglich ist?

- Die mögliche *Orientierung an der Wettbewerbspolitik der EU*. Das Binnenmarktkonzept der EU hat den Anspruch, ein System des unverfälschten (diskriminierungsfreien) Wettbewerbs zu errichten und mit Hilfe supranationaler Instanzen zu sichern. Im System des unverfälschten Wettbewerbs sieht *Ernst-Joachim Mestmäcker* (2007, S. 3 ff.) neben den wirtschaftlichen Freiheitsrechten und den Regeln des Binnenmarktes die konstitutiven Ordnungsprinzipien, die den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten der EU gemeinsam sind. Demzufolge ist es die *Herrschaft des Rechts*, die die EU im Innersten zusammenhält. Hiervon ausgehend könnte es im Zusammenhang mit Vorschlägen für eine globale Wettbewerbsordnung im Rahmen des GATT bzw. der WTO nahe liegen, an der wettbewerbspolitischen Norm der EU Maß zu nehmen:

Erstens haben die Wettbewerbsregeln der EU gegenüber den nationalen Bestimmungen Vorrang. Auch eine Weltkartellbehörde müsste in der Lage sein, die nationale wettbewerbspolitische Souveränität zu beschränken, soweit es darum geht, international vereinbarte Wettbewerbsnormen mit Hilfe nationaler Behörden durchzusetzen. Weltweit müssten diese Regeln in die nationalen Rechtsordnungen übernommen und institutionell – etwa durch unabhängige nationale Antitrust-Behörden – gesichert werden (siehe *Fikentscher* und *Immenga*, 1995).

Zweitens dienen die Artikel 81 ff. des EU-Vertrags – über Branchen (Sektoren) und Regionen hinweg – der Herstellung und Sicherung eines unverfälschten Wettbewerbs auf offenen Märkten für Waren, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren im Rahmen der Zollunion. Die 27 Mitgliedsländer der EU haben sich hierzu auf Maßnahmen gegen Kartelle, Marktaufteilungen anderer Art, gegen die Entstehung wirtschaftlicher Macht durch Monopolisierung und gegen eine Verfälschung des Wettbewerbs durch nationale Subventionen (Beihilfen) verständigt. Dieses Verständnis eines unverfälschten Wettbewerbs könnte einer *Weltkartellbehörde* als Vorbild dienen, zumal auch der Globalisierung vor allem vielfältige hoheitlich sanktionierte Wettbewerbsbeschränkungen und monopolistische Privilegien für staatliche und staatlich regulierte Unternehmen entgegenstehen. In der EU ist es immerhin teilweise gelungen, die hiervon ausgehenden Wettbewerbsbeschränkungen bei noch so starkem nationalstaatlichen Rückhalt zurückzudrängen.

3. Folgerungen

1. Die Wettbewerbspolitik der EU lässt erkennen, wie schwierig es selbst in einem Kreis von „nur“ 27 Mitgliedern ist, eine widerspruchsfreie Konzeption der Wettbewerbspolitik zu praktizieren. Die EU befindet sich seit dem *Maastrichter Vertrag* von 1992 verstärkt auf dem Weg einer interventionistischen, industriepolitisch ausgerichteten Wettbewerbspolitik (siehe *Schüller*, 2006, S. 127 ff.). Es kann von einem Paradigmenwechsel des Konzepts des unverfälschten Wettbewerbs gesprochen werden, und zwar in dem Maße, wie die *Herrschaft des Rechts* durch eine Legitimation von Herrschaft zurückgedrängt wird, die sich auf die *Macht der Politik* stützt. Ausdruck hierfür ist die Entwicklung der EU-Kommission „zu einer rechtlich kaum kontrollierbaren Subventionsbehörde“ (*Mestmäcker*, 2006, S. 55 und 71) – im Widerspruch zu Art. 157 EG-Vertrag und unter Hinnahme eines rasch zunehmenden Durcheinanders von industrie-, regional-, sozial- und umweltpolitischen Zielen. Die Verlagerung des Gewichts von der Wettbewerbs- auf die Industriepolitik bedeutet, dass politische Gruppierungen und Interessenverbände die Chance erhalten, die industriepolitischen Aktionsbereiche auf Kosten der gemeinsamen diskriminierungsfreien Wettbewerbspolitik der EU auszudehnen. Eine entsprechende wettbewerbspolitische

Orientierung würde auf globaler Ebene zusätzliche Unsicherheiten und Diskriminierungen verursachen.

2. Um so wichtiger könnte es sein, den eingeschlagenen Weg eines evolutiven Herangehens von unten und von oben fortzusetzen und die erreichten Regelangleichungen durch ein Abkommen auf der WTO-Ebene verbindlich abzusichern, und zwar unter der Aufsicht einer internationalen Antitrustbehörde als Institution der WTO. Diese hätte dafür zu sorgen, dass von den Mitgliedstaaten der WTO bestimmte konstitutive Prinzipien der Wettbewerbspolitik mit Hilfe der nationalen Wettbewerbsbehörden durchgesetzt werden :

- Anti-Kartell- und Anti-Monopolisierungspolitik nach dem *Prinzip der Meistbegünstigung* im Sinne der Gleichbehandlung (*Nichtdiskriminierung*) aller Mitglieder und
- der Gleichstellung von in- und ausländischen, privaten und staatlichen Unternehmen (*Inländerprinzip*).
- Nachvollziehbarkeit der wettbewerbsrechtlichen Verfahrensweisen und Entscheidungen.
- Bereitschaft zu einer systematischen wettbewerbspolitischen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten nach den insgesamt bewährten Verfahren des GATT bzw. der WTO, vor allem der *Konsultationspflicht* im Rahmen von *Antitrust-Panels*.
- Unterstützung von Ländern, die bisher keine wettbewerbspolitische Tradition haben, beim Hineinwachsen in die internationale Wettbewerbsordnung.

Eine vergleichsweise hohe Bindungskraft und Glaubwürdigkeit der Wettbewerbsregeln der WTO wäre der *Vorteil*. Als *Nachteil* kann angesehen werden, dass große Länder und Regionen (USA, Russland, China, EU, EFTA) einerseits zögern, sich souveränitätsbeschränkenden globalen Wettbewerbsregeln zu unterwerfen. Andererseits bedarf es häufig dominierender Staaten oder Staatengruppen, um der Einsicht Geltung zu verschaffen, die Aufgabe einer globalen Wettbewerbsordnung als treuhänderische Mission zur Durchsetzung der genannten konstitutiven Prinzipien aufzufassen.

XI. Globalisierung und Welthandelspolitik

1. Zum liberalen privatwirtschaftlich verfassten Typ der internationalen Ordnung gibt es keine konkurrenzfähige Alternative. Kernstück dieser Ordnung sind die überstaatlichen handelspolitischen Regelungen, die 1947 mit dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) geschaffen wurden. Vorausgegangen war der Zerfall einer Welthandelsordnung, die im wesentlichen auf dem beruhte, was Wilhelm Röpke „Liberalismus von unten“ genannt hat. Die Verhaltensregeln des GATT³⁹ waren im Sinne des *Kooperationsmodells* der internationalen Wirtschaftsbeziehungen darauf gerichtet, Wettbewerbsverfälschungen zu verhindern, die von *staatlicher* Seite organisiert und durchgesetzt werden. Auf dieser Grundlage kann aus gewinnorientierten unternehmerischen Handlungen ein globaler Güterwettbewerb und ein weltumspannendes Marktpreissystem entstehen. Die Bemühungen

³⁹ Das GATT ist ein System von Verhaltensnormen für den internationalen Handel. Diese beruhen im Kern auf dem Prinzip der Nichtdiskriminierung im Dienste eines unverfälschten Wettbewerbs. Dieses Prinzip findet Ausdruck in folgenden Verhaltensregeln:

1. *Liberalisierung* und Ausweitung des Welthandels durch Verbot von Kontingenten, Aus- und Einfuhrgenehmigungen sowie durch Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen.
2. Prinzip der unbedingten Meistbegünstigung im Sinne der Gleichbehandlung (*Nichtdiskriminierung*) aller Mitglieder und in der Gleichstellung in- und ausländischer Güter (*Inländerprinzip*).
3. Eine auf *Reziprozität* angelegte Verhandlungsstrategie
4. Begrenzung des handelspolitischen Spielraums der Regierungen durch *Konsultationspflicht*. Das Ergebnis ist eine handelspolitische Entmachtung der Regierungen bei der Verfolgung eigennütziger Ziele.
5. Berücksichtigung von *Sonderinteressen* mit Rücksicht auf Integrationsräume wie die EU, die EFTA und Entwicklungsländer.

um eine internationale Wettbewerbsordnung und die Welthandelsordnung unterscheiden sich also nur hinsichtlich des Ansatzpunktes. Im übrigen müssten sich beide Ordnungen ergänzen. Mit zunehmender Zahl und wachsendem ökonomischen Gewicht der Länder, die diese Regeln beachten, können die Wettbewerbsprozesse weltweit einen verfälschungsfreien Charakter annehmen. Die Konsumenten profitieren von geringeren Produktpreisen, besseren Qualitäten und vielfältigeren Angeboten, die Produzenten von diskriminierungsfreien Einkaufs- und Absatzbedingungen.

Sinken aufgrund von Deregulierungserfolgen und technischen Neuerungen die Transport- und Informationskosten, so verbessern sich mit der Verdichtung der Kommunikationsnetze die Preiskontakte und die Möglichkeiten, Innovations-, Investitions- und Arbitragevorteile weltweit zu nutzen. Die damit verbundene Verlagerung des Gewichts des Außenhandels vom inter-industriellen (komplementären) auf den intra-industriellen (substitutiven) Gütertausch fordert von den Herstellern verstärkte Wettbewerbsanstrengungen. Deshalb ist privatwirtschaftlichen Versuchen, den Wettbewerb zu beschränken, häufig auch der erhoffte nachhaltige Erfolg versagt. So lässt sich mit zunehmender Kommerzialisierung des Internet als Tauschmedium beobachten, dass traditionelle Handelswege und Handelsformen durch sogenanntes online-shopping ergänzt oder ersetzt und damit die Möglichkeiten einer globalen Marktausdehnung verbessert werden.

2. Das *Internet*, eine neue Variante des „Liberalismus von unten“, erleichtert es, nationale Wettbewerbsbeschränkungen aushebeln, wie für Deutschland am Beispiel des Rabattgesetzes, der Zugabeverordnung, des Ladenschlussgesetzes und der Buchpreisbindung gezeigt werden kann (siehe *Geruschkat*, 2008). Die den Wettbewerb stärkende Potenz des Internet besteht insgesamt darin, nationale Regulierungen weitreichender und schneller auf den Prüfstand des internationalen Wettbewerbs zu stellen.

Mit der Ausdehnung des elektronischen Geschäftsverkehrs ist allerdings eine Erschwerung der Durchsetzung zentraler institutioneller Grundlagen der Marktwirtschaft verbunden – der Schutz des Eigentums und der Vertragstreue:

- Mit Blick auf den *ersten* Punkt fallen z. B. für *digitalisierbare Güter* bei der Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen erhebliche Ermittlungs- und Durchsetzungskosten an. Wie kann das erhöhte *Tauschobjektrisiko* vermindert werden? Versuche, effektivere Formen des staatlichen und suprastaatlichen Schutzes geistigen Eigentums – etwa durch Belastung der Anbieter entsprechender Produkte mit einer verschärften Haftung („Sekundärhaftung“) für mögliche rechtswidrige Nutzungen – einzuführen, sind mit dem Nachteil hoher Kosten verbunden. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Schwächung des staatlichen Urheberrechts hier nicht besser hinzunehmen ist und es den Anbietern zu überlassen, darauf im Wege der Selbsthilfe unternehmerisch zu reagieren?

- Zum *zweiten* Punkt stellt sich das Problem verlässlicher elektronischer Signaturen. Je höher das angestrebte Sicherheitsniveau ist, desto teurer dürften staatliche Bemühungen sein, einen praxisgerechten Rechtsrahmen für elektronisch geschlossene Verträge zu finden. Es ist den Akteuren im elektronischen Geschäftsverkehr zuzumuten, sich im eigenen Interesse um eine angemessene Bewältigung auch des erhöhten *Tauschpartnerrisikos* zu bemühen, statt auf die ohnehin technisch begrenzten Möglichkeiten des Staates zu setzen – etwa durch Ex ante-Harmonisierung und Supranationalisierung von internetspezifischen Regeln der Vertragssicherung.

Bei dem Ruf nach formalen staatlichen oder suprastaatlichen Maßnahmen des „public ordering“ für die Lösung des erhöhten Tauschobjekt- und Tauschpartnerrisikos im elektronischen Geschäftsverkehr wird meist die Ordnungskraft informaler Lösungen (internal oder private ordering) unterschätzt. So ist zu beobachten, dass die Entwicklung des Online-shopping von rasch aufkommenden privaten Reputationssystemen starke Impulse erhält. Als Einrichtungen der Selbstregulierung haben diese offensichtlich komparative Vorteile gegenüber staatlichen Regelsetzungen. Das Kunstwort *Netiquette* (zusammengesetzt aus Netz und Etikette) steht für die Entwicklung eines internetspezifischen Moralpotentials. Eine Überprüfung von Beispielen für bereits formalisierte Netiquetten unterstützt nach *Geruschkat* (2008) die Vermutung, dass diese Normensysteme eher Ausdruck von Wertgrundlagen sind, die auf einer viel tieferen Erfahrungsebene angesiedelt, jedenfalls nicht nur

im ökonomisch engen wechselseitigen Vorteilsdenken verwurzelt sind. Die Verknüpfung der Ausführungen in Kapitel II. 3. zu den Zehn Geboten der Computerethik ist nahe liegend: 1. Du sollst nicht deinen Computer benutzen, um anderen Schaden zuzufügen. 2. Du sollst nicht anderer Leute Arbeit am Computer behindern. 3. Du sollst nicht in anderer Leute Dateien stöbern. 4. Du sollst nicht den Computer zum Stehlen benutzen. 5. Du sollst nicht den Computer benutzen, um falsches Zeugnis abzulegen. 6. Du sollst nicht Software benutzen oder kopieren, für die du nicht die Nutzungs- oder Kopierrechte erworben hast. 7. Du sollst nicht anderer Leute Ressourcen ohne deren Erlaubnis verwenden. 8. Du sollst nicht anderer Leute geistig Werk als deines ausgeben. 9. Du sollst über die sozialen Konsequenzen deiner Programme nachdenken. 10. Du sollst den Computer so benutzen, dass du Verantwortung und Respekt zeigst.

Soweit die Ordnungsebenen der verantwortungsethischen Selbstbeschränkung und Gewissensbildung versagen, können ethisch verwerfliche Angebote⁴⁰ die staatliche Errichtung eines mit drakonischer Strafandrohung bewehrten Schutzwalls erfordern, wenn es zu. B. gilt, Eltern und Erzieher davor zu bewahren, dass sie bei ihren Bemühungen, dem Überhandnehmen des Vulgären und Unmoralischen in den Massenmedien und im Internet entgegenzuwirken, „eine Sisyphusarbeit verrichten müssen“ (Meyer, 2006, S. 45).

Insgesamt ist vom Internet eine den potentiellen Wettbewerb belebende Wirkung zu erwarten. Sie resultiert aus der weltweiten Zunahme der Informations-, Auswahl- und Selektionsmöglichkeiten. Die Beharrungskraft von privaten und staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen wird geschwächt. Arbeitsplätze, die auf knappheitswidrigen Arbeitsmarktregulierungen beruhen, geraten hierdurch verstärkt unter den Druck preisgünstiger Einfuhren aus aufstrebenden Ländern. Regierungen, die aus politökonomischen Gründen dazu neigen, Konsumentenvorteile zu opfern, wenn es darum geht, wettbewerbsschwache Produzenten mit einer starken Lobby zu schützen, verlieren an Einfluss.

3. Die Geschichte des GATT hat *Licht- und Schattenseiten*: Neben beachtlichen Liberalisierungserfolgen gibt es immer wieder Orientierungen am Konfliktmodell mit *Rückfällen in den Protektionismus* (siehe Gröner und Schüller 1989, S. 429 ff.). Diese haben zeitweilig die GATT-Ordnung von 1947 gefährdet. Die protektionistischen Einbruchstellen der „alten“ GATT-Ordnung sind zugleich die Ansatzpunkte für Lösungsansätze des „neuen“ GATT, also der „World Trade Organisation“ (WTO) von 1994, besonders auch im Hinblick auf die weltwirtschaftliche Integration aufstrebender Länder (siehe Molsberger 1992 und 2001; Sally, 2002). Für den Agrar-, Textil- und Bekleidungshandel, aber auch für den Austausch anderer Güter, wurden Sonderregelungen, auch mit dem Charakter von Einfuhrquoten, durchgesetzt, die den internationalen Preis- und Wettbewerbszusammenhang verzerren oder aufheben. Diesen „Sektoralismus“⁴¹ will das „neue“ GATT zurückdrängen. Alle offenen und versteckten mengenmäßigen Handelshemmnisse sollen durch sog. Tarififizierung in preiswirksame Beschränkungen (Zölle) umgerechnet werden, die dann im üblichen Verfahren von multilateralen Zollsenkungen abgebaut werden. Hauptansatzpunkt ist der internationale Agrarhandel, der auf diese Weise in die Welthandelsordnung integriert werden soll.⁴² Die so angebahnten globalen Preiskontakte sollen dann – allerdings mit wiederum beachtlichen Ausnahmen – durch sukzessiven Tarifabbau in das Netz aller

⁴⁰ Abtreibung, Rauschgift, Pornographie, pädophile Übergriffe, menschenverachtende, gewaltverherrlichende oder –verharmlosende Spiele, Filme, TV-Sendungen und Internetdarbietungen, Schriften, Auftragsmorde, Kinderhandel usw.

⁴¹ In der 2001 begonnenen, weiterhin laufenden sog. *Dauha-Runde* werden drei Sektoren unterschieden: Der Handel mit Agrarerzeugnissen, mit Industrieerzeugnissen und mit Dienstleistungen. Wieviel von einem erfolgreichen Abschluss der Dauha-Runde abhängt, zeigt der davon weltweit erwartete Wohlfahrtsgewinn von jährlich 160 Mrd. Dollar.

⁴² Der Agrarbereich vieler Industrieländer weist bei den sog. Marktordnungsgütern einen so hohen Protektionsgrad, nicht zuletzt auch durch Subventionen, auf, dass zu den geltenden Preisen bei verschiedenen Agrargütern Überschüsse produziert wurden und werden, die dann mittels Exportsubventionen auf dem Weltmarkt untergebracht werden müssen.

Preisbeziehungen integriert werden. Parallel dazu ist die Verringerung von Exportsubventionen und brancheninternen Beihilfen vereinbart worden. Auch hierdurch wird die internationale Markt- und Preistransparenz und – vernetzung – wenn auch wiederum mit erheblichen Ausnahmen und teilweise langen Übergangsfristen – erhöht und erweitert.

Insgesamt haben die neuen Tarifizierungs- und Liberalisierungsregime keinen allgemeinen Regelcharakter. Fraglich ist auch, ob freiwillige Exportselbstbeschränkungen entscheidend zurückgedrängt werden können. Schließlich ist es nicht gelungen, nationale Subventionen, die vielfach als Ersatz für protektionistische Maßnahmen dienen, generell und verlässlich zurückzudrängen. Ein Beispiel hierfür ist die Neigung in der EU, die Kommission zu einer Subventionsbehörde auszubauen (siehe Kapitel XI, 3.). Die wirtschaftlich aufstrebenden Länder könnte dies zur Nachahmung verleiten, zumal deren Regierungen vielfach noch über ein mehr oder weniger weitreichendes protektionistisches Rüstzeug verfügen, vor allem in der versteckten Form von Beihilfen, die an Staatsbetriebe gezahlt werden.

4. Das Prinzip des multilateralen Vorgehens mit der Pflicht der Mitglieder zur Konsultation und Streitbeilegung unterliegt ständig der Gefahr, durch einzelne Länder und Ländergruppen (vor allem durch die USA und die EU, aber auch durch Japan und große Schwellenländer, die den Sonderstatus von Entwicklungsländern in einer den Wettbewerb verzerrenden Weise beanspruchen) mit vielen „Paradoxien und Gefährdungen für die internationale Handelspolitik“ (Hasse, 1994, S. 163 ff.) verletzt zu werden. Diese Art von *handelspolitischem Nationalismus und Bilateralismus* hat sich zum Beispiel vielfach bei Anti-Dumping-Maßnahmen durchgesetzt. Dieses Instrument wurde verstärkt eingesetzt, um den Wettbewerb zu beschränken. Es diente also nur in seltenen Fällen der Sicherung eines „fairen“ Wettbewerbs. Im Gegensatz hierzu verlangt nun das „GATT 1994“ zwar einen genauen Nachweis der Schädigung und eine engere Befristung der Geltungsdauer von Anti-Dumping-Zöllen, doch werden Ansprüche auf nationale wirtschaftliche, technologische, sozial- und handelspolitische Unabhängigkeit der Mitgliedsländer berücksichtigt.

