

Scheide, Joachim; Sinn, Stefan

Working Paper — Digitized Version

Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik: Pro und Contra

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 135

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Scheide, Joachim; Sinn, Stefan (1987) : Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik: Pro und Contra, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 135, ISBN 3925357505, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1121>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik: Pro und Contra

von Joachim Scheide und Stefan Sinn

AUS DEM INHALT

- Häufig wird gefordert, die Wirtschaftspolitik international zu koordinieren; wegen der engen Integration der Weltwirtschaft könnten die wirtschaftlichen Probleme nur durch gemeinsame, aufeinander abgestimmte Maßnahmen bewältigt werden. Die Befürworter dieser Strategie berufen sich dabei verstärkt auf spieltheoretische Argumente: Wenn jedes Land mit seiner Wirtschaftspolitik nur sein eigenes Interesse verfolge, habe dies auch jenseits der eigenen Grenzen Auswirkungen, die wiederum Reaktionen der betroffenen Nachbarn hervorriefen. Im Endergebnis verschlechtere sich die Situation aller Länder.
- Der spieltheoretische Ansatz zeichnet jedoch den Status quo unseres Weltwirtschaftssystems zu düster; vor allem sind die Annahmen, die Wirtschaftspolitiker würden z.B. nach einem außenwirtschaftlichen Schock weiterhin an ihren alten Zielen festhalten und die Auswirkungen ihrer Maßnahmen in anderen Ländern ignorieren, wohl so nicht zu halten. Außerdem werden wichtige Kosten international koordinierter Wirtschaftspolitik nicht erwähnt: Da Unwissenheit und Uneinigkeit über weltwirtschaftliche Zusammenhänge bestehen, können in gutem Glauben geschnürte Politikpakete Wirkungen haben, die den erwarteten sogar entgegengesetzt sind. Auch können sich Politiker und Zentralbanken bei internationalen Absprachen leichter der Kontrolle von Wählern und Geldhaltern entziehen. Dies hätte dann eine höhere Inflationsrate zur Folge.
- Das Ende der siebziger Jahre unter dem Schlagwort der "Lokomotiven-Strategie" durchgeführte wirtschaftspolitische Experimente sowie das Europäische Währungssystem werden als Beispiele für eine gelungene internationale Koordination angesehen. Diese Behauptung hält einer näheren Prüfung nicht stand: Die Anwendung der Lokomotiven-Strategie hat zu der weltweiten Beschleunigung der Inflation beigetragen und damit die Stabilisierungsrezession zu Anfang der achtziger Jahre mitverursacht; und die EWS-Länder waren bei der Inflationsbekämpfung weniger erfolgreich als andere Länder.
- Eine Alternative zur Koordination durch Absprachen bietet ein Weltwirtschaftssystem, in dem die Wirtschaftspolitik in den einzelnen Ländern vorangekündigt wird. Koordination könnte in einem solchen Regime darin bestehen, daß sich die Länder über geplante Maßnahmen informieren und Strategien vermeiden, die auf eine bewußte Bereicherung zu Lasten des Nachbarn abzielen. Jedem Land steht es dann frei, seine wirtschaftspolitischen Ziele auf dem Wege zu erreichen, der ihm als adäquat erscheint. Wenn es dabei zu mehr Wettbewerb in der Wirtschaftspolitik kommt, ist das gut; denn es besteht die Chance, aus eigenen Fehlern sowie aus guten und schlechten Beispielen anderer zu lernen.

INHALTSVERZEICHNIS

I.	Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik: in welchem Umfang und auf welchen Gebieten?.....	3
II.	Die spieltheoretische Begründung internationaler Koordination.....	5
III.	Kritik des spieltheoretischen Ansatzes	10
	1. Realistische Annahmen über die Ausgangssituation?	10
	2. Kosten der Koordination auf internationaler Ebene	14
IV.	Koordination bei festen und flexiblen Wechselkursen: Erfahrungen der letzten Jahre.....	18
	1. Koordination zur Vermeidung von unerwünschten Wechselkursänderungen?.....	18
	2. Das EWS: Beispiel für gelungene Koordination?.....	21
V.	Internationale Koordination: nur eine Neuauflage der Lokomotiven-Strategie?	23
VI.	Was ist von Absprachen auf internationaler Ebene zu erwarten?	27
VII.	Können die wirtschaftspolitischen Ziele auch ohne Koordination erreicht werden?	29
	Literaturverzeichnis	32

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Scheide, Joachim:

**Internationale Koordination der Wirtschafts-
politik: Pro und Contra / von Joachim Scheide**
u. Stefan Sinn. Inst. für Weltwirtschaft, 1987.