Auch sonst können vielfach *nationale Interessen* in den Vordergrund gerückt werden: Durch Neigungen zu einer „aggressiven Handelspolitik“. Hier sind vor allem forschungs- und technologiepolitische Fördermaßnahmen zu nennen. Diese gehen auf länderspezifische Traditionen mit einer starken Bindungs- und Beharrungskraft zurück. In Japan geht es um „administrative guidance“, in den USA um eine betont militär- und raumfahrtspezifische Ausrichtung der staatlichen F&E-Maßnahmen. Die Forschungs- und Technologiepolitik der EU beruht im Kern auf dem Versuch, französische Neigungen zur Planifikation zu europäisieren. Mit dem Hinweis auf globalisierte High-Tech-Märkte sollen damit die Voraussetzungen für moderne wettbewerbsfähige Industriestrukturen und Arbeitsplätze geschaffen werden. Mit den industriepolitischen Kompetenzen der EU, die der Maastrichter Vertrag einräumt, werden Neigungen zu einer „strategischen Handelspolitik“, die vor allem in Frankreich Tradition haben, unterstützt, wobei die Gefahr von handelspolitischen Gegenmaßnahmen („Handelskriege“) in Kauf genommen wird (siehe Kapitel X, 3).

5. Das *Meistbegünstigungsprinzip* ist auch durch den *Regionalismus* bedroht. Vor allem die EU hat die Diskriminierung zum Nachteil kleinerer Länder zum Prinzip erhoben. Sie provoziert damit entsprechende Gegenmaßnahmen seitens der USA, der asiatischen und nordafrikanischen Länder, neuerdings auch Russlands (siehe Molsberger, 1995 mit zahlreichen Literaturhinweisen). Kleinere ehemalige RGW-Länder streben den Beitritt zur EU auch deshalb an, weil sie dadurch vor Anti-Dumping-Verfahren und anderen handelspolitischen Diskriminierungen verschont zu werden hoffen. Es ist keineswegs

ausgemacht, dass mehrere Wirtschaftsgemeinschaften im Sinne der Lehre von der Gegenmachtbildung („Countervailing Power“) sich handelspolitisch paralysieren oder gar dahin wirken, die multilaterale Ordnung zu stärken. Allein der Gedanke der Gemeinschaftspräferenz und der Gemeinschaftssolidarität verleitet in der EU dazu, Integrationsmaßnahmen zu legitimieren, die entgegen den GATT/WTO-Bestimmungen zur Abkapselung gegenüber anderen Ländern und Handelsblöcken – vor allem durch nichttarifäre Maßnahmen – führen. Insgesamt entsteht mit dem Vordringen regionaler Handelsblöcke ein beträchtliches Konfliktpotential, das sich zwischen den Staaten und Staatengruppen ansammelt und schwer zu beseitigen ist, vor allem aber den 1994 mit der WTO eingeschlagenen Weg zu einer umfassenden internationalen Verfassung der Handelsfreiheit erheblich erschwert.

6. Es gibt Bereiche, die traditionell nicht in das weltweite System der Handelsliberalisierung und des Schutzes vor Wettbewerbsbeschränkungen und –verzerrungen eingebunden sind (siehe *Molsberger*, 1995). Daraus ergeben sich bislang weithin *unerschlossene Globalisierungspotentiale*. Dies gilt *erstens* für viele national regulierte und vor der Auslandskonkurrenz geschützte Dienstleistungs- und Versorgungszweige (Verkehr, Versicherungen, Banken, Energie- und Wasserversorgung). Dies gilt *zweitens* für den vielfach unzureichenden Schutz geistigen Eigentums (Urheber-, Marken-, Patentrecht, Muster und Modelle, Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse) vor willfähigen Nachahmungen. *Drittens* sind (Local Content-)Auflagen bezüglich der Verwendung einheimischer Waren, Ein- und Ausfuhrleistungen zu nennen, die ausländische Investoren mit handelsbeschränkender Wirkung zu erfüllen haben. *Viertens* ist die immer noch weitgehende Freistellung der Entwicklungsländer (einschließlich der Schwellenländer) von fast allen GATT-Prinzipien zu erwähnen. Und *fünftens* sind Programme des Gesundheits-, Pflanzen- und Umweltschutzes zugleich anfällig für die Verfolgung protektionistischer Zwecke.

Das im Rahmen der Uruguay-Runde für den internationalen *Dienstleistungshandel*⁴³ abgeschlossene Rahmenabkommen (General Agreement on Trade in Services - GATS) verpflichtet die Mitgliedsländer erstmals, grundlegende Schritte der Liberalisierung zu unternehmen, darüber hinausgehende Zugeständnisse einzelner Länder verpflichten nicht zur Meistbegünstigung. Das Abkommen ist also „von den Mitgliedern durch spezielle Angebote bzw. Verpflichtungen zur Marktöffnung zu konkretisieren“ und über regelmäßige Verhandlungsrunden in Richtung Liberalisierung auszufüllen (siehe *Molsberger*, 1995).

Für die handelsrelevanten Aspekte des *geistigen Eigentums* sieht die Uruguay-Runde ein Abkommen (Agreement on Trade-Related Property Rights - TRIPs) vor, mit dem sich die Mitgliedsländer verpflichten, Mindestnormen zum Schutze geistiger Eigentumsrechte in ihre jeweilige nationale Rechtsordnung aufzunehmen. Was dieser Mindestschutz an neu gewonnener Rechtssicherheit wert ist, ist in erheblichem Maße von der Durchsetzbarkeit innerhalb des neuen WTO-Rahmens abhängig.

Auf eine weltweite Marktöffnung und knappheitsgerechte Bewertung von wirtschaftlichen Gütern zielt auch das Abkommen über *handelsrelevante Investitionsmaßnahmen* (Agreement on Trade-Related Investment Measures - TRIMs) hin. Es betrachtet Local Content-Vorschriften⁴⁴ und andere mengenmäßige Bindungen von ausländischen Investoren als Verstoß gegen die GATT-Prinzipien.

⁴³ Dienstleistungen machen heute schätzungsweise etwa 2/3 der Wirtschaftsleistung der Welt aus.

⁴⁴ Mit Local Content-Vorschriften wird festgelegt, wie hoch im Falle von Direktinvestitionen der Anteil der Wertschöpfung aus Vorleistungen des Inlands mindestens sein muss.

Die in vieler Hinsicht problematischen *Ausnahmen der Entwicklungsländer* von den GATT-Prinzipien geltend bis heute weitgehend fort; vereinbarte Liberalisierungsverpflichtungen gelten nur eingeschränkt bzw. mit längeren Anpassungsfristen für diese Länder. Der besondere Nachteil davon ist, dass die protektionistischen Barrieren der Entwicklungsländer am meisten den Handel untereinander beschränken und die Länder daran hindern, ihr darin liegendes vergleichsweise größtes Potential an komparativen Kosten- und Wettbewerbsvorteilen zu entwickeln und auch gegenüber schnell wachsenden emerging countries wie Indien und China wirkungsvoller zu nutzen als es heute geschieht. Einseitige Liberalisierungsmaßnahmen der entwickelten Länder und der emerging countries wären im Interesse der beschleunigten Wohlstandsentwicklung in allen Ländern der Dritten Welt wünschenswert.

Für die am wenigsten entwickelten Länder bleiben die Liberalisierungsverpflichtungen des GATT praktisch ausgesetzt. Zu diesen Verelendungsgebieten werden – geographisch vor allem in Afrika konzentriert – etwa 60 Staaten mit einer Bevölkerung von nahezu 1 Mrd. Menschen, also etwas weniger als 1/7 der Weltbevölkerung, gerechnet (siehe *Collier*, 2007). Die häufig genannten natürlichen wohlstandsfeindlichen Faktoren mögen vielfach plausibel erscheinen, können jedoch bei genauerem Hinsehen nicht überzeugen. Vielmehr liegen die tieferen Ursachen der Unterentwicklung in Ordnungsdefiziten, konkret in einem die menschlichen Fähigkeiten und Anreize lähmenden und fehlleitenden interventionistischen Etatismus und im Fehlen eines verlässlichen Rechtsschutz- und Leistungsstaates. Daran lässt sich in diesen Ländern nur durch einen entsprechenden politischen Wandel mit einer Entstaatlichung und Entpolitisierung des Wirtschaftsgeschehens etwas ändern. Die damit verbundene Beschränkung der Regierungsgewalt schließt die Nutzung der Vorteile ein, die sich aus der Anerkennung der die Souveränität beschränkenden GATT-Prinzipien ergeben. Das bisherige entwicklungspolitische Verständnis von notwendiger Kapitalhilfe scheint diesen politischen Wandel eher zu behindern, weil bei der Verteilung dieser Auslandshilfe regelmäßig die politische Macht der reformunwilligen Regierungen und ihre Neigung zum wirtschafts- und handelspolitischen Nationalismus gestärkt werden.

Fazit: Mit der WTO ist der Weg zu einer Art von *internationaler Verfassung der Handelsfreiheit* beschritten worden ist – ganz auf der Linie des Kooperationsmodells. Bei aller Lückenhaftigkeit, Begrenztheit und Unsicherheit der getroffenen Abmachungen hinsichtlich des erreichten Wirkungsgrades ist ein deutlicher Ansatz zur konzeptionellen Erweiterung des Geltungsbereichs erkennbar. In diesem Zusammenhang finden *erstens* bisherige GATT-Regeln eine wesentlich erweiterte und verstärkte Anwendung; *zweitens* kann die Verletzung von Regeln der WTO nicht mehr mit entgegenstehenden nationalen Bestimmungen gerechtfertigt werden. *Drittens* trägt ein neues Streitschlichtungsverfahren zur Härtung der internationalen Handelsordnung bei, indem die streitenden Parteien weniger Einfluss- und damit weniger Möglichkeiten der Verfahrensverschleppung haben. Die WTO-Verfahren gegen Handelsbeschränkungen sind insgesamt schneller, durchsichtiger und objektiver. Sie kommen damit kleineren Mitgliedsländern mit höherer Abhängigkeit ihrer Wohlstandsentwicklung vom Außenhandel entgegen. Auf die Stärkung der weltoffeneren Einstellung der vielen kleineren Mitgliedstaaten kommt es um so mehr an, je schwieriger es ist, die großen Mitgliedstaaten und Integrationsräume verlässlich den Regeln der Nicht-Diskriminierung zu unterwerfen. Bei all dem bleibt der vielfach in der Politik und Diplomatie positiv beurteilte Grundsatz der auf *Reziprozität* angelegten Handlungsstrategie der WTO ein strukturelles Element der Diskriminierung. Denn die reziproke Verhandlungsweise schafft den marktstarken Handelspartnern die Möglichkeit, ihr eigenen Interessen auf Kosten der

marktschwachen Staaten durchzusetzen und zu mehrern“. Es wäre deshalb wünschenswert, wenn das Prinzip der Reziprozität im Rahmen der WTO gestrichen würde (siehe hierzu *Senti*, 2006, S. 315 ff. mit zahlreichen Literaturhinweisen).

7. Mit dem Aufkommen eines ökologischen und ethischen Protektionismus tauchen neue konzeptionelle Fragen auf. Schon im GATT waren *Umweltfragen* weitgehend ausgespart. Demzufolge haben sich Umweltabkommen und die internationale Handelsordnung nebeneinander entwickelt. Es zeigt sich inzwischen jedoch, dass es starke Bestrebungen gibt, beide Bereiche zusammenzuführen. Wie lassen sich aber die Ziele „freier Handel“ und „geschützte Umwelt“ im gleichen Maße verfolgen? Wie lassen sich vor allem die Kosten der Umweltnutzung in die Wirtschaftsrechnung der Wirtschaftseinheiten knappheitsgerecht einbeziehen? Weil es stets um knappe Güter geht, stellt sich die Frage: Wie kann die Knappheit zum Ausdruck gebracht werden? Es ist kein Indikator bekannt, der unbestechlicher zur Lösung des Knappheitsproblems im Umweltbereich beitragen könnte, als das marktwirtschaftliche Preissystem. Die Frage, welcher Gebrauch von entsprechenden Lösungen⁴⁵ im Rahmen der WTO davon gemacht werden könnte, ist weithin offen – etwa hinsichtlich der Konkretisierung und Implementierung des einschlägigen Artikels XX GATT. Dieser lautet:

Demzufolge können Länder Maßnahmen ergreifen, die einerseits dem Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren oder der Erhaltung des Pflanzenwuchses dienen und andererseits erschöpfbare Ressourcen schonen. Hierbei gilt die Einschränkung, dass die Maßnahmen nicht willkürlich und diskriminierend Folgen haben oder auf versteckte Weise den internationalen Handel beschränken können.

Der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* hat hierfür in seinem Gutachten 1994/1995 stellt bei seinen Ordnungsprinzipien zur Vermeidung von Konflikten vor allem auf die Verursachung der Umweltprobleme ab. Das entspricht dem Grundsatz „Internationalism like charity begins at home“. Ohne saubere Zuläufe kann es keine sauberen Flüsse oder Seen geben. Wo immer es möglich und vorteilhaft ist, wären demzufolge in erster Linie auf der Ebene der nationalen Umweltpolitik Ordnungsbedingungen zu schaffen, die darauf gerichtet sind, die Kosten der Umweltnutzung in der Preiskalkulation zu verrechnen und ökonomische Anreize für die Entwicklung einer umweltschonenden Technik zu schaffen. Je mehr Länder der Welt auf diese Weise in die internationale Preis-, Tausch- und Zahlungsgemeinschaft einbezogen sind⁴⁶ und nach diesem Grundsatz verfahren, desto mehr nimmt die Gefahr ab, dass es über die Anwendung des Ursprungslandprinzips zu Diskriminierungen kommt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass zwischen den Mitgliedsländern die Knappheitsverhältnisse auch im Bereich der Umweltgüter verschieden sind. Das spricht gegen eine Harmonisierung von Ursprungslandregeln, aber auch gegen die Ergreifung umweltpolitischer Maßnahmen (etwa in Form von Ausgleichszöllen), wenn die Umweltbelastung außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes verursacht wird.

Im politischen Raum werden heute vielfach *international harmonisierte Produktionsverfahren* gefordert. Damit sollen Länder mit vergleichsweise hohen umweltspezifischen Produktionskosten vor „ökologischem Dumping“, also einem als unfair bezeichneten Wettbewerbsvorteil anderer Länder geschützt werden, die niedrigere Umweltstandards haben. Würden demzufolge den Handelspartnern bestimmte

⁴⁵ Siehe Wegehenkel (1981); Wegner (1994); Zimmermann und Hansjürgen (1988); Bonus (200).

⁴⁶ Das müsste eigentlich für die 153 Mitgliedsländer der WTO gelten (Stand Ende 2009). Davon werden allerdings zwei Drittel als Entwicklungsländer behandelt. Für diese gelten Regeln, die vom allgemeinen Meistbegünstigungsprinzip und Diskriminierungsverbot abweichen.

Produktionsmethoden und –kosten vorgeschrieben, dann käme dies einer neuen, kaum zu regulierenden Quelle des handelspolitischen Protektionismus gleich. Denn nur selten sind Produktionsmethoden eines Wirtschaftszweigs in zwei Ländern gleich. Diese Form eines „ökologischen Protektionismus“ wird vor allem auch von Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern als Versuch zurückgewiesen, sie im internationalen Wettbewerb zu diskriminieren.

Schutzvorschriften für *erschöpfbare Ressourcen* sollten sich nur auf das eigene Hoheitsgebiet des jeweiligen Staates beziehen, nicht aber zu einseitigen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt in einem anderen Land berechtigen. Kein Land sollte seine umweltpolitischen Vorstellungen anderen Ländern durch *handelspolitische* Maßnahmen aufzwingen können. Bei allen Regelungen sollten Maßnahmen mit dem Anspruch auf Ressourcenschonung nicht zwischen importierten und inländischen Produkten diskriminieren dürfen.

Dagegen kann im Hinblick auf *grenzüberschreitende* und *globale* Umweltprobleme eine multilaterale Einigung über notwendige Maßnahmen und deren (Kosten-)Verteilung auf die Länder unverzichtbar sein. Für die Lösung umweltpolitischer Konflikte ist dabei das Instrument der Streitschlichtung der WTO zweckmäßig, wenn auch angesichts der wirtschafts- und umweltpolitischen Heterogenität der Mitgliedsländer schwer handhabbar. Das größte Problem aber besteht in der Einigung auf unvoreingenommene Einschätzungen von Ursache, Konsequenzen und Beeinflussbarkeit globaler Umweltveränderungen - etwa mit Blick auf den Klimaverlauf in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft (siehe *Reichholz*, 2007).

Im politischen Raum gibt es Bestrebungen, mit Hilfe der WTO *internationale Sozialstandards* durchzusetzen. Hierbei kann es zunächst um die sog. *Kernarbeitsnormen* (Recht auf Koalitionsfreiheit, Abschaffung ausbeuterischer Kinderarbeit, Verbot von Zwangsarbeit und der Diskriminierung im Erwerbsleben) gehen. Freilich sind diese Normen bereits Gegenstand einschlägiger Konventionen über allgemeine Menschenrechte (etwa der Internationalen Arbeitsorganisation ILO). Deshalb bedarf es der Aufnahme dieser Normen nicht in das WTO-Regelwerk, so sehr dies in hoch entwickelten Industrieländern von Gegnern des Kooperationsmodells mit dem Ziel gefordert wird, den Kernarbeitsnormen in der Interpretation von wohlhabenden Ländern – also nach dem Höchstwertprinzip - weltweit Anerkennung zu verschaffen. Auch die Bemühungen, in ähnlicher Weise durch Erregung moralischer Gefühle darüber hinausgehende *Sozialstandards* (Mindestlöhne, Arbeits-, Gesundheits- und Sozialnormen) im Rahmen der WTO verbindlich vorzuschreiben, richten sich vor allem gegen aufholende Länder, die darin mit Recht eine beabsichtigte Beschneidung ihrer komparativen Kostenvorteile sehen. Damit wird aber die Entstehung der ökonomischen Verhältnisse erschwert, die es den heute wohlhabenden Ländern ermöglicht haben, der Armut aus eigenem Vermögen zu entrinnen. Umwelt- und Sozialstandards der geforderten Art sind geeignet, listig der Gefahr Vorschub zu leisten, „dass das WTO-System, das den Abbau von Handelshemmnissen und die Erleichterung des Marktzugangs zum Ziel hat, neue protektionistische Maßnahmen begünstigt, wenn nicht herausfordert“ (Molsberger, 2001, S. 549).

Bei dem politischen Druck, der mit Hilfe von medienwirksamen Straßendemonstrationen und Aktionen auf die Arbeit der WTO ausgeübt wird, ist für die Verantwortlichen die Verführung groß, den sachwidrigen Forderungen nachzugeben und sich ein gutes Gewissen zu verschaffen. Das Sachwidrige besteht darin, dass mit dem Anspruch der Umwelt- oder Armutsbekämpfung die Menschen in den aufholenden Ländern im internationalen Wettbewerb diskriminiert und bei der wirksamsten Form der Armutsbekämpfung, der

Gründung von Unternehmen und der Schaffung von Arbeitsplätzen, behindert werden. Für eine Weltwirtschaft im Dienst der Freiheit und des Wohlstands aus der hier eingenommenen Sicht scheinen die Perspektiven günstiger, wenn auf der Ebene der WTO keine Vereinbarungen getroffen werden, die dem Anspruch einer internationalen Verfassung der Wettbewerbsfreiheit zuwiderlaufen. Damit kann auch der Systemwettbewerb offen gehalten werden, der die politischen Parteien herausfordert, ihr Wissen um international wettbewerbsfähige Ordnungen zu verbessern und sich auf dem Wählerstimmenmarkt um die Zustimmung für entsprechende Reformen zu bemühen. Hierbei wird vor allem die Anmaßung staatlicher Allzuständigkeit im Verständnis einer schrankenlosen Majoritätsdemokratie, die zum ökologischen und ethischen Protektionismus neigt, auf den Prüfstand kommen (Kapitel XV).