(Kieler Diskussionsbeiträge; 135)

ISBN 3-925357-50-5

NE: Sinn, Stefan.; GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Postfach 43 09, D-2300 Kiel 1

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

I. Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik: in welchem Umfang und auf welchen Gebieten?

Der internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik wird eine entscheidende Rolle für die Lösung weltwirtschaftlicher Probleme beigemessen. Auf Weltwirtschaftsgipfeln, von Politikern und auch von Wissenschaftlern wird immer wieder betont, daß nur gemeinsame Anstrengungen dazu führen könnten, wirtschaftspolitische Ziele wie den Abbau der Arbeitslosigkeit und die Verringerung der Inflationsraten in den einzelnen Industrieländern zu erreichen. So heißt es z.B. in der Schlußerklärung zum diesjährigen Weltwirtschaftsgipfel in Venedig, daß eine Verstärkung der Koordination wesentlich sei "für ein größeres und anhaltendes weltweites Wachstum, verringerte außenwirtschaftliche Ungleichgewichte und stabilere Wechselkursverhältnisse" [vgl. Deutsche Bundesbank, 1987, S. 1]. Im Jahre 1983 ermahnte Helmut Schmidt die Regierungschefs der wichtigsten Industrienationen, "auf gegenseitige Ergänzung und auf internationale Verträglichkeit der ökonomischen Politiken zu achten", denn: "Niemals war Kooperation so notwendig wie heute" [Schmidt, 1983]. Ebenso wie die EG-Kommission [1986], die im Rahmen der "kooperativen Wachstumsstrategie für mehr Beschäftigung" für internationale Koordination plädiert, hält die OECD [a] eine "cooperative policy action to restore satisfactory growth" für notwendig. Schließlich wird von wirtschaftswissenschaftlicher Seite argumentiert, die internationale Koordination der Wirtschaftspolitik sei Alleingängen überlegen, weil durch sie negative Nebeneffekte der nationalen Wirtschaftspolitik in anderen Ländern verhindert würden und sie es jedem einzelnen Land erlaube, seine wirtschaftspolitischen Ziele in einem Ausmaß zu erreichen, wie es im Alleingang nicht möglich wäre (1).

In der Debatte zur internationalen Koordination von Wirtschaftspolitik bleibt oft unklar, was unter dieser Forderung genau zu verstehen ist. Je nachdem, worüber Absprachen getroffen werden, lassen sich folgende Koordinationsgrade unterscheiden [vgl. Putnam, Bayne, 1985, S. 272; Cooper, 1986, S. 5]:

(1) Zu den wichtigsten Vertretern dieser Auffassung gehören Richard N. Cooper, Koichi Hamada, Matthew Canzoneri, Gilles Oudiz und Jeffrey Sachs. Eine gute Zusammenfassung bietet Cooper [1985a].

- (i) Austausch von Informationen über derzeitige und zukünftige wirtschaftspolitische Maßnahmen, damit kein Land durch die Maßnahmen eines anderen überrascht wird;
- (ii) Koordination von Zielen, um sicherzustellen, daß sich die Wirtschaftspolitik nicht von Wünschen leiten läßt, die mit denen anderer Länder kollidieren;
- (iii) Koordination des Einsatzes wirtschaftspolitischer Instrumente, um gemeinsame Ziele zu erreichen.

Diese Koordinationsgrade gehen einher mit einem zunehmenden Abstimmungsbedarf zwischen den teilnehmenden Staaten; die nationale Autonomie bei der Durchführung wirtschaftspolitischer Maßnahmen wird deshalb bei diesen drei Koordinationsformen in unterschiedlichem Maße eingeschränkt (1). Während die unter (i) vorgeschlagene Form von dem beteiligten Land lediglich verlangt, seine zukünftig geplanten Maßnahmen bekanntzugeben, erfordert die unter (iii) skizzierte Form, daß sich die beteiligten Regierungen und Notenbanken auf gemeinsame Ziele einigen und die wirtschaftspolitischen Instrumente koordiniert einsetzen, um diese zu erreichen. Da man sich in letzterem Fall nicht nur über das Ziel, sondern auch über die Verteilung der Aufgaben innerhalb der Koordination zu einigen hat, ist dieser Koordinationsprozeß entsprechend dornenreich; daher sind Fälle, in denen die vereinbarten Maßnahmen tatsächlich durchgeführt wurden, auch relativ selten (2).