XII. Globalisierung und Weltwährungsordnung

Die weltweite Wirtschaftsverflechtung löst vielfältige Transaktionen zwischen einer Vielzahl verschiedener Länder aus, die eines gemeinsam haben: Es sind Zahlungen zwischen verschiedenen Währungsgebieten zu leisten. Eine Globalbetrachtung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen spitzt sich also zu auf die Frage nach dem Ausgleich der internationalen Zahlungen. Aus Gründen niedriger Transaktionskosten kann in einer geldwirtschaftlichen Regelkonstellation, die unter den Bedingungen der freien Umtauschbarkeit (Konvertibilität) von Währungen permanent fixe Wechselkurse ermöglicht, eine ideale internationale Währungsordnung gesehen werden.

1. Die währungspolitischen Voraussetzungen der Globalisierung im 19. Jahrhundert – Lehren für heute

Diesem Ideal kam im 19. Jahrhundert die entwickelte Goldwährung nahe. Diese Währungsordnung kann bis heute als Maßstab und Prüfstein für die internationale Kooperationsbereitschaft und –fähigkeit von Regierungen angesehen werden. Hierbei wird die Wechselkursbildung als Mittel der Währungsverknüpfung nicht per Beschluss oder Dekret von oben organisiert, sondern als Ergebnis der gemeinsamen Beachtung bestimmter Regeln und Funktionsprinzipien erreicht (siehe *Lutz*, 1935, S. 244 f.). Die selbstbindende und sich selbst durchsetzende Kraft dieser quasi-rechtsstaatlichen Regeln war so stark und selbstverständlich, dass es weder eines internationalen Abkommens, einer Delegation von nationalen Kompetenzen an supranationale Organisationen, noch einer dominierenden Währungsautorität bedurfte. Das Problem der Wechselkursanpassung und der Finanzierung durch Kredite im Verlauf des Ausgleichs der internationalen Zahlungen wird im Rahmen dieser Regeln marktmäßig gelöst – und nebenbei entsteht beim Ausgleich der internationalen Zahlungen ein System prinzipiell fester Wechselkurse.

Allerdings sind die genannten Selbstbindungen der Regierungen sehr anspruchsvoll:⁴⁷ Verzicht auf autonome Konjunktur- und Beschäftigungspolitik, auf Handelsprotektionismus, Gewährleistung beweglicher Faktor- und Güterpreise, internationale Wanderungsfreiheit für Human-, Sach- und Finanzvermögen, Regeltreue und Vertrauenssicherung. Diese

⁴⁷ Diese Bedingungen hat *Lutz* (1935 wie folgt zusammengefasst: Verzicht auf autonome Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik (das schließt notwendigerweise die Trennung von Geld- und Fiskalpolitik ein), auf Handelsprotektionismus, Sicherung einer hohen Preisflexibilität, internationales Vertrauen in die Wirtschaftspolitik des Fixkurslandes. Insgesamt erfordern verlässliche feste Wechselkurse Länder, in denen Wettbewerbsordnungen bestehen, und eine gemeinsame Währungsordnung, „in der gleichsam ein Gesetz der Erhaltung der Kaufkraft wirksam ist“ (Fritz W. Meyer). Zur Frage feste oder bewegliche Wechselkurs im Zusammenhang mit aufholenden Ländern siehe *Weber* (1995, S. 235) und *Wentzel* (1995, S. 153 ff.).

Funktionsbedingungen der Goldwährung sind offensichtlich Regeln einer Verfassung der internationalen Wettbewerbsfreiheit. Deshalb erweist sich das Regelwerk der internationalen Tausch-, Preis- und Zahlungsgemeinschaft als ein einheitliches Aktionsfeld, gegründet auf Gewerbefreiheit, Freihandel und den Regeln der Goldwährung. Hierdurch wurden die nationalen Märkte verschmolzen, die nationalen Währungen zu einer Weltwährung verknüpft (*Gröner und Schüller* (1989, S. 429 ff.).

2. Globalisierung und das Bretton Woods-System

Der Erste Weltkrieg und der in seinem Gefolge entstandene Verlust an Vertrauen zwischen den Völkern haben die Bindungskraft der Regeln dieser internationalen Währungsordnung nachhaltig zerstört. Der Versuch einer neuen multilateralen Kooperation ist auf der Wirtschaftskonferenz von Genua im Jahre 1922 fehlgeschlagen. Der Versuch einer Wiederbelebung durch die Golddevisenwährung nach dem Ersten Weltkrieg ist schließlich Ende der zwanziger Jahre an einer asymmetrischen Regelkonstellation und am vorherrschenden wirtschafts- und währungspolitischen Nationalismus gescheitert. In den 30er Jahren setzte sich die weitgehende Zerstörung der internationalen Tausch-, Preis- und Zahlungsgemeinschaft verstärkt fort.

Die seit 1944 bestehenden supranationalen Finanzorganisationen der UNO - Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank - sind vor dem Hintergrund der damit entstandenen extrem hohen Transaktionskosten im Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu sehen. Mit dem IWF setzte sich – unter dem maßgeblichen Einfluss der USA als der damals weltweit unbestrittenen Währungsautorität – die Idee einer Weltmarktwirtschaft mit dem währungspolitischen Kernstück eines (Finanzierungs-)Fonds zur Stabilisierung von Wechselkursen durch, die – entgegen den Regeln der Goldwährung – nach Art hoheitlicher Preistaxen zwischen den Mitgliedsländern des IWF vereinbart wurden. Der Absicherung dieses Paritätensystems dienten flankierende Organisationsregeln (Quoten- und Subskriptionsbestimmungen, Stimmrechts- und Interventionsregeln, Informationspflichten, Regeln für die Änderung der Wechselkursparitäten und für die Gestaltung des Verhältnisses von Anpassung und Finanzierung im allgemeinen und der Kreditaufgaben im besonderen).

Um bei der Ausübung der Stimmrechte die Kosten der Konsensfindung bei großer Mitgliederzahl in Grenzen zu halten, wurde der IWF als Organisation mit weitem Handlungsspielraum für die Berücksichtigung der „institutionellen Besonderheiten und Umstände der Mitgliedsländer“ fortentwickelt – vor allem bei der Bemessung der Kreditaufgaben. Die Versuche, die Wechselkurse zu stabilisieren und das Anpassungs- und Finanzierungsproblem in und zwischen den Mitgliedsländern zu lösen, entfernten sich vor allem seit Ende der 50er Jahre immer weiter von den Marktrealitäten. Zahlreiche krisenhafte Wechselkursänderungen, offene und verstreckte Beschränkungen der Kapitaleinfuhr und des Güterimports auf der Seite der sog. Defizitländer, künstliche Erschwerung des Kapitalimports und Förderung des Kapitalexports auf der Seite der Überschussländer waren die Folge. Aus diesen Konflikten, die es so in der Goldwährung nicht gab, sind wechselkursbedingte Verzerrungen in den internationalen Produktionsstrukturen und in den Kapitalströmen entstanden. Wenn in einem Ordnungsbereich Fehlentwicklungen auftreten, lassen sich diese wegen der Interdependenz der Ordnungen nicht isolieren. Die Konflikte pflanzten sich fort. So nahm die Neigung weltweit zu, auch die GATT-Regeln, die einem diskriminierungsfreien Handel dienen sollen, zu verletzen.

Entstehung und Wandel des IWF sind das Ergebnis von politischen und wirtschaftlichen Konstellationen, die eindrucksvoll zeigen, wie die weltwirtschaftliche Vormachtstellung eines großen Landes, nämlich der USA, eine vergleichsweise stabile internationale Währungsordnung begründen, bei einer anderen Regelauslegung aber auch an den Rand des Abgrunds bringen kann. So haben die USA unter dem Einfluss der Wirtschaftspolitik der *Kennedy*- und *Johnson*-Administration seit Anfang der 60er Jahre ihre in den 40er Jahren begründete führende währungspolitische Autorität in der Welt verspielt. Dies geschah in dem Maße, wie die USA das Regelwerk des IWF für nationale Zwecke missbrauchten. Seitdem ist die integrierende Frieden stiftende und die Kooperation Kraft der Regeln der Goldwährung, die ohnehin von Beginn an im Fonds eine schwache Verankerung gefunden hatten, völlig ausgeschaltet worden.

Der Anfang der 60er Jahre von den USA begonnene Missbrauch des Finanzierungsprivilegs des Leitwährungslandes wurde in der Folge nachgeahmt, gleichsam globalisiert. Die Stabilisierungsaufgabe wurde in der willfährigen Befriedigung eines rasch zunehmenden dubiosen Finanzierungsbedarfs von Ländern gesehen, die dem Grundsatz „Internationalism like charity begins at home“ zuwiderhandelten. So nahm der Fonds schließlich seit der Wechselkursfreigabe im Jahre 1973 immer mehr – in Konkurrenz zu seinem Schwesterinstitut, der Weltbank - den Charakter einer Entwicklungsbank an, nachdem er mit dem neuen Wechselkursregime eigentlich seine eigentliche Aufgabe verloren hatte. Um so stärker versucht der Fonds seitdem – im Wettbewerb mit dem Aufgabenfeld der Weltbank – sich auf dem Gebiet der Finanzierung der Entwicklungs- und Transformationsländer zu profilieren. Seit 2009 widmet er sich verstärkt der Bekämpfung der internationalen Finanzkrise, wobei er in allen drei Aufgabengebieten seine Kredite – anders als die Weltbank – nicht marktmäßig aufbringen muss. Es liegt deshalb die Annahme nahe, dass er seinen diskretionären Handlungsspielraum durchaus für eigene bürokratische Expansionsbestrebungen nutzen kann und nutzt. Dem kommt entgegen, dass die Mitgliedsländer vom IWF eine binnen- und außenpolitisch möglichst reibungslose Erledigung unerfreulicher nationaler Aufgaben erwarten. Hierzu zählt seine Bereitschaft, sich für Kreditauflagen, die – mögen sie noch so weich sind - von den Kreditnehmern regelmäßig als unangenehm empfunden werden, als Sündenbock an den Pranger stellen zu lassen.

3. Feste oder bewegliche Wechselkurse?

a. Historische Erfahrungen

Es gibt drei Arten des Ausgleichs der internationalen Zahlungen: Die Devisenbewirtschaftung als nicht-marktwirtschaftliches (dirigistisch-bürokratisches) Verfahren. Sie herrschte in Europa seit den 30er Jahren bis in die 50er Jahre des 20. Jahrhunderts vor – in den Ländern des Ostblocks bis 1989. Auf dieses Verfahren wird hier nicht näher eingegangen; es handelt sich um mehr oder weniger drastische Beschränkungen der Währungskonvertibilität, sind deshalb Ausdruck einer Anti-Globalisierungspolitik. Die beiden marktwirtschaftlichen Varianten beruhen auf festen Paritäten oder flexiblen Wechselkursen, dem sog. Floating. Welches System verdient in der Anwendung und im Hinblick auf bestimmte Konstellationen und Ziele den Vorzug? (siehe *Meyer*, 1951, S. 345 ff.). Was zeigen die Erfahrungen?

Bis 1914 erschien es selbstverständlich, dass die Wechselkurse stabil zu halten sind. Jahrhunderte lang herrschten metallische Währungen vor. Die Währungsgleichungen waren fixiert, damit auch die Wechselkurse. Dieser Sachverhalt kann auch folgendermaßen ausgedrückt werden: Von den drei Zielen, die mit der Währungspolitik verfolgt werden können (Ausgleich der internationalen Zahlungen bei unverändertem Bestand an

Währungsreserven, gute Konjunktur- und Beschäftigungslage, Geldwertstabilität) hatte das erste Ziel absoluten Vorrang. Die Konjunktur erschien mehr oder minder als Schicksal. Man verließ sich auf die „selbstheilenden Kräfte“, in der Annahme: Wenn die Kosten (Löhne, Zinsen) genügend gesunken sind, dann erwacht die Unternehmungslust immer wieder aufs Neue (siehe Meyer, 1967, S. 23 ff.).

Hierbei wird der Konjunkturzyklus als eine der Hauptquellen des technischen Fortschritts angesehen. Demzufolge dient in einer freien Marktwirtschaft nicht nur die aufsteigende Konjunktur mit der vollen Ausnutzung der persönlichen und sachlichen Produktionsmittel dem technischen Fortschritt, sondern sehr viel mehr noch der Niedergang der Konjunktur, vor allem die Krise. Mag sie als Leidenszeit empfunden werden, für die Volkswirtschaft als Ganze wurde sie als leistungsstimulierend angesehen – nach dem Motto „Not macht erfinderisch“. Rückläufige Nachfrage und steigender Druck auf die Preise zwingen selbst immobile Unternehmer, nach neuen Gewinnchancen Ausschau zu halten und alles zu tun, um Zusammenbrüche zu vermeiden und den leistungsfähigsten Stand der Investitionen, der Produktionstechnik und des organisatorischen Wissens zu erreichen. Auf diesem Boden kann dann als Summe aller Einzelbemühungen eine Modernisierung der Betriebsorganisation und der produktionstechnischen Einrichtungen in der gesamten Volkswirtschaft entstehen.

Für die Geldwertstabilität hatte man im Rahmen des Möglichen durch die Regeln und Funktionsbedingungen der Goldwährung gesorgt. Die Geldwertentwicklung war - im Gegensatz zur Zeit von 1914 bis in die 70er Jahre des 20. Jahrhunderts - keine inflationistische Einbahnstraße, vielmehr gab es im Auf und Ab und blasenartigen Übertreibungen eine verlässliche Tendenz zur Sicherung des Geldwertes, zugleich auch fester Wechselkurse.

Zu den historischen Erfahrungen gehört die Feststellung, dass am Anfang des Niedergangs von Fixkursystemen eine inflationstreibende Staatsverschuldung oder ein geldpolitisches Missmanagement stand, so dass im Interesse des freien Handels- und Zahlungsverkehrs nichts anderes übrig blieb, als für den Ausgleich der internationalen Zahlungen zu einem System flexibler Wechselkurse überzugehen.

b. Aktuelle Erkenntnisse

Seit 1973 können die Mitgliedsländer des IWF prinzipiell frei ein Wechselkursregime zwischen Fixkursen (Bindung) und beweglichen Kursen (Floating) wählen. Dies ist eine wichtige wirtschaftspolitische Entscheidung.

Vorteile und Anforderungen des Fixkursregimes

Relativ stabile Wechselkurse, die nur innerhalb eines eng begrenzten Bereichs schwanken, bieten bei Währungskonvertibilität für den internationalen Handels- und Kapitalverkehr ungleich bessere Voraussetzungen als frei bewegliche Wechselkurse, dem sog. Floating. Dieses führt dazu, dass neben dem Produktpreis- auch noch ein Wechselkursrisiko besteht. Soweit man sich gegen dieses zusätzliche Risiko durch Kurssicherungsgeschäfte schützen kann, führen die damit verbundenen Kosten dazu, dass infolge der höheren Austauschkosten (Translokationskosten) der internationale Austausch erst bei größeren Preisdifferenzen in Gang kommen kann.

Wo immer möglich, gebührt deshalb dem Fixkurs der Vorzug vor dem Floating - allein schon wegen der Einsparung von Transaktionskosten im Güter- und Dienstleistungsaustausch sowie im Geld- und Kapitalverkehr. Der feste Wechselkurs kann darüber hinaus eine dämpfende

Wirkung auf die innere Preisentwicklung haben, soweit die Zentralbank damit auf eine nachhaltige Stabilisierungspolitik festgelegt werden kann. Die Vorteile einer solchen Selbstbindung – etwa für die inländische Geld- und Fiskalpolitik – sind offensichtlich.

Allerdings sind die unbestreitbaren Vorzüge fester Wechselkurse nur die eine Seite der Medaille⁴⁸, die zweite Seite, die in anspruchsvollen Anforderungen besteht, wird häufig ignoriert. Im einzelnen:

- Die innere und äußere Integration von Volkswirtschaften wird durch feste Wechselkurse nur begünstigt, wenn es sich dauerhaft um marktgerechte Kurse unter den Bedingungen der uneingeschränkten Währungskonvertibilität handelt, nicht aber um Fixkurssysteme, die jederzeit geändert werden können. Die Anforderungen hierfür sind außerordentlich anspruchsvoll (siehe Fußnote 96). Selbst hoch entwickelte Marktwirtschaften mit einem ausgereiften Finanzmarktssystem scheitern immer wieder daran, wie das Europäische Währungssystem (EWS) gezeigt hat. Um so größer ist die Gefahr, dass Entwicklungsländer, Transformationsländer und emerging countries damit überfordert sind.
- Wechselkurse sind nicht durch ihre bloße Fixierung geeignet, Vertrauen zu bilden. Hierfür hat vielmehr die Wirtschaftspolitik insgesamt zu sorgen. Die Akteure auf den Devisenmärkten haben für die Qualität wirtschaftspolitischen Handelns ein vergleichsweise gutes Gespür. Notwendige Abwertungen können der Regierung bzw. der Notenbank ein schlechtes Zeugnis ausstellen. Hierdurch kann eine vorsorgliche Politik der Geldwertsicherung, Kursentlastung und Vertrauenssicherung begünstigt werden. Das stärkt die ökonomische Souveränität des Bürgers; und das ist für den ordnungspolitischen Unterbau der weltwirtschaftlichen Wissens- und Arbeitsteilung der entscheidende Eckstein.
- Bei einer frühzeitigen Bindung des Wechselkurses kann aus dem Paritätsversprechen ein Politikum werden. Um Wort zu halten, ist die Versuchung groß, den Wechselkurs mit dem Einsatz von Devisenreserven zu stützen, die – soweit sie nicht vom IWF kommen - eigentlich für die Schuldentilgung benötigt werden. Der Anreiz für Spekulationen, die nachdrücklich auf Abwertungsgewinne setzen, wird gestärkt, mag die destabilisierende Wirkung in der Öffentlichkeit moralisch noch so sehr verurteilt werden. Wenn das nicht ausreicht und neue Kredite nicht verfügbar sind, besteht die Gefahr, dass der Kurs einer abwertungsreifen Währung mit Hilfe von staatlichen Eingriffen, die auf eine Beschränkung der Konvertibilität hinauslaufen, verteidigt wird. In solchen Interventionen finden Interessengruppen und Bürokratien einen vorzüglichen Nährboden für die Wiedereinführung und Ausdehnung protektionistischer Maßnahmen. Desintegrierende Wirkungen und ein Verlust an internationalem Vertrauen sind die Folgen. Der von einer frühzeitigen Wechselkursbindung erhoffte Gewinn an Vertrauen erweist sich spätestens dann als Illusion.
- Auch aus einem anderen Blickwinkel kann sich die frühzeitige Wechselkursbindung als fatal erweisen, wie zuletzt immer wieder Entwicklungs- und Transformationsländer erfahren mussten: Bei Inflationsraten, die über denjenigen der Referenz- oder Ankerwährungen liegen, kommt es in den genannten Ländern zu einer realen Aufwertung. Importe werden hierdurch üblicherweise begünstigt, Exporte diskriminiert, die

⁴⁸ In vielen Ländern steht die Entscheidung über das Wechselkursregime nicht der Notenbank, sondern dem Finanzminister zu. Das gilt auch für das Euro-System. Vor allem dirigistisch eingestellte Regierungen legen auf den Anschein stabiler Kurse besonderen Wert.

Verschuldung in fremder Währung wird angeregt. Insgesamt verschlechtert sich also die Wettbewerbsposition der inländischen Unternehmen im Ausland. Bestehen darüber hinaus tiefgreifende Unsicherheiten hinsichtlich der Durchsetzbarkeit notwendiger Reformen im Innern, drohen Abwertungen. Dies kann im Widerspruch zum üblichen Beratungskonzept des IWF stehen. Je mehr dieser seine Stabilisierungsaufgabe darin sieht, aktuelle Abwertungsnotwendigkeiten durch Kredite zu verschieben, desto stärker wird das provoziert, was *Eugen von Böhm-Bawerk* 1914 in seinem berühmten Aufsatz „Unsere passive Handelsbilanz“ (1924, S. 499 ff.) über die tiefer liegenden internen Ursachen der damaligen wirtschaftlichen Rückständigkeit der Donau-Monarchie gesagt hat: „Aus einer einzelnen kostspieligen Konzession wird sofort ein ganzes Bündel kostspieliger Konzessionen. Wenn es gut geht, mit dem Erfolg einer politischen Eintagszufriedenheit. Am nächsten Tage geht aber das Wünschen und Fordern wieder weiter, als ob das gestern Gewährte im Schwemmsand versunken wäre. Das Erlangen reizt nur ein weiteres Wünschen. Es gibt keinen Dank und keine Sättigung“.

Vorzüge frei beweglicher Wechselkurse

Beim Floating, frei von hoheitlichen Interventionen, sind Änderungen der Wechselkurse das Ergebnis des Ausgleichs der internationalen Zahlungen auf den Devisenmärkten. Die Gefahr der Politisierung der Wechselkursbildung ist gebannt. Denn entscheidend für Höhe und Änderung der Wechselkurse ist die Entwicklung der Erwartungen zwischen den am internationalen Wirtschaftsverkehr beteiligten Akteuren hinsichtlich künftiger Inflations-, Zins- und Gewinndifferenzen. Die *Erwartungseinschätzungen* werden laufend und spontan auf den Devisenmärkten vorgenommen. Mit dieser sog. *Musteraussage* wird eingeräumt, dass die Gewichtung der drei Einflussfaktoren allenfalls im nachhinein möglich ist, auf keinen Fall aber hinreichend bekannt ist, um konkrete Wechselkursentwicklungen zu prognostizieren.

Mit der freien Kursbildung auf den Devisenmärkten kommt es zu einem *automatischen Ausgleich der internationalen Zahlungen*, mögen diese auf dem Austausch von Waren und Dienstleistungen beruhen und damit statistisch in der Leistungsbilanz erfasst werden oder mögen diese aus dem Geld- und Kapitalverkehr hervorgehen, also Vorgänge betreffen, die in der Kapitalbilanz erfasst werden. Normalerweise werden Leistungsbilanz und Kapitalbilanz gegenläufig durch eine Abwertungstendenz aktiviert bzw. passiviert. Auf der einen Seite werden dadurch die Waren- und Dienstleistungsexporte angeregt, die entsprechenden Importe gedämpft, gleichzeitig werden auf der anderen Seite die Geld- und Kapitalexporte gedämpft, die entsprechenden Importe stimuliert.

Die nationale Währungspolitik hat es mit verschiedenen Zielen der Wirtschaftspolitik zu tun. Gemessen am sog. magischen Zieldreieck (Wechselkursstabilität, Geldwertstabilität und hoher Beschäftigungsgrad),⁴⁹ kann die nationale Währungspolitik beim Floating einseitig in den Dienst der Erhaltung der Geldwertstabilität und einer hohen Beschäftigung gestellt werden.

Flexible Wechselkurse sind auch deshalb vorteilhaft, weil sich bei Anwendung dieses Systems des Zahlungsbilanzausgleichs der Geldwertchwund in den Ländern, die im Tempo der Geldentwertung führend sind, nicht automatisch in den Ländern fortpflanzt, die mit geeigneten binnenwirtschaftlichen Maßnahmen der Geldwertstabilität eine höhere Priorität einzuräumen versuchen. Indem bei beweglichen Wechselkursen keine sog. Defizite oder Überschüsse der Zahlungsbilanzen entstehen können, gibt es auch keine Zuflüsse an

⁴⁹ „Magisch“ meint, dass die drei Ziele in der Regel nicht gleichzeitig erreicht werden können.

Währungsreserven als Quelle der Geldschöpfung und der Inflation. Wenn aber die Gefahr des Inflationsimports annähernd gebannt ist, kann sich auch eine vom Ausland ausgehende Inflation nicht ausbreiten, wie es im Bretton Woods-System unter dem Einfluss der inflationstreibenden amerikanischen Wirtschaftspolitik seit Anfang der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts der Fall war (siehe Kapitel V, 2).

Bei wirtschaftspolitischen Inkonsistenzen und Zielkonflikten, die bei einer Vielzahl unterschiedlich geordneter und entwickelter Länder auftreten, die von den Vorteilen einer weitgehender handels- und währungspolitischer Öffnung profitieren wollen, zugleich aber im Bereich der inneren Ordnungs- und Wirtschaftspolitik Defizite aufweisen, vermögen flexible Wechselkurse von den extrem hohen Anforderungen, die der feste Wechselkurs hinsichtlich der institutionellen Ausformung auf der nationalen Ordnungsebene stellt, zu entlasten. Flexible Wechselkurse erleichtern die außenwirtschaftliche Flankierung von Reform- und Aufholprozessen und die Absicherung der geld- und fiskalpolitischen Stabilisierung. Sie unterstützen die notwendige Entstaatlichung und Entpolitisierung des Unternehmenssektors, dienen als marktkonformer Wettbewerbsschutz und sind Voraussetzung für eine effektive Notenbankautonomie. Flexible Wechselkurse mögen politisch unbequem sein, ökonomisch stellen sie jedoch die günstigste Lösung auf dem Weg zur Marktwirtschaft dar. Sie tragen in jedem Fall dem Umstand Rechnung, dass es für die weltwirtschaftliche Integration aufholender Länder auf realistische, d. h. von den Marktkräften bestätigte Wechselkurse ankommt. Realistische Wechselkurse erfordern aber die Freizügigkeit des internationalen Handels- und Zahlungsverkehrs, also die realwirtschaftliche und monetäre Konvertibilität. Diese hat deshalb einen höheren Wert als der feste Wechselkurs. Deshalb bleibt festzuhalten (*Willgerodt, 1978, S. 252*): „Wer monetäre Disziplin, Marktwirtschaft mit effektiver Staatstätigkeit, den Rechtsstaat und eine klug dosierte Strategie wählt, wird den Erfolg sehen, auch wenn ihn internationale Organe dafür diskriminieren“, das Urteil der internationalen Kapitalmärkte wird normalerweise um so günstiger und hilfreicher für die weltwirtschaftliche Integration sein.

4. Zwischen festen und beweglichen Wechselkursen: Die Suche nach einem Mischsystem

a. Der Wunsch nach wirtschaftspolitischer Souveränität

Bereits in den sechziger Jahren wurde - noch innerhalb des Systems von Bretton Woods - die Frage nach Reformmöglichkeiten gestellt. Denn die in diesem System spürbaren Konflikte resultierten aus unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Zielen, die schließlich 1973 zahlreiche Länder veranlassten, den Wechselkurs ihrer Währungen freizugeben. Andere Länder verknüpften das Floating mit einer regionalen Währungs Kooperation – wie das Europäische Währungsabkommen (EWA), das 1979 zum Europäischen Währungssystem (EWS) führte, das ebenfalls an Zielkonflikten zwischen den Teilnehmerländern gescheitert ist.

Mit der Freigabe der Wechselkurse wurde eine Erkenntnis bestätigt, die schon in den frühen 50er Jahren von weitsichtigen Wissenschaftlern vertreten wurde⁵⁰: Wechselkurse lassen sich nur in engen Grenzen stabilisieren, wenn die beteiligten Länder auf wirtschafts- und währungspolitische Alleingänge verzichten und sich von einem wirtschafts- und währungspolitischen Konsens leiten lassen. Schon in der Nachkriegszeit waren die wirtschaftspolitischen Prioritäten sehr unterschiedlich. Eine verbreitete Rückkehr zum Primat der Währungspolitik konnte nicht erwartet werden. Unter dieser Bedingung gibt es nur

⁵⁰ Meyer (1951); Friedman (1962); Sohmen (1973).

folgende Alternativen für die internationale Währungsordnung: *Erstens*: Im Interesse der Wechselkursstabilisierung wird der internationale Zahlungsverkehr, also die Währungskonvertibilität, beschränkt.⁵¹ *Zweitens*: Die Wechselkurse werden im Interesse eines freien Zahlungs- und Kapitalverkehrs freigegeben⁵². *Drittens*: Entscheidung für ein Mischsystem, also eine internationale Währungsordnung mit einer Regelkonstellation, wie sie in Bretton Woods vereinbart worden ist. In diesem Rahmen sind seit Ende der 50er Jahre, verstärkt seit den 60er Jahren weltweit Bestrebungen zu einem destabilisierenden Inflationismus und Handelsprotektionismus aufgekommen. Die Folgen waren: Eine zunehmende Irrealität des Fixkurssystems im Rahmen des IWF, verstärkte Konvertibilitätsbeschränkungen, tief greifende Störungen des internationalen Preiszusammenhangs und häufig auftretende monetäre und wirtschaftliche Krisenerscheinungen.

b. Vom Scheitern des diskretionären Mischsystems zur Politik der Devisenmarktinterventionen

Das System von Bretton Woods ist 1973 an den inneren Widersprüchen und desintegrierenden Wirkungen einer Ordnung des pragmatischen „Sowohl-Als-Auch“ zwischen der Orientierung am Kooperations- und am Konfliktmodell gescheitert. Der Übergang zu flexiblen Wechselkursen folgte dem damit auf nationaler Ebene angestrebten Gewinn an wirtschafts- und währungspolitischer Souveränität. Freilich wurde hierbei nicht bedacht, dass darin zugleich die Hauptursache für ein starkes Schwanken der Wechselkurse, also für die hohe Volatilität der Kurse liegen kann. Die damit verbundene Kostenbelastung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ließ dann immer wieder den Wunsch nach einer Stabilisierung der Wechselkurse aufkommen, ohne dass die Voraussetzung hierfür gegeben war. So haben die Zentralbanken auch nach 1973 massiv an den Devisenmärkten interveniert. Es lässt sich zeigen (siehe McKinnon, 1993, S. 29 f.), dass mit Ausnahme der USA die Zentralbanken der übrigen G7 Länder⁵³ zwischen 1971 und 1984 immer wieder versucht haben, einseitig und gleichgerichtet die Bewegung des Dollar-Wechselkurses zu glätten, ohne dass eine internationale Regel über das langfristig erwünschte Ziel des Dollar-Wechselkurses existierte. Vorausgegangen waren einseitige Interventionen der Nicht-Dollar-Länder: Zwischen 1981 und 1984 kam es zu einer starken Aufwertung des US-Dollars, auf die die nichtamerikanischen Notenbanken mit einer restriktiven Geldpolitik reagierten, um der Abwertung ihrer Währungen gegenüber dem Dollar entgegenzuwirken.

Als es dann im Februar 1985 nochmals zu einer deutlichen Aufwertung des Dollar kam, änderte die amerikanische Notenbank ihre Politik: Da zunehmend amerikanische Exportunternehmen und Importeure im internationalen Preiswettbewerb zurückfielen, begann die Federal Reserve nun ihrerseits mit Interventionen, um den Dollar nicht nur zu stabilisieren, sondern um ihn deutlich abzuwerten. Zudem vereinbarten die nicht-amerikanischen Notenbanken mit der Federal Reserve koordinierte Interventionen. Es wurde öffentlich bekannt gegeben, dass die Notenbanken den Wechselkurs des Dollars insbesondere

⁵¹ Die Beschränkung des Zahlungsverkehrs ist aber mit erheblichen Kosten der Fehlleitung von Ressourcen (insbesondere von Güter-, Geld- und Kapitalströmen, damit auch von Arbeitskräften und anderen wichtigen Standortfaktoren) verbunden.

⁵² Für eine Freigabe der Wechselkurse hätte gesprochen, dass schon in der Nachkriegszeit die Preise und besonders die Löhne vielfach reguliert, jedenfalls nach unten kaum mehr beweglich waren. Deshalb konnte der Preismechanismus auch die Anpassung der Wirtschaftsteilnehmer an veränderte Marktverhältnisse in einem Festkurssystem nicht mehr friktionsfrei übernehmen.

⁵³ USA, Kanada, Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan.

gegenüber der D-Mark und gegenüber dem japanischen Yen korrigieren wollten. Diese Interventionsphase wird als die Phase der Plaza-Louvre-Interventionsakkord bezeichnet.⁵⁴ Das Ergebnis der Devisenmarkt eingriffe war enttäuschend. Zwar konnte die Dollarabwertung erreicht werden, doch um den Preis einer Schwankung des Dollarkurses um eine Bandbreite von insgesamt 26 %. Die Volatilität der Wechselkurse war in dieser Zeit kaum geringer als in anderen Phasen des freien Floating.

Flexible Wechselkurse verteuern aber die internationalen Wirtschaftsbeziehungen vornehmlich durch ihre Schwankungen, nicht durch ihre generellen Trend. Allein mit der Ankündigung von Interventionen werden mehr oder weniger hektische Devisenmarkttransaktionen ausgelöst. Im Falle des US-Dollars sollte ja eine Abwertung erreicht werden, deren Ausmaß den Devisenmärkten aber nicht mitgeteilt wurde. Die Spekulation um das Wechselkursziel wurde so zu einem eigenen Motiv der Devisenmarkttransaktionen. Weil man sich weder über das Wechselkursziel noch über entsprechende Interventionen einig werden konnte, wurden schnell Milliarden ohne Wirkung verpulvert. Die Kontrolle über die Geldmenge und die Sicherung der Geldwertstabilität gerieten hierbei immer wieder in Gefahr.

In der Wissenschaft haben die negativen Erfahrungen mit hoheitlichen Devisenmarktinterventionen zu Überlegungen geführt, wie man die Wechselkurse systematisch in einem Korridor halten könnte, ohne das Gegenteil zu bewirken und ohne mit dem Ausmaß einer den nationalen Handlungsspielraum einengenden wirtschaftspolitischen Kooperation zu weit zu gehen. Das Ergebnis ist einmal das sog. *Zielzonen-System*, in dem der Wechselkurs verlässlich um einen bestimmten Mittelwert schwankt, zum anderen die Tobin-Steuer.

c. Stabilisierung der Wechselkurse durch ein geregeltes Zielzonenkonzept

Das Zielzonen-Konzept⁵⁵ geht davon aus, dass vollkommen feste wie auch vollkommen flexible Wechselkurs Vor- und Nachteile aufweisen. Für vollkommen feste Wechselkurse sprechen die geringen Transaktionskosten, gegen sie sprechen die genannten hohen Anforderungen an die Bereitschaft, auf wirtschaftspolitische Souveränität zu verzichten. Flexible Wechselkurse kommen umgekehrt dem Wunsch nach wirtschaftspolitischer Autonomie entgegen, gehen aber mit hohen Transaktionskosten aus dem Umgang des Wirtschaftsverkehrs mit Wechselkursschwankungen einher. Sinnvoll erscheint daher das Zielzonen-Konzept als streng geregeltes Mischsystem, das die Vorteile miteinander verbindet, zugleich aber die Nachteile minimiert. In der Zeit des Goldstandards gab es einen Wechselkurskorridor, der durch die Goldversendungskosten bestimmt ist. Ohne Gold als Steuerungsgröße aber muss ein solcher Korridor andere Konstruktionselemente enthalten. Entscheidend für die Zielzone ist die Geldmenge als Steuergröße: Wird der Wechselkurs fixiert, so müssen sich die Zentralbanken zu *symmetrischen* geldpolitischen Interventionen verpflichten: Wird die Währung (Euro) von Land A abgewertet, muss es seine Geldmenge reduzieren, die Aufwertungsländer müssen geldpolitisch expansiv handeln, damit beiderseits eine Aufwertungstendenz der A-Währung und eine Abwertung der B-Währung entstehen kann.

Die Kräfte gegen die Abwertungsbewegung der A-Währung werden durch die Devisenspekulation unterstützt: Je näher sich der Wechselkurs z. B. an den oberen Rand des

⁵⁴ Nach den Treffen der Finanzminister am 22.9.1985 im Plaza-Hotel New York und dem G 7 Treffen im Februar 1987 im Louvre (Paris).

⁵⁵ Siehe *Williamson* (1989); *Streit* (1990); *Gutowski* (1988).

Korridors bewegt, um so wahrscheinlicher ist eine zukünftige Aufwertung der A-Währung, weil die geldpolitische Gegensteuerung greift. Damit erwarten die Devisenmarktakteure eine Aufwertungstendenz und spekulieren selbst in diese Richtung. Sie kaufen die A-Währung und warten, bis die Aufwertung kommt. Nach der Aufwertung kann dann mit Gewinn wieder in die B-Währung zurückgetauscht werden. Am unteren Rand des Korridors setzt die Stabilisierung in entgegen gesetzter Richtung ein. Damit trägt aber die Devisenspekulation dazu bei, den Wechselkurs um den Mittelwert der Zielzone zu stabilisieren. Da die symmetrische Währungsintervention zugleich unter Vermeidung von Inflation und Deflation die Geldmenge stabilisiert, werden sich die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte am Devisenmarkt auf die Einhaltung des Korridors hin ausrichten.

Dieser Ansatz folgt im Kern der Mechanik der Goldwährung, insbesondere der spekulativen Devisenintervention innerhalb der Goldpunkte. Der Pferdefuß liegt im Verlust an wirtschaftspolitischer Autonomie des Landes, das sich den Regeln der Goldwährung unterwirft. Denn die beteiligten Länder müssen bereit sein, die Regel einer *symmetrischen* Geldpolitik verlässlich einzuhalten, ob es wirtschaftspolitisch gerade passt oder nicht. Der Goldstandard wurde zum Einsturz gebracht, weil die beteiligten Länder zu einer solchen Symmetrie der Regeleinhaltung nicht bereit waren. Sie opferten den Primat der Währungspolitik dem Wunsch nach wirtschafts- und währungspolitischer Autonomie. Wie es dem Zielzonen-Konzept gelingen könnte, diesen wirtschaftspolitischen Prioritätenwandel herbeizuführen, ist nicht ersichtlich. Die Aussicht, durch internationale Koordination oder gar ein Abkommen zu einer institutionellen Absicherung der symmetrischen Geldpolitik zu gelangen, dürfte nicht sehr groß sein.

Eine prominente Umsetzung hat das Zielzonen-Konzept insbesondere im Europäischen Währungssystem (EWS) erfahren. Allerdings hat sich hier im kleineren Mitgliederkreis der Mangel an institutionellen Absicherung des Primats der Währungspolitik in wiederholten Spannungen und Neufestlegungen des Wechselkursregimes sowie schließlich in seinem Scheitern niedergeschlagen.⁵⁶

d. Stabilisierung durch eine Tobin Steuer?

Eine gänzlich andere Überlegung zur Wechselkursstabilisierung liegt der sog. Tobin-Tax⁵⁷ zugrunde. Nach *James Tobin* sind die starken Wechselkursschwankungen auf den Devisenmärkten eine Folge der Finanzmarktexpansion und der hohen Volatilität der Kapitalbewegungen. Vor allem die kurzfristigen Kapitalbewegungen werden für vermeintliche Fehlentwicklungen der Globalisierung (Gefährdung sozialer Standards, von Arbeitsnormen oder der Umwelt) verantwortlich gemacht. So wurde am Rande verschiedener internationaler Konferenzen immer wieder verlangt, Devisengeschäfte zu besteuern. Die negative Beurteilung kurzfristiger Kapitalbewegungen stützt sich auf zwei Thesen:

Erstens: Die *Dualismus-These* geht davon aus, dass die Umsätze auf den Finanzmärkten schneller wachsen als das Handelsvolumen auf den Gütermärkten. Dies wird auf den spekulativen „Spielcasino“-Charakter kurzfristiger Kapitalbewegungen zurückgeführt, die unabhängig von den Faktoren, die für das Gütermarktgeschehen entscheidend sind, ein inhärent instabiles Eigenleben führen.

⁵⁶ Zu den Gründen im einzelnen siehe *Smeets* (1993, S. 97 ff.).

⁵⁷ Siehe *Tobin* (1989); *Schrempp*, (1991); *Menkhoff* und *Michaelis* (1989).

Zweitens: Mit der *Dependenz-These* wird beklagt, dass die freie Wechselkursentwicklung von Übertreibungen und Blasenbildung („Bubbles“) begleitet ist; hierdurch werde das Preisgefüge verzerrt, was negative Allokationswirkungen habe, die Stabilität der Märkte beeinträchtigt und Arbeitsplätze koste. Denn durch rasche Verschiebung von riesigen Kapitalien käme es zu einer Veränderung der Wechselkurse. Die realwirtschaftliche Orientierung, etwa bei Exporten und Importen, aber auch bei langfristigen Kapitalanlagen (Direktinvestitionen), würde hierdurch beeinträchtigt.

Die Tobin-Steuer als internationale Devisenumsatzsteuer soll gleichsam „Sand in das Räderwerk der Devisenmärkte“ streuen, um vor allem den kurzfristigen Kapitalverkehr zurückzudrängen, längerfristige Anlagen dagegen weniger hart beschränken. Grenzüberschreitende Devisentransaktionen werden demzufolge mit einem Steuersatz (z) belastet. Bei spekulativen Geschäften wird unterstellt, dass die Steuer zweimal relativ kurz hintereinander fällig wird, einmal, wenn eine „offene Position“ (Verkauf per Termin) eingegangen wird und ein zweites Mal, wenn sie durch einen Kauf aufgelöst wird. Ein Beispiel (siehe *Willms*, 1995, S. 193):

Im Inland betrage der Zins (i) für 12monatige Staatsschuldverschreibungen 10% p.a. ($i = 10\%$). Im Ausland betrage der Zins für vergleichbare Anlagen 12% ($i^a = 12\%$). Aufgrund der Zinsdifferenz müsste es ceteris paribus zu einem Kapitalabfluss aus dem Inland kommen. Der inländische Zins würde steigen, der Wechselkurs käme unter Druck (Abwertungstendenz).