Was die Gebiete möglicher internationaler Koordination angeht, so herrscht unter Ökonomen weitgehend Einigkeit über die Notwendigkeit von Absprachen im Bereich der internationalen Ordnungspolitik. Diese umfaßt vor allem die Bereitstellung von klassischen öffentlichen Gütern wie etwa die Errichtung einer internationalen Rechtsordnung oder den Abbau von Handels- und Kapitalverkehrsschranken [Vaubel, 1985, S. 224]. Gegenstand der derzeitigen Diskussion ist aber die internationale Koordination makroökonomischer Instrumente, insbesondere die der Geld-

-
- (1) Es handelt sich um Formen der laufenden Koordination. Auf einer anderen Ebene angesiedelt sind grundsätzliche, ordnungspolitische Koordinationsformen, wie etwa die Einigung auf ein Wechselkurs- oder Handelsregime.
 - (2) In der Literatur werden vor allem die Beschlüsse des Bonner Weltwirtschaftsgipfels von 1978 als Beispiel einer erfolgreichen Koordination angeführt [vgl. Frenkel, 1987, S. 208; Cooper, 1985b, S. 370]. In letzter Zeit gibt es aber immer mehr kritische Stimmen: "... the expansionary measures decided upon at Bonn were soon revised, and the Bonn summit is widely considered to be an example of the pitfalls of international 'fine-tuning'" [Horne, Masson, 1987, S. 30].

und Finanzpolitik, die das Ziel hat, Preisniveaustabilität und einen hohen Beschäftigungsgrad zu erreichen. In diesen Katalog werden auch außenwirtschaftliche Ziele wie Wechselkursstabilität und Ausgleich der Leistungsbilanzen aufgenommen (1).

Vielfach wird in der internationalen Koordination der Geld- und Finanzpolitik ein Allheilmittel für die Lösung der weltwirtschaftlichen Probleme gesehen. Um zu überprüfen, ob dies zutrifft, muß u.a. untersucht werden:

- Wie wird die Forderung nach Koordination begründet?
- Welche Voraussetzungen sind notwendig für eine erfolgreiche Koordination?
- Was läßt sich aus den bisherigen Koordinationsversuchen lernen?
- Gibt es eine Strategie der Wirtschaftspolitik, mit der man die gesetzten Ziele erreicht, ohne daß Maßnahmen international aufeinander abgestimmt werden müssen?

II. Die spieltheoretische Begründung internationaler Koordination

Der Vorschlag, die Konjunkturpolitik international zu koordinieren, wird vor allem von jenen Ökonomen gemacht, die die Fähigkeit des Staates, den Konjunkturverlauf zu stabilisieren, grundsätzlich nicht in Frage stellen. Sie betonen jedoch, daß in interdependenten Volkswirtschaften eine unkoordinierte Stabilisierungspolitik zu gesamtwirtschaftlich schlechteren Ergebnissen führt als eine koordinierte.

Die These, daß Politikmaßnahmen Nebenwirkungen auf andere Länder haben und deren Ziele positiv oder negativ beeinflussen, ist weder neu noch umstritten. Nebenwirkungen ergeben sich z.B. über die internationale Güternachfrage: Aus dem traditionellen Mundell/Fleming-Modell mit festen Wechselkursen läßt sich ableiten, daß eine expansive Geld- oder Fiskalpolitik im Inland zu erhöhten Exporten des Auslands und damit zu einer Erhöhung der Beschäftigung im Ausland führt. Zu negativen Beschäftigungswirkungen im Ausland kommt es dagegen, wenn sich die

(1) Vgl. z.B. Punkt 10 der Wirtschaftserklärung von Venedig [Deutsche Bundesbank, 1987].

inländische Handelsbilanz nach einer Abwertung der heimischen Währung aktiviert (1). Dieses Szenario liegt den oftmals befürchteten Abwertungswettläufen zugrunde (beggar-thy-neighbour-policies). Auswirkungen auf das Ziel der Preisniveaustabilität können sich ergeben, wenn ein Land versucht, durch eine restriktive Geldpolitik und die damit verbundene reale Aufwertung Preisniveaustabilität zu "importieren". In diesem Fall käme es zu negativen Auswirkungen auf das Ausland, denn dort muß mehr Inflation hingenommen werden (2).