Wird nun auf diese Transaktion der Steuersatz z erhoben, so schiebt sich dieser wie ein Keil zwischen den inländischen und den ausländischen Zins: Abwertung bzw. Zinsänderung können gemildert oder ganz unterbunden werden. Die Besteuerung wirkt sich wie folgt auf die Kapitaltransaktionen aus:

- Je öfter Kapital innerhalb eines Jahres transferiert wird, je kurzfristiger es also angelegt wird, desto häufiger wird die Steuer fällig, um so höher ist die Steuerbelastung. Bei Laufzeiten unter einem Jahr beträgt die Verzinsung ja die pro anno Verzinsung, multipliziert mit einem Laufzeitfaktor (t) gemessen als Anteil des Jahres. Bei jährlicher Laufzeit ist dieser gleich Eins ($t_{\text{Jahr}}=1$). Bei halbjährlicher Laufzeit gleich 0,5 ($t_{\text{Halbjahr}}=0,5$) und bei monatlicher Laufzeit gleich 1/12 ($t_{\text{Monat}}=1/12$). Der monatliche Zinsanteil einer Jahresverzinsung von 10% beträgt folglich (vereinfacht): $10\% \cdot 1/12 = 0,8\%$.
- Durch die Besteuerung der Zinserträge bei der Rückführung des Kapitals hat nicht nur die Häufigkeit, sondern auch die Höhe des Zinssatzes Einfluss auf die Besteuerungswirkung. Die Beziehung zwischen Steuer, Anlagelaufzeit und Verzinsung lässt sich formal darstellen:

$$i^a \cdot t - 2 \cdot z = i \cdot t \rightarrow i^a = i + \frac{2 \cdot z}{t}$$

Wird eine Devisenumsatzsteuer von 1 % erhoben ($z = 0,01$), dann gleicht sich die Rendite von inländischen Anlagen mit $i=0,1$ und ausländischen Anlagen mit $i^a=0,12$ mit einer Laufzeit von einem Jahr genau aus ($0,12 \cdot 1 - 2 \cdot 0,01 = 0,1 \cdot 1$). Es liegt ein Arbitragegleichgewicht vor. Bei dieser Devisenumsatzsteuer würden sich kürzer laufende Geschäfte mit dem Ausland nicht lohnen: Bei einer halbjährlichen Anlage wäre die Verzinsung nach Steuern: ($0,12 \cdot 0,5 - 2 \cdot 0,01 < 0,1 \cdot 0,5 \Leftrightarrow 0,06 - 0,02 < 0,05$). Die Anlage im Ausland wäre verlustbringend. Der Ertragssatz für sechsmonatige Anlagen müsste im Ausland schon 14% betragen, bei einmonatiger Laufzeit sogar 34%.

$$(0,34 \cdot 1/12 - 2 \cdot 0,01 = 0,1 \cdot 1/12 \Leftrightarrow 0,0283 + 2 \cdot 0,01 = 0,0083).$$

Eine solche Devisenumsatzsteuer kann also *kurzfristige* Kapitalströme unattraktiver machen. Transaktionen mit längerer Bindung würden erwartungsgemäß nur schwächer getroffen. Die Tobin-Steuer verwendet ähnlich wie Zölle ein marktconformes Instrument der Preisbelastung,

um den kurzfristigen Kapitalverkehr zu beschränken oder – wie bei einem Prohibitivzoll – völlig zum Erliegen zu bringen.

So plausibel diese Überlegung auf den ersten Blick erscheint, so problematisch ist sie bei genauerem Hinsehen:

Erstens: Finanzmärkte auf der einen Seite und Güter- und Faktormärkte auf der anderen Seite können nicht unabhängig voneinander im Sinne der *Dualismus-These* sein, wenn gleichzeitig nach der *Dependenz-These* von den Finanzmärkten negative Wirkungen auf die anderen Märkte ausgehen. Die Dependenz-These beruht zudem auf einer einseitig negativ beurteilten Abhängigkeit der Güter- und Faktormärkte vom Finanzsektor. Hierbei wird übersehen, dass die Entwicklung starker Finanzsysteme (mit einer soliden öffentlichen Finanzpolitik, einem am Ziel der Geldwertstabilität orientierten Zentralbanksystem, einem zuverlässigen Banken-, Börsen- und Versicherungssektor, leistungsfähigen Geld-, Wertpapier- und Kapitalmärkten, schließlich mit einer effektiven Finanzmarktaufsicht) eine entscheidende Voraussetzung und Grundlage für den wirtschaftlichen und sozialen Aufstieg und Erfolg von Ländern in der Wirtschaftsgeschichte war und bis heute geblieben ist (siehe Sylla u. a., 1999). Wenn Teile des Finanzsystems schlecht funktionieren und hierdurch der realwirtschaftliche Sektor im In- und Ausland gefährdet wird, liegt die Ursache in aller Regel im Staatsversagen auf nationaler Ebene (siehe Fey, 2006). (Siehe auch Punkt 5). Dies zeigt auch die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise (Schüller, 2009).

Zweitens: Bei der Dualismus-These wird übersehen, dass in den Finanzmarktumsätzen viele Mehrfachzahlungen enthalten sind. So liegen hinter jedem grenzüberschreitenden Geschäft zwischen Nicht-Banken 6 bis 10 Interbank-Geschäfte, die dann das Volumen entsprechend erhöhen.

Drittens: Internationale Kapitalbewegungen beruhen stets auf *Erwartungen* – vor allem hinsichtlich der Veränderung von internationalen Renditeunterschieden (in Verbindung mit unternehmens-, branchen- und länderspezifischen Wachstumsaussichten), der Kaufkraftparitäten, also des Inflationsgefälles, des Steuer- und Regulierungsgefälles. Von diesen Erwartungen wird – wegen der Interdependenz zwischen Kredit- und Wertpapiermärkten sowie den Märkten für Direktinvestitionen einerseits und den Devisenmärkten andererseits – auch die Wechselkursentwicklung entscheidend beeinflusst. Die Wechselkursentwicklung steht also in einem ursächlichen Zusammenhang mit einer komplexen Erwartungs- und Entscheidungsbildung, die auf Vermutungswissen beruht und vom staatlichen Handeln abhängt. Dabei zeigt sich, dass auf freien Devisenmärkten die unausweichlich spekulative Erwartungsbildung eine ganz überwiegende stabilisierende Wirkung hat. Dagegen sind spekulative Attacken mit erratischen Wechselkursbewegungen regelmäßig in Verbindung mit hoheitlichen Versuchen zu beobachten, bestimmte Wechselkurse gegen die Kräfte des Marktes zu stabilisieren (siehe die Erfahrungen mit dem EWS, Kapitel XII, 4. c.).

Viertens: Jede Kapitaltransaktion hat wegen des Vermutungswissens, das die Erwartungsbildung bestimmt, spekulativen Charakter. Dabei zeigt sich, dass der Zusammenhang zwischen der Laufzeit von Kapitalströmen und dem Transaktionsmotiv sehr kompliziert ist. So könnte manches dafür sprechen: Je langfristiger eine wirtschaftliche Handlung ausgerichtet ist, desto unsicherer wird die tatsächliche Entwicklung in der Zukunft. Langfristige Transaktionen - wie etwa Direktinvestitionen, Unternehmensgründungen oder Anlageinvestitionen - enthalten daher immer ein hochgradig unsicheres Moment. Spekulation liefert deshalb kein Abgrenzungskriterium für gute oder schlechte Transaktionen, denn - wie

gesagt – beruht jede wirtschaftliche Handlung auf Annahmen (Hypothesen oder Vermutungen), zumal die Preise, auf die sie sich stützen, stets der Vergangenheit angehören.

Fünftens: Kurzfristige Kapitaltransaktionen werden als unerwünscht angesehen, weil sie zu kurzfristigen Schwankungen der Preise (Wechselkurse und Zinsen) führen können. Kurzfristige Preisausschläge und rasche Gegenbewegungen werden dabei für die Erwartungsbildung als überflüssig betrachtet. Wer kann aber beurteilen, welche Preisbewegung für die Erwartungsbildung hilfreich ist und welche nicht? Bislang bieten ökonomische Modelle, die sich auf vermeintliche Fundamentalfaktoren stützen, hierfür keine hinreichende Erklärungskraft. Ob sich solche Modelle überhaupt entwickeln lassen, ist fraglich, denn Modelle können bestenfalls ein Erklärungsmuster liefern, aber keine in die Zukunft weisenden Prozesse der tatsächlichen Marktpreisbildung abbilden.

Sechstens: Auch die Annahme, nach der kurzfristige Kapitalbewegungen keine Verbindungen zum realen Sektor aufweisen, ist normalerweise nicht begründet, wenn der Staat . Die Trennung real und finanziell scheint im traditionellen Glauben gefangen, dass das Geld ein Schleier des realen Sektors ist. Diese Auffassung verkennt, dass Kapitalmärkte und Gütermärkte in vielfältiger Weise miteinander verknüpft sind, dass erhebliche Teile des realwirtschaftlichen Sektors nur dadurch existieren, dass eine Finanzierungsgrundlage hierfür geschaffen werden konnte. Unzählige Investitionsobjekte mit langfristiger Nutzungs- und Ertragsdauer werden immer wieder auch über kurzfristige Kredite aus dem In- und Ausland (zwischen-)finanziert. In dieser Fristentransformation liegt ein großes Problem, das schon *Adam Smith* erkannt hat und bis heute nicht gelöst ist. Die Methode der Verbriefung von traditionellen festverzinslichen Hypotheken in den USA ist hierfür ein Beispiel, das in Verbindung mit der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise eine unrühmliche Rolle spielt. Durch die Finanzinnovation der sog. Subprime-Kredite wurden nach 2001 auf Initiative der amerikanischen Regierung billigere Hypotheken mit kürzerer Laufzeit, aber höheren, wenn auch weltweit gestreuten Risiken geschaffen. Die Methode der verbilligten Immobilienfinanzierung, bewusst begünstigt durch eine Niedrigzinspolitik der US-amerikanischen Zentralbank, soll entscheidend dazu beigetragen haben, dass in den USA der Anteil der Hausbesitzer von 65 % im Jahre 1995 auf 69 % im Jahre 2006 angestiegen ist (*Illing, 2007, S. 19*).

Der amerikanische Notenbankpräsident hat im Februar 2004 das Bankensystem aufgefordert, von dieser Finanzinnovation im Interesse der Konsumenten verstärkten Gebrauch zu machen. Dabei hat er übersehen, dass das neue Instrument dazu verführt, immer mehr Kredite zu vergeben, ohne die zugrunde liegenden Risiken und die Wertgrundlage der kreditierten Vermögen ernsthaft zu prüfen. Diese wurden in dem Augenblick sichtbar, in dem immer mehr Hausbesitzer mit der Einlösung der inzwischen weltweit gestreuten Subprime-Kredite bei fallenden Preisen der Sicherheitsobjekte in Zahlungsnot gerieten. Der Preisverfall für die verbrieften, weltweit gestreuten Subprime-Kredite löste in dem Maße eine weltweite Liquiditätskrise aus, wie die extrem hohe Beteiligung deutscher und französischer Staatsbanken an entsprechenden Finanzinstituten bekannt wurde. Dies führte unter der Bedingungen der Internationalisierung des Finanzmarktgeschehens zu krisenhaften Entwicklungen in anderen Teilen des weltoffenen Marktsystems – bis hin zu einer verstärkten Volatilität der Wechselkurse. Vor einer allzu großzügigen Niedrigzinspolitik der Zentralbankführung, schlecht funktionierenden Bankenaufsicht, eklatanten Risikofehleinschätzung von Finanzinstituten und einer offenkundigen Sorglosigkeit von Kreditgebern und –nehmern hätte eine Tobin-Steuer nichts ausrichten können. Das Aufkommen des Subprime-Marktes im Bereich der US-amerikanischen

Immobilienfinanzierung zeigt, dass hierdurch zwar selbst für Beteiligte der Blick auf die Zusammenhänge zur Realwirtschaft vernebelt wurde, doch ändert das nichts daran, dass dieser Bezug tatsächlich, bisweilen überaus unangenehm spürbar vorhanden ist. Die letztlich von der Geld-, Kredit- und Bankenpolitik der USA ausgelöste Finanz- und Wirtschaftskrise von heute hätte die Tobin-Steuer nicht verhindern können.

Auch folgendes Beispiel zeigt die Fragwürdigkeit der Trennung von kurz- und langfristiger Kapitalbindung: Immer wieder gibt es Situationen, in denen die Banken gut beraten sind, wenn sie im internationalen Geschäftsverkehr Kredite nur mit kurzen Laufzeiten geben. Würde man diese nun höher besteuern als andere, länger laufende Kredite, wäre dies verheerend: Die kurze Frist der Kredite kann durch ein instabiles makroökonomisches und politisches Umfeld begründet sein, etwa in steigenden Inflationserwartungen. Das kann sich ändern, damit auch eine Prolongation der Kurzläufer attraktiv werden.

Siebtens: Mit der Tobin-Steuer würde der grenzüberschreitende Auf- und Abbau von Sichtguthaben zur Abwicklung des internationalen Güterausbaus erschwert.

Insgesamt mag die Tobin-Steuer, soweit sie nicht prohibitiven Charakter annimmt, als marktkonformes Instrument angesehen werden. Doch weil sie an Symptomen und nicht an Ursachen ansetzt, fehlt ihr ein überzeugender Problemlösungsbezug, zumal auch eine Vielzahl von Ländern Vorteile aus der Steuerumgebung suchen und finden dürfte.

XIII. Die Beutung der USA für die währungs- und wirtschaftspolitische Stabilität der Welt

Die Finanzkrise lässt erneut die besondere Bedeutung der USA für die Wohlfahrt anderer Nationen erkennen (siehe Kapitel VI). Nach dem letztlich von ihr verursachten Niedergang des Bretton Woods-Systems und nach der Ende der 70er Jahre dringend gebotenen Führungsrolle in der Anti-Inflationspolitik hat es der amerikanischen Geld- und Fiskalpolitik, der Zins- und Wechselkurspolitik an einem widerspruchsfreien Konzept gemangelt. Immer wieder haben hektische monetäre Stabilisierungsversuche mit Hilfe von Devisenmarkt- und Zinsinterventionen die Fluktuationen der Wechselkurse verstärkt. Allein das Rätseln um die politisch angepeilten Wechselkurs- und Zinsziele wurde zu einem eigenen Motiv für Devisen- und Kapitalmarkttransaktionen. Auf den interventionistischen Kurs der amerikanischen Geld- und Fiskalpolitik gehen auch der „schwarze Montag“ vom 19. Oktober 1987 (der sog. *Crash*) und andere Erschütterungen des internationalen Finanzsystems seit dem Jahre 2000 zurück.⁵⁸

Die interventionistische Geld- und Zinspolitik, mit der der Staat in Marktprozesse eingreift, ist auch nach 2000 in den USA, aber auch in anderen Ländern, ein wichtiges Element

⁵⁸ Schon 1987 gab es ernsthafte Hinweise, dass der insbesondere von großen New Yorker Firmen praktizierte *computerisierte* Programmhandel am 19. Oktober in den letzten Börsenminuten zu einer Beschleunigung des Abwärtstrends geführt hat. Damals ist übrigens auch schon dem Spekulationsgeschäft eine völlig unzureichende Verknüpfung von Entscheidung und Haftung attestiert worden. Und es wurde eine allfällige stärkere Kapitalunterlegung empfohlen - bei den Akteuren der New York Stock Exchange (NYSE), bei den Over-the-Counter (OTC-)Spezialisten, bei den Brokern in New York und in Chicago. Schließlich wurde insgesamt festgestellt, dass die Kapitalbasis der Banken angesichts extrem hoher Risiken in kritischen Situationen unzureichend sein könnte. Eine rasche Regeländerung wurde als eine vordringliche wirtschaftspolitische Aufgabe angesehen (siehe NZZ, Nr. 257 vom 6. 11. 1987, S. 19). Dabei ist es geblieben.

politischen Handeln geblieben. Verzerrungen und Fehlanreize des Preissystems sind die bekannten Begleiterscheinungen. Die amerikanische Geld- und Kreditpolitik unter *Greenspan*, dem Vorsitzenden der US-Notenbank, hat nicht nur eine hektische Konjunktur- und Beschäftigungspolitik betrieben, sondern mit künstlich niedrig gehaltenen Zinssätzen zugleich auch sozialpolitische Ziele verfolgt. Alle Bürger sollten damit in die Lage versetzt werden, Immobilienkredite zur Verwirklichung ihres Traums vom eigenen Haus aufzunehmen. Die zinsgünstige Hypothekenfinanzierung wurde durch besondere Steuervergünstigungen zusätzlich erleichtert. Bei steigenden Immobilienpreisen gingen viele Menschen das Risiko ein, sich auch ohne hinreichende private Kapitalbildung bis über die Ohren zu verschulden.

Die auf dem individuellen Ansparen basierende Bausparkassenfinanzierung hat zwar in den USA seit dem frühen 19. Jahrhundert Tradition, doch ist diese Finanzierungsmethode gerade in diesem Land von Hypothekenanbietern („Non-Banks“) ohne die Basis eines verlässlichen Ansparens verdrängt worden, die schließlich über die Entwicklung des Subprime-Marktes und eine unbesorgte Nutzung des Prinzips der *Fristentransformation* 2007 die weltweite Finanzkrise ausgelöst haben. Angesichts des vereinbarten variablen Zinssatzes, unzureichender Eigenkapitalanforderungen und mehr oder weniger konjunkturanfälliger Erwerbssituationen befanden sich zahlreiche Hypothekenkreditnehmer und damit auch die Non-Banks von vornherein in einem Zustand der latenten Überschuldung. Dieser trat in Erscheinung, als ab Mitte 2007 bei einem geldpolitisch notwendigen drastischen Zinsanstieg von denjenigen, die sich von einer künstlich hochgetriebenen Nachfrage – ohne hinreichende Beachtung des Zinsänderungsrisikos - haben mitziehen lassen, erhöhte Kapitaldienstbelastungen zu verkraften waren. Mangels hinreichender Eigenkapitalvorsorge führten diese zu massenhaften Insolvenzen und Notverkäufen. Im weiteren Verfall der Immobilienpreise zeigte sich, dass von insgesamt ausstehenden Hypotheken ein immer größerer Teil den Charakter von nachrangigen (Subprime-)Hypotheken annahm.

Dem Zusammenbruch des amerikanischen Immobilienkreditmarktes war die Umwandlung der Hypotheken in marktgängige Vermögensansprüche durch *Verbriefung* vorausgegangen. Damit öffnete sich in dem Maße eine weltweite Nachfrage nach diesen Produkten, wie ihre Bonitätsbeurteilung auf der Grundlage von Computer-gestützten Risikomodellen den Aufbau einer intransparenten Wertpapierhierarchie ermöglichte. Den Beurteilungsmaßstäben der Branche und Rating Agenturen wurde blind vertraut. Der Glaube an die Risikobeherrschung war grenzenlos. Alle Welt war von der ungeheuren Fülle der herangezogenen und verarbeiteten Daten, auf die sich die Risikomodelle für die Beurteilung der jeweiligen Verbriefungen bezogen, so beeindruckt, dass nach der Wertbasis nicht mehr gefragt wurde. Auf dieser Welle eines ansteckenden Mitläufertums wurden Risiken nur noch als Chance, nicht mehr auch als Verlustgefahr angesehen – bis sich alle Akteure der Gefahren bewusst wurden und der Herdentriebeffekt nach Aufdeckung gravierender staatlicher Versäumnisse auf der Ebene der Geld-, Wirtschafts- und Bankenordnung weltweit eine Destabilisierung des Finanzsystems ausgelöst hat - mit weitreichenden, teilweise verheerenden negativen Auswirkungen auf die Finanzbeziehungen, die realwirtschaftliche Entwicklung in der Welt und die Finanzierung der Altersvorsorge. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass seit den 80er Jahren vor allem viele Schwellen- und Entwicklungsländer ihre Währung einseitig an den US-Dollar gebunden haben, um auf eine glaubwürdige Weise Stabilität zu importieren. Wenn

aber die Geld-, Zins- und Wechselkurspolitik in hohem Maße interventionistisch ist, werden die destabilisierenden Wirkungen auch von den gebundenen Währungsräumen importiert.

Für die gravierenden Konsequenzen von Währungs- und Finanzmarktkrisen⁵⁹ wird vielfach die Ende der 70er Jahre einsetzende beschleunigte Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs mit einer zunehmenden Verflechtung und Interdependenz der nationalen Finanzmärkte verantwortlich gemacht. Und mit den vorgeschlagenen Reglementierungen der weltweiten Finanzmarktintegration wird angenommen: Die positiven Globalisierungswirkungen werden mit schwerwiegenden Nachteilen erkaufte, wie die jüngste Währungs- und Finanzkrise zeige. Ist dieser Angriff auf eine wichtige Triebkraft der Globalisierung hinreichend begründet?

Erstens: Das Ausmaß der internationalen Finanzmarktintegration ist nach Ländern und Ländergruppen, nach Art und Richtung des Kapitalverkehrs unterschiedlich. Auch bereitet die empirische Erfassung erhebliche Definitions- und Messprobleme.⁶⁰

Zweitens: Untersuchungen zur Frage der Vor- und Nachteile einer zunehmenden Finanzmarktintegration zeigen, dass diese *aus sich heraus* nicht zu einer erhöhten Instabilität des Finanzsektors neigt, durch die die positiven Wirkungen generell in Frage gestellt würden (siehe *Sket* (2002, S. 266 ff.). Finanzmarkt- und Wirtschaftskrisen gehen, wie das aktuelle Beispiel der USA und die meisten anderen Fälle zeigen, auf Ursachen zurück, die in einem nationalen Politikversagen liegen – vor allem in der Geld- und Kreditpolitik sowie in der Währungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik. Das stand im Widerspruch zu den Anforderungen integrierter Finanzmärkte.

Drittens: Vielfach besteht die Meinung, die staatlich organisierte Daseinsvorsorge weise auf lange Sicht eine größere Zuverlässigkeit auf. Und gegen das Konzept der Regeln des gerechten Verhaltens wird immer wieder das Argument der Unvollkommenheit der Kapitalmärkte angeführt. Im Vergleich dazu wird ein Regierungshandeln – auch mit Blick auf die Bankenkontrolle - unterstellt, dem hinsichtlich der relevanten Wissensgrundlagen, der Anreize, der Haftung und Kontrolle der politischen Akteure mehr Perfektion zugetraut wird. Die Darlegungen zur Entstehung der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise stehen im krassen Widerspruch zu dieser Annahme. Es gibt erdrückende Nachweise dafür, dass Banken- und Kapitalmarktkrisen entscheidend durch ordnungspolitisches Versagen des Staates, häufig in Verbindung mit drastischen Fehlsteuerungen auf dem Gebiet der Geld-, Währungspolitik und Finanzpolitik verursacht worden sind. Zudem ist die Sicherheit von freivertraglichen Vermögensansprüchen immer wieder politischen und sozialen Wünschen geopfert worden. Ansprüche aus gesetzlichen Sozialversicherungen haben, so hat es der Gesetzgeber gewollt, größere politische und wirtschaftliche Umbrüche besser überstanden als Geldvermögensanlagen und durch Kapital gedeckte Leistungen aus Privatversicherungen. Diese hatten nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg Mühe, den Vertrauensbruch zu überwinden, den der Staat durch Gewaltanwendung und Krieg, Betrug und Enteignung (auch

⁵⁹ Vorausgegangen waren eine schwere Wirtschafts- und Finanzkrise in Japan seit den 90er Jahren, die EWS-Krise von 1992/1993, die Asienkrise 1997/1978 (mit einem teilweisen zweistelligen Rückgang des realen Inlandsprodukts) und die sich daran anschließenden Währungs- und Finanzmarkturbulenzen in Brasilien und in Russland, schließlich die chaotischen währungs- und finanzpolitischen Entwicklungen seit 2001 in Argentinien und in der Türkei.

⁶⁰ Siehe *IWF* (1998). Zur umstrittenen Frage der Definition, Messung und Reichweite der internationalen Finanzmarktintegration siehe *Sket* (2002).

durch Sanierung der Staatsfinanzen auf dem Inflationswege) begangen hat. Denn damit war ein Verlust der Ansprüche aus betrieblichen Pensionskassen, privaten Lebensversicherungen und Sparguthaben verbunden – in einem für den Rechtsstaat unerträglichen Ausmaß. Angesichts dieses Wettbewerbsnachteils des vorsorglichen individuellen Sparens, der aus dem Versagen von Politik und Staat resultiert, müsste die Annahme, nur der Staat könne über alle politischen und wirtschaftlichen Um- und Zusammenbrüche hinweg mit Hilfe seiner Steuerhoheit notfalls die Systeme der sozialen Sicherheit gewährleisten, glaubwürdig auch auf die nicht-staatlichen Vorsorgeeinrichtungen ausgedehnt werden. Freilich wären diese Fälle nach strikten Regeln zu begrenzen, um ein nahe liegendes moralisches Fehlverhalten auszuschließen. Diese Aufgabe ist lösbar.

Viertens: Die globale Verflechtung der Finanzmärkte, so wird immer wieder angenommen, erfordert eine internationale Ordnungspolitik auf der Grundlage verlässlicher Stabilisierungsregeln, etwa in Annäherung an die Regel- und Anreizkonstellation der Goldwährung und entsprechender Papierwährungen (siehe Kapitel XII, 4.). Diese Regeln der Gerechtigkeit (siehe Kapitel II, 2) bedürfen jedoch zunächst und vor allem der Verankerung auf nationaler Ebene. Ein entsprechendes Beratungsmandat für den IWF mit Aussicht auf Erfolg wäre wünschenswert. Und wenn sogar die Krisenprävention als Kernaufgabe des IWF verstanden werden soll, dann hätte diese Institution „das Augenmerk verstärkt darauf zu richten, den Mitgliedsländern zu helfen, Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen, die ihre eigene Krisenanfälligkeit mindern“ (Köhler, 2001, S. 21). Eine entsprechende ordnungspolitische Führungsrolle in treuhänderischer Mission erfordert im Innenverhältnis entsprechende Aufgabenzuweisungen durch die Mitgliedsländer, also die Treugeber des IWF. Tatsächlich verfolgt der IWF bis heute ein krisenpolitisches Handlungskonzept, das geeignet ist, die nationale Verantwortung für die Schaffung globalisierungsfester Institutionen zu verdünnen und damit Währungs- und Finanzkrisen eher zu begünstigen:⁶¹ Hierzu ist an die widersprüchlichen Elemente der IWF-Verfassung zu erinnern: Der Fonds ist institutionell eine Verbindung von regelgebundenen und interventionistisch-diskretionären Elementen der (nationalen) Anpassung und der internationalen Finanzierung. Das Mischungsverhältnis hat sich in der Geschichte des IWF je nach seiner zahlungsbilanztheoretischen Orientierung mehr oder weniger stark verändert. Diese war in der Vergangenheit sehr stark vom Einfluss der USA abhängig.

Die Aufgabe des Fonds wird in der jüngsten Krise vor allem darin gesehen, die interventionistische Komponente der Fondstätigkeit in einem beispiellosen Ausmaß zu stärken. Dies lässt die im Jahre 2009 von den führenden Industrie- und Schwellenländern (G20-Staaten) beschlossene Erhöhung der bisherigen Kreditlinien von 250 auf 500 Mrd. Dollar und mittelfristig auf 750 Mrd. Dollar erkennen. Damit sollte – bei sonst weit auseinander liegenden Interessen und Maßstäben der Krisenbeurteilung – eine einvernehmliche Handlungsbereitschaft der beteiligten Länder demonstriert werden. Insbesondere die neu geschaffene Kreditfazilität „Flexible Credit Line“ (FCL) steht den Ländern offen, die – wie es heißt - trotz einer „vernünftigen“ Wirtschafts- und Finanzpolitik „unverschuldet“ in den Sog der Krise geraten sind. Dies Hilfe ist nicht an bestimmte nationale Anpassungsmaßnahmen gebunden. Durch die weitreichende Lockerung der Kreditvergabepolitik sollen die als bedürftig erklärten Mitgliedsländer ermutigt werden, von den neuen Verschuldungsmöglichkeiten im Rahmen der FCL Gebrauch zu machen.

⁶¹ Zu geeigneten Möglichkeiten der Reform des IWF siehe Leschke (2002, S. 420 ff.).

Mit der erneuten Stärkung der interventionistischen Komponente steht der Fonds in der Tradition eines Aufgabenverständnisses, die Anfang der 60er Jahre (siehe Kapitel XII, 2) begründet und nach der Wechselkursfreigabe Anfang der 70er Jahre gleichsam als Ersatz für die ursprüngliche Aufgabe der Wechselkursstabilisierung fortgeführt wurde. Mit der endgültigen Wechselkursfreigabe im Jahre 1973 hat der Fonds immer mehr den Charakter einer Entwicklungsbank angenommen. Seine finanziellen Interventionsmittel wurden nach jeder Finanzkrise bzw. in Umbruchsituationen⁶² aufgestockt, um ihn für weitere Notfälle zu wappnen. Und jede Erweiterung des Kreditspielraums kann von den IWF-Repräsentanten als Ausdruck einer erfolgreichen Geschäftspolitik ausgewiesen werden – unabhängig von der Verwendungsqualität des Mitteleinsatzes. Diesem tonnenideologischen Prinzip der Budgetmaximierung kommt entgegen, dass der Fonds seine Kredite – anders als die Weltbank – nicht marktmäßig aufbringen und entsprechend verwenden muss. Und auch in seinem aktuellen interventionistischen Stabilisierungsverständnis neigt der Fonds dazu, kühne Bedarfsschätzungen für Länder, die – wie auch immer begründet – „unverschuldet“ in den Sog der Krise geraten sind, mit der Forderung nach einer erheblichen Aufstockung der Kreditfazilitäten zu verbinden, damit sein Aufgabenverständnis als supranationaler Kreditgeber der letzten Hand auszubauen.

Nun mag eine begrenzte Verschuldungsenthemmung gerechtfertigt sein, wenn durch die globale Finanzkrise die bisherigen Exporterlöse, Finanzierungsquellen, Importmöglichkeiten und die Schuldendienstfähigkeit abrupt und vorübergehend in Frage gestellt wären. Dies könnte den verfolgten Weg der wirtschaftlichen Entwicklung gefährden und einen Zwischenkredit rechtfertigen. Freilich ist auch in einer globalen Finanzkrise von besseren und schlechteren Schuldnern auszugehen. Im Hinblick darauf werden hier vereinfacht zwei Gruppen von Ländern unterschieden:

- Länder, die der inneren finanziellen Stabilität, der Etablierung und dem Ausbau rechtsstaatlich-marktwirtschaftlicher Institutionen sowie offener Währungs- und Handelsgrenzen prinzipiell Vorrang geben. Damit gelten diese Länder üblicherweise als vergleichsweise zuverlässige Schuldner. Ihnen steht das nationale Sparvermögen und der internationale Kapitalmarkt normalerweise weit offen – mit einem für die weitere Entwicklung angemessenen Zustrom von Direktinvestitionen, Portfolio-Investitionen (Aktien und Anleihen), Bankkrediten usw. Hauptnutznießer dieser Entwicklung durch private Kapitalströme waren in den letzten Jahrzehnten die schnell wachsenden Schwellenländer Ostasiens, Lateinamerikas und bestimmte Transformationsländer Ost-Mittel-Europas. In diesen Ländern könnte nun von der krisenspezifischen Hilfe des Fonds eine psychologisch und politisch positive Wirkung auf die Regierung und die Bevölkerung ausgehen, den eingeschlagenen marktwirtschaftlichen Weg nicht aufzugeben. Die Überbrückungshilfe des Fonds könnte z. B. verstärkt der finanziellen Sicherung von Investitionen mit langer Bindungsdauer oder der Förderung von Klein- und Mittelbetrieben sowie der krisenbedingt erschwerten (vorübergehenden) Sicherung ihrer bisherigen Importmöglichkeiten dienen. Allerdings dürfte der internationale Kapitalmarkt für die Auswahl der zu dieser Gruppe zu zählenden Länder bessere

⁶² So hat der IWF schon kurz nach 1989 den ehemaligen RGW-Ländern, vor allem Russland, auf der Grundlage höchst problematischer Berechnungsmethoden dubiose Verschuldungszwänge eingeredet. Der Fonds hat damit die Bereitschaft zu erkennen gegeben, mit Krediten zu helfen, bevor geklärt war, ob eine nach marktwirtschaftlichen Maßstäben volkswirtschaftlich begründete Kreditverwendung erwartet werden konnte. Später wurde dann Russland bescheinigt, alle Reformkriterien erfüllt und sogar übererfüllt zu haben. Zugleich beklagten Repräsentanten des IWF, Russland habe den Fonds belogen und wissentlich hinters Licht geführt. Schließlich wurde eingeräumt, man habe die Komplexität des marktwirtschaftlichen Reformprozesses unterschätzt und zu wenig auf den Aufbau wirkungsvoller Institutionen und ordentlicher Regierungsstrukturen geachtet (siehe NZZ, Nr. 201 vom 31. 8. 1999, S. 10).

**Globalisierung als Ordnungsaufgabe –
Die Sicht des Ordnungsökonom**

Beurteilungskriterien haben als der Fonds. Die betreffenden Staaten dürften auf dem internationalen Kapitalmarkt auch heute letztlich keine Schwierigkeiten haben, Geld zu bekommen. Schon gar nicht bedürfte es mit Blick auf diese Ländergruppe der massiven Stärkung der interventionistischen Komponente der Fondstätigkeit, die weitere verantwortungslose Begehrlichkeiten nach sich zieht.

- Länder, die sich wirtschafts-, währungs- und handelspolitisch für den interventionistischen Entwicklungsweg entschieden haben und nicht erkennen lassen, dass der IWF als Gegenleistung für die Kredithilfe eine Politik der Anpassung an die Grundsätze eines marktwirtschaftlichen Entwicklungswegs durchsetzen kann. Diesen Ländern mangelt es ohnehin an den ordnungspolitischen Voraussetzungen für einen verlässlichen Zustrom von Privatkapital, vor allem an einer leistungsfähigen binnenwirtschaftlichen Kapitalmobilisierung und Kreditwirtschaft. Hier dürften die krisenspezifischen Kreditzuflüsse vorrangig der Stabilisierung der bisherigen interventionistischen Wirtschaftspolitik dienen – mit einer Privilegierung von Staatsunternehmen und Stärkung der vorherrschenden politisch-bürokratischen Mittelvergabe. Die moralischen Risiken, die weichen Konditionen und Bedarfskriterien ohnehin anhaften, dürften erheblich zunehmen, wenn – wie im vorliegenden Fall – auf Grund von dubiosen Methoden der Ermittlung der krisenbedingten Zunahme von Leistungsbilanzdefiziten Kredite gewährt werden. Für die Aktivierung der Marktkräfte wäre nichts gewonnen. Im Gegenteil: Die betreffenden Schuldnerländer könnten mit dem Hinweis auf drohende Finanzkrisen notwendige innere Anpassungen hinauszögern. Gleichzeitig können sich die Akteure auf den privaten Kredit- und Kapitalmärkten in Erwartung der gestärkten Rolle des IWF als Kreditgeber der letzten Zuflucht die Fortsetzung eines vergleichsweise unbesorgten Handelns leisten. Neue Notfallsituationen werden so eher begünstigt als verhindert. Dabei hat der IWF aus bürokratischem Eigeninteresse einen nahe liegenden Anreiz, sich auch in dieser Finanzkrise für eine binnen- und außenpolitisch möglichst günstige Wahrnehmung nationaler Interessen auf Kosten Dritter vereinnahmen zu lassen.⁶³

In einer Krise des Finanzsystems wie auch sonst ist nicht die Großzügigkeit externer Kredithilfen mit einem hohen Subventions- oder Zuschusselement an sich hilfreich, entscheidend ist vielmehr die Verwendungsqualität von eventuellen Überbrückungskrediten. In dieser Hinsicht wird der Fonds allenfalls dann etwas bewirken können, wenn die entscheidenden ordnungspolitischen Weichen zur Stabilisierung schon im jeweiligen Land gestellt sind. Dies ist zu bedenken, wenn z. B. aus moralischen Erwägungen pauschal erweiterte Formen der Solidarität und der gemeinsamen Verantwortlichkeit unter den Bedingungen der weltweiten Interdependenz gefordert werden, vor allem wohlfeile Hilfen, die den IWF noch großzügiger dazu verleiten, in den „begünstigten“ Ländern entwicklungs- und stabilitätswidrige Regel- und Anreizstrukturen zu stärken, die auf Privilegien beruhen. Je weniger die Regierungen auf die nationalen Finanzierungsquellen angewiesen sind, desto mehr können sie es sich leisten, die eigenen Sparer, die Investoren und die Einrichtungen zu diskriminieren, die den Zugang zum internationalen Kapitalmarkt gerade auch in Krisenzeiten erleichtern können.

⁶³ Mexiko beanspruchte im Jahre 2009 als erstes Land aus den unkonditionierten FCL-Mitteln 47 Mrd. Dollar – unterstützt von den USA. Amerika steht in einer besonderen politökonomischen Beziehung zu Mexiko. Dieses Sonderinteresse und die von der USA ausgelöste globale Finanzkrise sprechen eigentlich für eine bilaterale Kredithilfe. Sie hat den Vorzug, dass sie nicht so begehrllich macht, dass sie nicht so sehr von bürokratischen Eigeninteressen des IWF an einer Verlängerung und Erweiterung des jeweiligen Kreditrahmens bestimmt ist, sondern leichter wieder rückgängig gemacht werden kann. Dagegen profitieren im vorliegenden Fall bei der multilateralen Hilfe vorwiegend die USA, während die anderen Gläubigerländer sich insoweit ihres Einflusses auf die Verwendungsqualität der Mittel begeben. Ein ähnliches Reaktionsmuster lässt sich für den sog. Mexiko-Schock von 1994/1995 nachweisen.

Problematisch ist auch der Gedanke eines Weltwirtschaftsrats zur globalen Steuerung und Beaufsichtigung der Märkte – etwa durch die G-20-Länder. Von diesen wird angenommen, sie würden die Kräfteverhältnisse in der internationalen Gemeinschaft ausdrücken⁶⁴ und seien deshalb geradezu aufgerufen, eine „globale Ordnung“ zu schaffen. Tatsächlich lässt die Verflechtung der Finanzmärkte verlässliche internationale Stabilisierungsregeln wünschenswert erscheinen, etwa in Annäherung an die Regel- und Anreizkonstellation der Goldwährung als Muster für eine bewährte Form der Gleichordnung des Moralischen und Institutionellen.

Hierzu bedarf es jedoch zuerst einer untergründigen Verankerung auf nationaler Ebene (siehe Kapitel II. 2.). Zum Forum der G20-Staaten gehört allein mit den USA, Russland, China und der EU ein heterogen zusammengesetzter Kreis von Ländern. In den entscheidenden Fragen der Ordnung der Weltwirtschaft ist dieses Forum bisher eher das, was *Wilhelm Röpke* ein „Dach ohne Haus“ genannt hat:

- Die *USA*, das bisher weltweit führende Land im internationalen Währungs-, Banken- und Finanzmarktgeschehen, hat in den letzten Jahrzehnten mit seiner interventionistisch angelegten nationalen Geld- und Fiskalpolitik und deren Unterordnung unter beschäftigungs- und sozialpolitische Zwecke immer wieder prozyklische monetäre Wirkungen ausgelöst. Wer wird die USA künftig davon abhalten können?
- In *Russland* und in *China* besteht eine weitgehende Abhängigkeit aller wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorgänge von der Politik. Regierungen, die trotz traumhafter Umfrageergebnisse zur Herrschaftssicherung auf die Nutzung einer engen Verfilzung von Politik, Militär, Justiz und Wirtschaft angewiesen zu sein glauben, müssen konsequenterweise darauf bedacht sein, über das marktwirtschaftliche Geschehen ein politisches Entscheidungsnetz mit *potentieller* Schlüsselgewalt zu spannen – damit aus dem Marktsystem spontan keine unerwünschten Ergebnisse oder gar oppositionellen Bestrebungen entstehen können. Hierbei bleibt der über den Marktaktivitäten schwebende politische Staatswille – etwa hinsichtlich der Wechselkurs- und Zinsbildung - nach Bedarf verdeckt. Unter den gegebenen Ordnungsbedingungen ist eine Trennung von Politik und Staat einerseits, Unternehmen und Finanzinstitutionen andererseits, wie es die Einheit von politischer und wirtschaftlicher Ordnungsidee im Dienste einer vom Geist der Kooperation geprägten internationalen Währungs-, Finanz- und Wirtschaftsordnung erfordert, ausgeschlossen. Kurz: Russland, China und andere autoritäre politische Systeme werden sich auch weiterhin nicht davon abhalten lassen, je nach (handels- und industrie-)politischen Zielen den Handels- und Kapitalverkehr zu beschränken, Wechselkurse und Zinssätze zu manipulieren.
- Wer wird in *Deutschland* und anderen europäischen Ländern wie *Frankreich*, *Italien* oder *Griechenland* die ordnende Kraft mobilisieren können, um jene Steuer-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik durchzusetzen, die erforderlich ist, um die Widerstands- und Reaktionskraft des Marktsystems zu stärken? Diese ist aber notwendig, um einer Stabilisierungskrise gewachsen zu sein, die zu erwarten ist, wenn über kurz oder lang die Politik des billigen Geldes von heute aufgegeben werden muss. Wer wird in der *EU* dauerhaft verhindern wollen und können, dass das Ziel der Geldwertsicherung gemäß Artikel 105 des Vertrages von Maastricht nach Bedarf eine weite Auslegung erfährt und dem Wunsch der Regierungen geopfert wird, die Staatsdefizite mit einer inflatorischen

⁶⁴ Das G-20-Forum für die Kooperation und Konsultation in Fragen des internationalen Finanzsystems besteht informell aus 19 Industrie- und Schwellenländern und der EU, die rund 66 % der Weltbevölkerung und 88 % des globalen BIP (Bruttoinlandsprodukt) repräsentieren (Stand 1. Juli 2008).