In einem System flexibler Wechselkurse werden heimische Politikmaßnahmen u.a. über Veränderungen realer Wechselkurse in andere Volkswirtschaften übertragen. Reale Wechselkursänderungen ergeben sich aus den unterschiedlichen Anpassungsgeschwindigkeiten von Güterpreisen und Finanzmarktpreisen. Die Änderung der Wirtschaftspolitik schlägt sich sofort in den Preisen auf den Finanzmärkten nieder, so z.B. in den Wechselkursen; dagegen reagieren Güterpreise erst später. Reale Abwertungen der heimischen Währung können ausländische Zielvariable sowohl begünstigen als auch beeinträchtigen: Während die Inflationsrate aufgrund der niedrigeren Importpreise sinkt, verdrängen die zusätzlichen Importe des Auslands dort die Produktion und verringern somit die Beschäftigung.

Neu an der gegenwärtigen Diskussion über die internationale Koordination ist vor allem, daß Befürworter spieltheoretische Überlegungen zur Stützung ihrer These ins Feld führen. Eine international nicht abgestimmte Konjunkturpolitik, so läßt sich im Rahmen ihres Modells zeigen, führt im Vergleich zu einer durch internationale Absprachen koordinierten Politik zu gesamtwirtschaftlich schlechteren Ergebnissen. Nicht zuletzt weil es gegenwärtig keine derartigen Absprachen gibt, sei die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den Industrieländern von hoher Arbeitslosigkeit und "Ungleichgewichten" in den Leistungsbilanzsalden geprägt [vgl. Drèze et al., 1987, S. 1 ff.].

Wie wird die Überlegenheit internationaler Absprachen begründet? Die theoretische Analyse beruht auf drei grundlegenden Annahmen:

-
- (1) Dies gilt zumindest aus merkantilistischer Sicht; aus der Sicht des ausländischen Konsumenten erhöhen zusätzliche Importe seine Wohlfahrt.
 - (2) Eine Übersicht über weitere Übertragungskanäle findet sich in Canzoneri, Gray [1985, S. 552 f.].

- (i) Die Wirtschaftspolitiker jedes Landes befinden sich in einer strategischen (oder spieltheoretischen) Situation, in der die aus eigener Sicht beste Strategie zur Erreichung von Zielen wie z.B. Verringerung der Arbeitslosigkeit oder Senkung der Inflationsrate von den Maßnahmen anderer Länder abhängt; diese Situation entspricht Ansätzen der Oligopoltheorie. Solange es nicht zu einer internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik kommt, wird unterstellt, daß die Wirtschaftspolitiker jedes Landes die Maßnahmen in anderen Ländern als gegeben ansehen. Insbesondere gehen sie davon aus, daß ihre eigenen Maßnahmen keinen Einfluß auf die Entscheidungen anderer Politiker haben.
- (ii) Darüber hinaus wird ein Mangel an wirtschaftspolitischen Instrumenten unterstellt: Nicht für jedes Ziel steht ein unabhängiges Instrument zur Verfügung. Dies hat zur Folge, daß der Wirtschaftspolitiker beim Einsatz seiner Instrumente z.B. abwägen muß, wieviel Prozent zusätzliche Arbeitslosigkeit ihm eine weitere Senkung der Inflationsrate wert ist (1).
- (iii) In der Ausgangssituation führt ein realer Schock dazu, daß die einzelnen Länder ihre ursprünglich gesetzten Ziele verfehlen (2). So kann z.B. eine Ölpreiserhöhung einen temporären Anstieg der Inflation bewirken. Es wird nun unterstellt, daß die Wirtschaftspolitiker der einzelnen Länder ihre Ziele nicht einem Niveau, das der neuen Situation angemessener wäre, anpassen. Vielmehr versuchen sie nach dem Schock, durch wirtschaftspolitische Maßnahmen das ursprüngliche Niveau der Beschäftigung und der Inflationsrate zu erreichen.