Geldpolitik zu finanzieren? Wer wird bei der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, für die die Sanktionsmittel nicht in der Hand der EZB, sondern des Europäischen Rats liegen, dafür sorgen, dass Begriffe wie „Haushaltsdisziplin“ und „übermäßige Defizite“ nicht nach den jeweiligen politökonomischen Anreizkonstellationen ausgelegt werden und anschließend Gewohnheitscharakter annehmen können? Und wer wird in der EU durchsetzen wollen und können, dass durch das bestehende politische Wechselkursmandat nicht der geldpolitische Handlungsspielraum der EZB eingeengt werden kann?⁶⁵ Wird bei dieser fragwürdigen Interessenlage wichtiger Mitglieder des IWF erwartet werden können, dass dieser ein wünschenswertes stabilitätsgerechtes Beratungsmandat erhalten und kraftvoll umsetzen wird, so wie es *Köhler* vorgeschlagen hat?

Es mangelt offensichtlich an starken politischen Führungsmächten, die erforderlich sind, damit eine funktionsfähige internationale Ordnung der Finanzmärkte entstehen kann.

XIV. Wettbewerb der Ordnungspolitik – Haupttriebkraft der Globalisierung

1. „Internationalism like Charity begins at home“

Im Hinblick auf die fortschreitende internationale Wissens- und Arbeitsteilung ist eine lebhaft Diskussions über verbesserte Möglichkeiten der globalen Ordnungspolitik entstanden. Aus den Darlegungen in den Kapiteln VIII bis XI ergibt sich folgendes Fazit:

1. Der Versuch, die Handelspolitik der WTO durch *globale Wettbewerbsregeln* (gegen privatwirtschaftliche Wettbewerbsbeschränkungen) zu ergänzen, stößt auf unterschiedliche, ja vielfach widersprüchliche wettbewerbspolitische Vorstellungen. Deshalb ist im internationalen Wettbewerb der Wettbewerbskonzeptionen eine wirkungsvollere Lösung der Verhinderung und Bekämpfung wirtschaftlicher Macht zu sehen.
2. Gegenüber dem staatlichen Protektionismus gibt es nach wie vor keine konkurrenzfähigen Alternativen zu den handelspolitischen *Entmachtungsregeln des GATT bzw. der WTO*. Diese sind aus der Praxis der bilateralen Handelsvertragspolitik entstanden, beruhen also auf dem, was *Wilhelm Röpke* „Liberalismus von unten“ nennt. Die Sicherung und Erweiterung der Verpflichtungen zur gleichgerichteten handelspolitischen Entmachtung der Regierungen mit dem Ziel, die internationale Wissens- und Arbeitsteilung zu verbessern, sind deshalb so anspruchsvoll, weil die entsprechenden Regeln der Nichtdiskriminierung der geistig-kulturellen Verankerung in der nationalen oder – wie im Falle der EU – der supranationalen Wirtschaftspolitik bedürfen. Wie weit es noch an einer entsprechenden Tradition in vielen Ländern mangelt, zeigen die Einbruchstellen der Gatt-Ordnung bzw. die Aufgabenschwerpunkt der WTO.⁶⁶ Auch im Falle einer Mitgliedschaft Russlands⁶⁷ und des Mitglieds China⁶⁸

⁶⁵ Regierungen, die sich für bestimmte Beschäftigungsziele verantwortlich erklären, ja in Wahlkämpfen darauf bestehen, sich für die Verfehlung solcher Ziele haftbar machen zu lassen, werden Aufwertungen als störend empfinden, auf eine (beschäftigungs-)aktive Wechselkurspolitik drängen und damit zeigen wollen, dass die Unabhängigkeit der Zentralbank in Frage gestellt werden kann.

⁶⁶ Hierzu zählen vor allem:

- Sonderregelungen für bestimmte Wirtschaftssektoren.
- Der handelspolitische *Nationalismus* in immer neuen Spielarten, praktiziert von einzelnen Ländern und Ländergruppen (USA, Japan, China, EU).

- zwei Staaten mit vergleichsweise geringer Außenhandelsabhängigkeit (siehe Kapitel IX) – ist die Einhaltung der grundlegenden Regeln der Nichtdiskriminierung der Welthandelsordnung (Garantie des Meistbegünstigungs- und Inländerprinzips) fragwürdig und zumindest schwer nachprüfbar. Die WTO-Mitgliedschaft von Ländern wie Russland und China kann zunächst nur als Vertrauensvorschuss, im ungünstigen Fall als Bereitschaft angesehen werden, die ohnehin weit fortgeschrittene Politisierung der Beitrittsfrage auf die Spitze zu treiben. In jedem Falle erhöht eine solche Mitgliedschaft das Risiko eines fortschreitenden opportunistischen Verhaltens in den weltweiten Bemühungen um eine von Diskriminierungen freie Öffnung der Märkte. Beiden Ländern mangelt es auch in Fragen, die eine bessere Stabilisierung der internationalen Währungs- und Finanzmarktordnung betreffen, an der hierfür notwendigen Bereitschaft.

3. Für die Lösung grenzüberschreitender bzw. globaler Umweltprobleme ist eine multilaterale Einigung über zweckmäßige Maßnahmen nach wie vor eine große Herausforderung, weil – etwa in der heutigen Klimadebatte – „die wissenschaftliche Wahrheit von heute schnell der Irrtum von gestern sein kann.“⁶⁷
4. In der Forderung nach *einheitlichen* Umweltschutznormen sowie Arbeits- und Sozialstandards sind sich Nicht-Regierungsorganisationen, Gewerkschaften, Umweltschutz- und Wohlfahrtsverbände, Vertreter von Massenmedien, Intellektuelle und Parteien vielfach einig. In diesem mächtig aufkommenden „ethischen Protektionismus“ (*Curzon-Price*, 2000, S. 43 ff.), der in der Sache meist dazu dient, Elementen des nationalen Wohlfahrtsstaates weltweite Geltung zu verschaffen, dürfte künftig die verwundbarste Stelle weltweiter Wirtschaftsbeziehungen bestehen, gäbe es nicht die ständig wachsende Zahl und Bedeutung der aufholenden Länder, die dadurch diskriminiert werden und sich deshalb den verdeckten Zielen widersetzen, die mit dem ethischen Protektionismus verfolgt werden.
5. Im Bereich der *internationalen Währungsordnung* geht es darum, die Elemente des klassischen wirtschaftspolitischen Liberalismus wieder zu beleben und zu stärken. Grundsätzliche Anforderung hierfür sind: Priorität der Konvertibilität der Währungen vor der Wechselkursbindung.
 - Diese Anforderung ist vor folgendem Hintergrund zu sehen: Es gibt ein verbreitetes Unbehagen am Globalisierungsprozess. Dieses setzt bei der zunehmenden Zahl von Währungs- und Finanzmarkturbulenzen und den damit verbundenen realwirtschaftlichen Streueffekten auf nationaler und internationaler Ebene an. Dieser Vorgang wird vielfach auf die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs

-
- Der sich ausbreitende handelspolitische *Regionalismus*, der das Meistbegünstigungsprinzip bedroht.
 - Das Vordringen von *Anti-Dumpingverfahren*, um knappheitswidrige Arbeitsmarktregulierungen und nationale wohlfahrtsstaatliche Sonderwege gegenüber aufstrebenden Ländern abzusichern.
 - Die staatliche *Monopolisierung* von Kommunikationsnetzwerken.
 - Schwierigkeiten, eine *internationale Tradition des geistigen Eigentumschutzes* zu entwickeln - als Voraussetzung für die weltweite Expansion des Dienstleistungshandels und höherwertiger Direktinvestitionen.

⁶⁷ Russland sieht bislang größere Vorteile für sich darin, die Verhandlungen über den WTO-Beitritt immer wieder hinauszuzögern (siehe *Pankow*, 2009, S. 14).

⁶⁸ China ist seit Dezember 2001 WTO-Mitglied.

⁶⁹ „Das Klimasystem unseres Planeten ist so komplex, dass wir noch nicht einmal alle Faktoren kennen, die es beeinflussen. Neben den viel diskutierten ‚Treibhausgasen‘ Kohlendioxid, Methan und Wasserdampf sind es unter anderem Schwankungen der Sonnen- und Weltraumstrahlung, Positionsänderungen der Erdachse, Verschiebungen der Kontinente und der Meeresströmungen, wechselnde Durchsichtigkeit der Lufthülle, Änderungen der Pflanzendecke sowie die Evolution neuer Pflanzenformen. Solange wir das Wetter der nächsten Woche nicht mit Sicherheit vorhersagen können, ist es mehr als kühn, das der kommenden Jahrzehnte zu prophezeien“ (*Schatz*, 2007, S. 19).

zurückgeführt. Der Zusammenbruch der ostasiatischen Volkswirtschaften 1997/98 mit teilweise zweistelligem Rückgang des realen Inlandprodukts oder das währungs- und finanzpolitische Chaos in Argentinien und in der Türkei von 2001 und die jüngste, von den USA ausgehende Liquiditätskrise des Bankensystems haben die alte Diskussion über angemessene Maßnahmen zur Krisenprävention und zum Krisenmanagement belebt. Die Vorschläge reichen von neuen Beschränkungen der Finanzmärkte bis hin zu Free Banking-Ansätzen, also zum vollständigen Ersatz herkömmlicher staatlicher Regulierungen durch Selbstregulierung (siehe die Nachweise in Fey, 2006).

- Im Mittelpunkt der Kontroversen steht allerdings das kredit- und wechsellkurspolitische Konzept des IWF. Von der IWF-Bürokratie offen oder verdeckt bevorzugte Fixkurs- oder Zielzonensysteme werfen Probleme auf, für die sich durch supranationale Regelbindungen bisher keine überzeugende Lösung abzeichnet. Auf der einen Seite wird gefordert, den IWF in seinen Bemühungen um Krisenprävention (siehe Köhler, 2001, S. 12 ff.) zu stärken. Auf der anderen Seite wird schon im bisherigen krisenpolitischen Handlungskonzept des IWF, vor allem seiner „weichen“ Kreditpolitik, eine wesentliche Ursache für moralisches Fehlverhalten kritischer Schuldnerländer und ihrer Gläubiger und für daraus entstehende Währungs- und Finanzmarktkrisen gesehen. Es kann nicht übersehen werden, dass die implizite Mithaftungsgarantie des IWF zu einer übermäßigen Kreditexpansion verleiten kann. Zum anderen – und schwerwiegender – sinkt damit der Anreiz, das Streben nach Wechselkursbindung harten monetären Konvertibilitätsanforderungen unterzuordnen. Das Vorhaben, auch temporäre Schuldenmoratorien bei einer entsprechenden Begleitung des Restrukturierungsprozesses durch den IWF in Reserve zu halten (siehe Krüger, 2002), scheint nach bisherigen Erfahrungen und polit-ökonomischen Erkenntnissen eher geeignet, die nationale Verantwortung für die Schaffung globalisierungsfester Institutionen zu verdünnen und damit Währungs- und Finanzkrisen zu begünstigen. In der Vernachlässigung der Erfahrung, dass die fraglichen Krisen im wesentlichen aus Mängeln der nationalen Ordnungspolitik resultieren, liegt „die“ Achillesferse der globalen wirtschaftlichen Kooperation. Dabei entspricht es durchaus der Logik der ordnungspolitischen Eigendynamik der Globalisierung, dass Währungs- und Finanzmarktkrisen mehr denn je das Bewusstsein für ineffiziente Institutionen schärfen und zu deren Korrektur anreizen müssten. Das international gestiegene Bewusstsein für die herausragende Bedeutung der Geldwertstabilität und der nationalen Geldpolitik für die internationale Währungspolitik ist hierfür eine günstige Voraussetzung. In dieser Hinsicht verfügt die Europäische Zentralbank (EZB) eigentlich über das *institutionelle* Instrumentarium, um eine weltwirtschaftliche Vorrangstellung einzunehmen und im Rahmen des IWF auf eine Politik der Krisenprävention der Mitgliedsländer hinzuwirken.

2. Nationale Ordnungspolitik als Triebkraft der Globalisierung

Es ist im Interesse einer funktionsfähigen und menschenwürdigen Ordnung der Weltwirtschaft wünschenswert, dass keine Vereinbarungen getroffen werden, die einer internationalen Verfassung des diskriminierungsfreien Wettbewerbs zuwiderlaufen. Wie der Niedergang der Sowjetunion und des RGW, der wirtschaftliche Aufstieg in Ost-Mittel-Europa, in Südostasien und in vielen anderen Ländern der Welt zeigen, ist der Systemwettbewerb Anstoß und Triebkraft der Globalisierung. Länder, deren Regierungen nicht zu einem wirtschaftspolitischen Internationalismus bereit waren, der eine geregelte Begrenzung nationaler Regierungsmacht voraussetzt, konnten dem neuen Systemwettbewerb

vielfach nicht standhalten. Systemwettbewerb heißt heute weltweite Selektion, Verdrängung und Ausbreitung von Varianten des marktwirtschaftlichen Systems. Die nationale Ordnungspolitik wird hierbei der zentrale Aktionsparameter (siehe *Kerber*, 1995, S. 335). Der davon ausgehende Anpassungsdruck erspart es keiner Regierung, ihr Verständnis von einer zweckmäßigen Gestaltung der Beziehung zwischen Eigenkontrolle aus Selbstinteresse, Wettbewerbskontrolle und Staatskontrolle zu überprüfen und die Bedeutung des Spielraums für unternehmerische Innovations-, Investitions- und Arbitragefreiheit auf allen Gebieten der Wissens- und Arbeitsteilung neu zu entdecken. Erst dadurch, dass sich die Träger der Produktionsfaktoren sowie die Steuerzahler auf Wanderschaft begeben und zwischen den Staaten als den Anbietern von unterschiedlichen Ordnungsbedingungen wählen können, „unterliegen die Staaten einem Anreiz- und Sanktionsmechanismus, ihr Wissen um möglichst geeignete institutionelle Regeln zu verbessern und diesbezüglich entweder selbst innovativ tätig zu werden oder Regeln anderer Staaten, die sich scheinbar bewährt haben, zu übernehmen“ (*Kerber*, 1995, S. 346). Das, was sich bewährt hat, entspricht in einer großen Vielfalt möglicher landesspezifischer Ausprägungen im Kern den (marktwirtschaftlichen) Regeln einer humanen Rechtsordnung entsprechend dem Kooperationsmodell der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

In diesem Zusammenhang ist in Anknüpfung und Erweiterung der Ausführungen in Kapitel II. 3. noch einmal nachdrücklich an die besondere Bedeutung des Christentums für die Regeln einer humanen Rechts- und Wirtschaftsordnung im allgemeinen und für die Ordnungsaufgabe, die sich mit der Globalisierung stellt, im besonderen zu erinnern. So haben die Spätscholastiker mit ihrem ordnungsethischen Denken über *Moral* schonende Ordnungsbedingungen an Einflüsse der katholischen Kirche auf die weltlichen Verhältnisse im späten 11. und im 12. Jahrhundert angeknüpft. So auch im Hinblick auf die Entstehung neuer Ordnungs- und Gerechtigkeitsvorstellungen, die die „kommerzielle Revolution“ mit dem Aufblühen des westlichen Handelskapitalismus institutionell ermöglichten und sicherten. Ausdruck hierfür ist die Entstehung neuer Wertpapiere (Handelswechsel), der Gesellschaft mit beschränkter Haftung, der Handelsgesetzgebung und Handelsgerichte. Danach war eine kommerzielle Betätigung ebenso wie die landwirtschaftliche und gewerbliche mit einem christlichen Leben zu vereinbaren. Sie galt also nicht notwendig als eine „Gefahr für das Seelenheil“.⁷⁰ Warum auch? Denn die in dieser Zeit entwickelte Sozial- und Wirtschaftsmoral sollte ja über die Zähmung menschlicher Leidenschaften „zum Seelenheil der Kaufleute führen“. Und diese *Moral* (man würde heute sagen dieses kooperative informale Recht auf der Grundlage selbstbindender Regeln: siehe die *Übersicht* im Anhang) fand Ausdruck in einem (Handels-)Recht, das getragen war von der Bereitschaft, ehrlich, vertrauenswürdig, diszipliniert, wohlätig, keineswegs unlauter zu sein, d. h. zu täuschen, zu betrügen und Monopolmacht auszuüben (siehe *Berman*, ebenda).

Wir haben es mit der *Moral-kommt-vor-Markt-These* zu tun, der *Wilhelm Röpke* später lebhaften Ausdruck verliehen hat: Die nüchterne Welt des Geschäftslebens schöpft aus sittlichen Reserven, die von den Bereichen jenseits des Marktes bezogen werden. „Auch kein Lehrbuch der Nationalökonomie kann sie ersetzen. Selbstdisziplin, Gerechtigkeitsinn, Ehrlichkeit, Fairness, Ritterlichkeit, Maßhalten, Gemeinnutz, Achtung vor der

⁷⁰ Die Auffassung, nach der der westliche Handelskapitalismus erst im 16. und 17. Jahrhundert entstanden und die christliche Lehre vor der Reformation grundsätzlich gegen das Gewinnstreben gewesen sei („Der Kaufmann vermag Gott selten oder nie zu gefallen“), weist *Berman* ebenso als falsch zurück wie die These, nach der die „protestantische Ethik“ *Luthers* oder *Calvins* weltlicher, rationalistischer, individualistischer und daher mit dem kapitalistischen Unternehmenskonzept besser verträglich gewesen sei als die römisch-katholische Morallehre. Siehe *Berman* (1991).

Menschenwürde des anderen, feste sittliche Normen – das alles sind Dinge, die die Menschen bereits mitbringen müssen, wenn sie auf den Markt gehen. Sie sind die unentbehrlichen Stützen, die ihn vor Entartung bewahren. Familie, Kirche, echte Gemeinschaften und Überlieferung müssen sie damit ausstatten“ (Röpke, 1955/1981, S. 448).

Anders *Wilhelm von Humboldt*. Er folgert aus seiner vergleichenden Betrachtung der Triebkräfte der Moralität, es bedürfe hierzu nicht der Religion: „Die Tugend stimmt so sehr mit den ursprünglichen Neigungen des Menschen überein, die Gefühle der Liebe, der Verträglichkeit, der Gerechtigkeit haben so etwas Süßes, die der uneigennütigen Tätigkeit, der Aufopferung für andere so etwas Erhebendes, die Verhältnisse, welche daraus im häuslichen und gesellschaftlichen Leben überhaupt entspringen, sind so beglückend, dass es weit weniger notwendig ist, neue Triebfedern zu tugendhaften Handlungen hervorzusuchen, als nur denen, welche schon von selbst in der Seele liegen, freiere und ungehindertere Wirksamkeit zu verschaffen“ (Humboldt, 1792/1851/1967, S. 92).

Die moderne Spieltheorie findet in Laboratorien für experimentelle Wirtschaftsforschung eine robuste menschliche Disposition bestätigt - für eine tief verwurzelte Markt-moral von der Art „ehrlich, verlässlich, fair, vertrauenswürdig zu sein, währt am längsten“. Damit ist nichts über die Quelle dieser Moralität gesagt. Nach der *Humboldt-These* handelt es sich um eine Konsequenz menschlicher Freiheit und Vernunft, nach der *Röpke-These* eher um eine habituelle Errungenschaft christlich-humanistischer Erziehung. Man wird gegenüber der *Humboldt-These* skeptisch sein dürfen. Kommt es im wirtschaftlichen und politischen Alltag, vor allem mit Blick auf die ganze Breite der Gesellschaft, auf „rationales Wissen“ und „ökonomische Vernunft“ an? Ist nicht die selbstverständliche, gewohnheitsmäßige Praxis entscheidender, - etwa als Ergebnis religiöser Erziehung, wie es *Hayek* annimmt? Als „praktizierender Agnostiker“ hebt *Hayek* die große Bedeutung gläubiger Christen in einem Zeitalter hervor, „in dem deutlichere übernatürliche Belege als Aberglauben abgetan werden“. *Hayek* folgert: „Vielleicht wird diese Frage über den Fortbestand unserer Zivilisation entscheiden“ (1988, S. 153).

Literatur

Apolte, Thomas, Wohlstand durch Globalisierung, München 2006.

Berman, Harold J., Recht und Revolution. Die Bildung der westlichen Revolution. Die Bildung der westlichen Rechtstradition. 11. Kapitel: Das Handelsrecht/Die Religion und der Aufstieg des Kapitalismus, 2. Auflage, Frankfurt/Main 1991.

Bode, Mariana und Oliver Budzinski, Competing Ways towards an International Competition Policy Regime: An Economic Perspective on ICN vs. WTO, in: P. Moriati (ed.), Antitrust Policy Issues, New York: Nova 2006, pp. 85-107.

Böhm, Franz, Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft, ORDO, Bd. XVII, 1966, S. 75-151.

Böhm-Bawerk, Eugen von, Unsere passive Handelsbilanz, 1914, wieder abgedruckt in: Franz Xaver Weiß (Hg.), Schriften von Böhm-Bawerk, Wien und Leipzig 1924, S. 499 ff.

Bonus, Holger, Umweltökonomie, in: Artur Woll (Hg.), Wirtschaftslexikon, 9. Auflage, München und Wien 2000.

Buchanan, James M., Die Grenzen der Freiheit: zwischen Anarchie und Leviathan, Tübingen 1984.

Budzinski, Oliver, Die Evolution des internationalen Systems der Wettbewerbspolitiken, in: Oliver Budzinski und Jörg Jasper (Hg.), Wettbewerb, Wirtschaftsordnung und Umwelt. Festschrift für Udo Müller, Frankfurt/Main 2004.

Curzon-Price, Victoria, Seattle Virus: A Mutant Form of Protection, in: Kurt R. Leube (Hg.), Vordenker einer neuen Wirtschaftspolitik. Wirtschaftsordnung, Marktwirtschaft und Ideengeschichte. Festschrift für Christian Watrin, 2000, S. 43-53.

Eucken, Walter (1990), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, Tübingen.

Coase, Ronald H., The Nature of the firm, *Economica*, 1937, Vol. 4, S. 358-405.

Collier, Paul, The Bottom Billion, Oxford 2007.

**Globalisierung als Ordnungsaufgabe –
Die Sicht des Ordnungsökonom**

- Eucken*, Walter, Die soziale Frage (1948), in: Edgar Salin (Hg.), Synopsis. Festgabe für Alfred Weber, Heidelberg 1948, S. 111-131. Wiederabdruck in: Karl Hohmann u. a. (Hg.), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Band 2: Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart und New York 1988, S. 91-101.
- Fehl*, Ulrich, Die Theorie dissipativer Strukturen als Ansatzpunkt für die Analyse von Innovationsproblemen in alternativen Wirtschaftsordnungen, in: Alfred Schüller, Helmut Leipold und Hannelore Hamel (Hg.), Innovationsprobleme in Ost und West, Stuttgart und New York 1983, S. 65-89.
- Fey*, Gerrit, Banken zwischen Wettbewerb, Selbstkontrolle und staatlicher Regulierung, Stuttgart 2006.
- Fikentscher*, Wolfgang und Ulrich Immenga (Hg.), Draft International Antitrust Code. Kommentierter Entwurf eines internationalen Wettbewerbsrechts mit ergänzenden Beiträgen, Baden-Baden 1995.
- Frank*, Robert H., Die Strategie der Emotionen, München 1992.
- Friedman*, Milton, The Case for Flexible Exchange Rates, in: *Milton Friedman*, Essays in Positive Economics, Chicago 1962.
- Geruschkat*, Ralf, Das Internet als spontane Ordnung aus wettbewerbsökonomischer Sicht, Diss. Marburg, Frankfurt/Main 2008.
- Gröner*, Helmut und Alfred Schüller (Hg.), Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart und New York 1978.
- Gröner*, Helmut und Alfred Schüller, Grundlagen der internationalen Ordnung: GATT, IWF und EG im Wandel – Euckens Idee der Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs als Prüfstein, ORDO, Bd. 40, Stuttgart und New York 1989, S. 429-463.
- Gröner*, Helmut, Dumping – Ein Störfall der Wettbewerbsordnung? In: Wernhard Möschel, Manfred E. Streit und Ulrich Witt (Hg.), Marktwirtschaft und Rechtsordnung. Festschrift zum 70. Geburtstag von Erich Hoppmann, Baden-Baden 1994, S. 55 ff.
- Gundlach*, Erich, Bildungspolitik im Zeitalter der Globalisierung, Stuttgart 2006.
- Gutowski*, Armin, Die Rolle staatlicher Interventionen an den Devisenmärkten bei flexiblen Wechselkursen, in: *Hemmer*, Hans Rimbert und Jürgen Schröder (Hg.), Außenwirtschaft. Klaus Rose zum 60. Geburtstag, Göttingen 1988, S. 190 - 207.
- Haberler*, Gottfried, Integration and Growth of the World Economy in Historical Perspective, The American Economic Review, Vol. 54, 1964, S. 1-22).
- Hackmann*, Johannes, Konkurrenz und Nächstenliebe, ORDO, Bd. 45, 1994, S. 251-272.
- Hasse*, Rolf H., Vereinigte Staaten: Wirtschaftsmacht in gefährdeter Spitzenposition? – Entwicklungslinien und Rückwirkungen, in: Dieter Cassel (Hg.), Wirtschaftssysteme im Umbruch, München 1990, S. 363-388.
- Hasse*, Rolf H., Der amerikanisch-japanische Handelskonflikt: Paradoxien und Gefährdungen für die internationale Handelsordnung, in: Rolf H. Hasse und Wolf Schäfer (Hg.), Die Weltwirtschaft vor neuen Herausforderungen. Strategischer Handel, Protektion und Wettbewerb, Göttingen 1994, S. 163 ff.
- Hayek*, Friedrich A. von, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, derselbe (Hg.), Freiburger Studien, Tübingen 1969, S. 249 ff.
- Hayek*, Friedrich A. von, Die verhängnisvolle Anmaßung. Die Irrtümer des Sozialismus, Kapitel XI: Die Religion und die Hüter der Tradition, Tübingen 1988, S. 148-153.
- Hayek*, Friedrich, A., Recht, Gesetz und Freiheit, Tübingen 2003.
- Höffner*, Joseph, Soziale Sicherheit und Eigenverantwortung – zehn Leitsätze (1953), in: Joseph Höffner, Gesellschaftspolitik und christliche Verantwortung: Reden und Aufsätze, herausgegeben von Wilfried Schreiber und Wilhelm Dreier, Münster 1966, S. 307-313.
- Höffner*, Joseph Kardinal, Die Weltwirtschaft im Licht der Katholischen Soziallehre, in: Lothar Roos (Hg.), Stimmen der Kirche zur Wirtschaft, Köln 1986, S. 34-49. Nachzulesen unter: www.ordosocialis.de
- Höffner*, Joseph Kardinal, Christliche Gesellschaftslehre, Kevelaer 1997.
- Meyer*, Wilhelm, Der Wohlstand der Nationen und die Moral der Wirtschaftssubjekte, ORDO, Bd. 51, 2000.
- Humboldt*, Wilhelm von, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen (1792/1851), Kapitel VII: Religion, Stuttgart 1967, S. 75-97.
- Illing*, Gerhard, Die Liquiditätskrise sieht in den USA düsterer als in Europa aus, FAZ, Nr. 189 vom 16. 8. 2007, S. 19
- IWF* – International Monetary Fund, Capital Account Liberalization: Theoretical and Practical Aspects, Occasional Paper, No. 172, Washington D. C. 1998.
- Kerber*, Wolfgang, Evolutorischer Wettbewerb. Zu den theoretischen und institutionellen Grundlagen der Wettbewerbsordnung, Habilitation Marburg 1995.
- Klodt*, Henning, Wege zu einer globalen Wettbewerbsordnung, 2. Auflage, St. Augustin 2006.
- Köhler*, Horst, Die Rolle des IWF zur Krisenprävention, in: Christa Randzio-Plath (Hg.), Zur Globalisierung der Finanzmärkte und Finanzmarktstabilität, Baden-Baden 2001, S. 12-38.
- Krüger*, Anne O., A New Approach to Sovereign Debt Restructuring, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/12201.htm> (aberufen am 7. 1. 2002).

**Globalisierung als Ordnungsaufgabe –
Die Sicht des Ordnungsökonomien**

- Krüsselberg*, Hans-Günter, Die immanente Ethik des Vermögensbegriffs bei Adam Smith – Kooperationspotential einer freien und gerechten Gesellschaft, in: Hans-Günter Krüsselberg, Ethik, Vermögen und Familie. Quellen des Wohlstands in einer menschenwürdigen Ordnung, Stuttgart 1997, S. 45-68.
- Martin*, Hans-Peter und Harald Schumann, Die Globalisierungsfalle, Hamburg 1998.
- Leschke*, Martin, Reformvorschläge zu Politik und Gestaltung des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank aus ordnungspolitischer Sicht, in: Alfred Schüller und H. Jörg Thieme (Hg.), Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft, Stuttgart 2002, S. 420 ff.
- Lutz*, Friedrich A. (1954), The Case for Flexible Exchange Rates, in: Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review, Vol. VII, S. 175-185, dt. Übersetzung in: Friedrich A. Lutz, Geld- und Währung - gesammelte Abhandlungen, Tübingen 1962, S. 167 - 184.
- McKinnon*, Ronald, The Rules of the Game: International Money in Historical Perspective, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXXI (March 1993), S. 29 f.
- Menkhoff*, Lukas und Jochen Michaelis, Steuern zur Begrenzung unerwünschter Währungsspekulation, in: Außenwirtschaft, 1989, 50. Jg., Heft III, S. 463 - 462.
- Mestmäcker*, Ernst-Joachim, Europäische Prüfsteine der Herrschaft und des Rechts, ORDO, Bd. 58, 2007, S. 3-16.
- Mestmäcker*, Ernst-Joachim, Wirtschaft und Verfassung in der Europäischen Union, 2. ergänzte Auflage, Baden-Baden 2006.
- Meyer, Fritz W.*, Stabile oder bewegliche Wechselkurse, ORDO, Bd. 4, 1951, S. 345-363.
- Meyer, Fritz W.*, Glanz und Elend der Vollbeschäftigungspolitik. Wirtschaftspolitische Chronik des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Heft 1, 1967, S. 23-42.
- Meyer, Wilhelm*, Poppers Zweites Problem der Sozialphilosophie, ORDO, Bd. 57, 2006, S. 41-45.
- Miegel*, Meinhard, Die Grenzen des materiellen Wachstums. Zukunft und Risiko – die westlichen Gesellschaften sind auf mögliche substanzielle Wohlstandsverluste kaum vorbereitet, Neue Zürcher Zeitung, Nr. 28 vom 4. 2. 2008, S. 25.
- Molsberger*, Josef, Die Zukunft des GATT, Tübinger Diskussionsbeiträge Nr. 52, Juli 1995.
- Molsberger*, Josef, Welthandelsordnung, Globalisierung und wirtschaftspolitische Autonomie, in: Claus Dieter Classen u. a. (Hg.), „In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen...“, Berlin 2001, S. 533-550.
- Myrdal*, Gunnar, Jenseits des Wohlfahrtsstaates. Wirtschaftsplanung in den Wohlfahrtsstaaten und ihre internationalen Folgen, Stuttgart 1961.
- Myrdal*, Gunnar, Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Frankfurt/Main 1974.
- Pankow*, Wladimir, Moskau wägt zwischen WTO und Zollunion ab. NZZ, Nr. 275 vom 26. 11. 09, S. 14.
- Oechslin*, Manuel, Destabilisierende Entwicklungshilfe. Hilfgelder erhöhen die Wahrscheinlichkeit von Putschversuchen, Neue Zürcher Zeitung, Nr. 284 vom 6. Dezember 2006, S. 13.
- Reichhoff*, Josef H., Eine kurze Naturgeschichte des letzten Jahrtausends, Frankfurt/Main 2007.
- Ricardo*, David, Principles of Political Economy and Taxation, 1817, deutsch: Grundsätze der politischen Ökonomie und der Besteuerung, herausgegeben und mit einer Einführung versehen von Fritz Neumark, Frankfurt/Main 1972.
- Röpke*, Wilhelm, German Commercial Policy, London, New York und Toronto 1934.
- Röpke*, Wilhelm, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 1. Auflage 1942, 6. Auflage, Bern 1979.
- Röpke*, Wilhelm, Internationale Ordnung – heute, 1. Auflage 1945, 3. Auflage, Bern 1979.
- Röpke*, Wilhelm, Die Deutsche Frage, dritte veränderte und erweiterte Ausgabe, Erlenbach-Zürich 1948.
- Röpke*, Wilhelm, Maß und Mitte, Erlenbach-Zürich 1950.
- Röpke*, Wilhelm, Ethik und Wirtschaftsleben (1955), in: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft. Zeugnisse aus zweihundert Jahren ordnungspolitischer Diskussion, Stuttgart und New York 1981. 448.
- Sally*, Razeen, Globalisation, Governance and Trade Policy: The WTO in Perspective, in: Alfred Schüller und H. J. Thieme (Hg.), Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft, Stuttgart 2002, S. 73-103.
- Schatz*, Gottfried, Das Unbehagen der Wissenschaft bei der Klimadebatte, NZZ, Nr. 168 vom 23. Juli 2007, S. 19.
- Schaub*, A. Konvergenz kartellrechtlicher Normen und deren Anwendung auf globale Sachverhalte, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 51. Jg., Heft 10, S. 928-933.
- Schefczyk*, Michael, Die Herrschaft der Angst, NZZ, Nr. 167 vom 21./22. Juli 2007, S. 27.
- Schrempp*, Ulrich, Tobinsteuer, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 1991, Heft 11, S. 583 - 585.
- Schüller*, Alfred, Gerechtigkeit und wirtschaftliche Entwicklung. Sozialethische Anforderungen und ordnungspolitische Konsequenzen der Entwicklungslehren von Gunnar Myrdal und Peter T. Bauer, in: Gernot Gutmann und Alfred Schüller (Hrsg.), Ethik und Ordnungsfragen der Wirtschaft, Baden-Baden 1989, S. 411-449.
- Schüller*, Alfred, Ordnungspolitische Dimensionen der Globalisierung, in: Reinhold Biskup (Hg.), Globalisierung und Wettbewerb, 2. Auflage, Bern, Stuttgart und Wien 1996a, S. 81-127.

- Schüller, Alfred*, Fehlorientierungen des Kapitalmarktes – Für teilhaberfreundliche Reformen, in: Bund Katholischer Unternehmer (Hg.), Beteiligung der Bürger am Produktivvermögen – Verpflichtendes Ziel der Katholischen Soziallehre, Trier 1996b, S. 62-80.
- Schüller, Alfred*, Globalisierung als Herausforderung und die Angst vor der Weltwirtschaft, in: Bund Katholischer Unternehmer (Hg.), Fromm und erfolgreich. Wertorientierte Unternehmensführung, Freiburg 2000, S. 82-90.
- Schüller, Alfred* und Gerrit Fey, Globalisierungsprozesse: Ursachen, Auswirkungen und ordnungspolitische Spannungsfelder, in: Alfred Schüller und H. Jörg Thieme, Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft, Stuttgart 2002, S. 3-25.
- Schüller, Alfred*, Weltwirtschaftliche Integration der Transformationsländer als ordnungsökonomische Aufgabe, in: Heinrich Oberreuter, Armin A. Steinkamm, Hanns-Frank Seller (Hg.), Weltpolitik im 21. Jahrhundert. Festschrift für Prof. Dr. Jürgen Schwarz, Wiesbaden 2004, S. 32-60.
- Schüller, Alfred*, Wettbewerbs- und Industriepolitik: EG-Integration als Dritter Weg? In: Dirk Wentzel (Hg.), Europäische Integration – Ordnungspolitische Chancen und Defizite, Stuttgart 2006, S. 127-168.
- Schüller, Alfred*, Krisenprävention als ordnungspolitische Aufgabe, ORDO, Bd. 60, 2009, S. 355-388.
- Senti, Richard*, Argumente für und wider die Reziprozität in der WTO – Die Reziprozität als merkantilistisches Erbe in der geltenden Welthandelsordnung, ORDO, Bd. 57, 2005, S. 315-339.
- Smeets, Heinz-Dieter*, Monetäre Integration: Vom EWS zur Währungsunion, in: Helmut Gröner und Alfred Schüller (Hg.), Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, Stuttgart, Jena und New York 1993, S. 97-145.
- Sket, Michael*, Integration der Finanzmärkte: Ursachen, Effekte, Ordnungsprobleme, in: Alfred Schüller und H. Jörg Thieme (Hg.), Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft, Stuttgart 2002, S. 251 ff.
- Smith, Adam*, Inquiry into the Causes and Nature of the Wealth of Nations, 1776, deutsch: Untersuchung über Wesen und Ursachen des Reichtums der Völker, 2 Bände. Aus dem Englischen übersetzt von Monika Streissler, Düsseldorf 1999.
- Sohmen, Egon*, Wechselkurs und Währungsordnung, Tübingen 1973.
- Strätling, Rebecca*, Die Aktiengesellschaft in Großbritannien im Wandel der Wirtschaftspolitik, Stuttgart 2000, S. 113).
- Streit, Manfred*, Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik - Das Beispiel des Zielzonenkonzepts, in: Erhard Kantzenbach (Hg.), Probleme der internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik, Berlin 1990, S. 79 – 94.
- Sunstein, Cass R.*, Gesetze der Angst. Jenseits des Vorsorgeprinzips, Frankfurt/Main 2007.
- Sylla, Richard u. a.* (Hg.), The State, the Financial System, and Economic Modernization, Cambridge 1999.
- Theurl, Theresia* und Andrea Matschke, Internationale Wettbewerbspolitik im institutionellen Wandel, ORDO, Bd. 57, 2006, S. 137-163.
- Tobin, James*, Sand ins Räderwerk der Devisenspekulation, in: Jean-Pierre Blancpain (Hg.), Floating: Auf der Suche nach Antworten, Zürich 1989, S. 62-67.
- Watrin, Christian*, Konflikt und Kooperation. Bemerkungen zu zwei Betrachtungsweisen der internationalen Handelsbeziehungen, Wirtschaftspolitische Chronik, Heft 2/3, 1967, S. 193-207.
- Watrin, Christian*, Die Bedeutung der Vereinigten Staaten von Amerika für die Weltwirtschaft, in: Ernst Dürr und Hugo Sieber (Hg.), Weltwirtschaft im Wandel, Festgabe für Egon Tuchtfeld zum 65. Geburtstag, Bern und Stuttgart 1988, S. 213 ff.
- Weber, Ralf L.*, Außenwirtschaft und Systemtransformation. Zur Bedeutung der Zahlungsbilanzrestriktion im Übergang von der Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft, Stuttgart, Jena und New York 1995.
- Wegehenkel, Lothar* (Hg.), Marktwirtschaft und Umwelt, Tübingen 1981.
- Wegner, Gerhard*, Marktkonforme Umweltpolitik zwischen Dezisionismus und Selbststeuerung, Tübingen 1994.
- Weltbank*, Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy, Washington D. C. 2002.
- Wentzel, Dirk*, Geldordnung und Systemtransformation. Ein Beitrag zur ökonomischen Theorie der Geldverfassung, Stuttgart, Jena und New York, 1995.
- Willgerodt, Hans*, Die Grundprobleme der Weltwirtschaftsordnung, in: Helmut Gröner und Alfred Schüller (Hg.), Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart 1978, S. 242-254.
- Williamson, John*, Zielzonen für Wechselkurse, in: Jean-Pierre Blancpain (Hg.), Floating: Auf der Suche nach Antworten, Zürich 1989, S. 39 - 43.
- Willms, Manfred*, Internationale Währungspolitik, 2. Aufl. München 1995.
- Zimmermann, Horst* und Bernd Hansjürgens, Zertifikate im Instrumentvergleich aus ordnungspolitischer Sicht, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), Sonderheft 9/1998, S. 47-60.

Der institutionelle Aufbau der Marktwirtschaft in internationalen Bezügen