Obwohl bei unkoordiniertem Vorgehen jedes einzelne Land aus seiner Sicht rational handelt, zeigt die spieltheoretische Analyse, daß es für die Weltwirtschaft insgesamt zu suboptimalen Ergebnissen kommt; dies läßt sich am Beispiel zweier Szenarien darstellen. Szenario 1 unterstellt positive Nachfragewirkungen heimischer Politikmaßnahmen im Ausland (3). Nachdem ein realer Schock alle betrachteten Länder in eine gesamtwirtschaftlich schlechtere Situation gebracht hat, kommt es zwar zu

-
- (1) Unterstellt wird mit anderen Worten ein Phillips-Kurven-Zusammenhang. Vgl. die Bemühungen von Oudiz, Sachs [1984, S. 37 ff.], die Präferenzen der Wirtschaftspolitiker zu quantifizieren. Eine Kritik an ihrem Vorgehen findet sich in Martinez-Oliva [1987].
 - (2) Vgl. z.B. Canzoneri, Gray [1985, S. 549]: "By assumption, all games are initiated by a global shock that will, in the absence of corrective policy, cause output levels in both countries to deviate from their full employment values".
 - (3) Szenario 1 ist Grundlage der Analyse in Drèze et al. [1987].

unkoordinierten expansiven Maßnahmen, um die ursprüngliche Situation wiederherzustellen. Diese gehen jedoch nur so weit, bis die Kosten einer zusätzlichen Expansion in Form einer abwertungsinduzierten Inflation deren Nutzen in Form zusätzlicher Beschäftigung gleichen [Fischer, 1987, S. 15, Fußnote 15]. Weitere Expansionsmaßnahmen unterbleiben (1), weil bei unkoordiniertem Vorgehen jedes Land damit rechnet, daß es allein die Kosten der expansiven Politik, nämlich eine höhere Inflationsrate, zu tragen habe, während die anderen Länder ohne eigene Bemühungen den Nutzen aus den Expansionsmaßnahmen ziehen könnten, weil ihre Exporte in das Land mit expansiver Politik steigen (2). Wenn alle Länder so handeln und ihre Politik nicht abstimmen, verharren sie in einem Zustand höherer Arbeitslosigkeit (3). Es wird behauptet, daß dieses Szenario z.B. die Zeit nach der Ölpreiserhöhung Ende der siebziger Jahre charakterisiert. Nach diesem Schock habe sich somit die wirtschaftliche Situation stärker verschlechtert, als es bei einer koordinierten Wirtschaftspolitik der Fall gewesen wäre.

Szenario 2 beschreibt die negativen Wirkungen einer restriktiven Geldpolitik im Inland auf das Ziel der Preisniveaustabilität in anderen Ländern. Hier stehen Veränderungen des realen Wechselkurses als Folge geldpolitischer Maßnahmen im Mittelpunkt der Analyse. Versucht z.B. jedes Land, durch eine restriktive Geldpolitik die eigene Währung aufzuwerten (4), um so über niedrigere Importpreise Preisniveaustabilität sehr rasch zu "importieren", so kann dies nicht oder nur für kurze Zeit gelingen. Die unkoordinierten Versuche der einzelnen Länder, durch die Aufwertung der eigenen Währung Preisniveaustabilität zu erreichen, führen zu einem dynamischen Anpassungsprozeß mit zunehmend restriktiver Geldpolitik (Aufwertungswettlauf), der dann endet, wenn alle Länder als optimale Strategie die gleiche Geldmengenexpansionsrate wählen. Da sich in diesem Fall der Wechselkurs nicht mehr ändert, gehen in diesem Modell von der inländischen Wirtschaftspolitik keine Wirkungen mehr auf die Inflationsrate im Ausland aus. Der so erreichte

-
- (1) Canzoneri, Gray [1985, S. 560]: "While both players respond to an oil price increase by increasing their money growth rates, they do not increase them enough".
 - (2) Man spricht in diesem Fall davon, daß die "leakages" zu groß werden. - Da jedes Land bereits seine individuell optimale Kombination von Inflation und Arbeitslosigkeit erreicht hat, können weitere Verbesserungen der Beschäftigung nur noch durch die Nebenwirkungen ausländischer Politik erreicht werden. In dieser Situation ist es rational, als Trittbrettfahrer mit der Konjunkturlokomotive des anderen Landes mitzufahren ("free-rider"-Verhalten).
 - (3) Oudiz [1985] spricht hier von einem "deflationary bias".
 - (4) Dieses Beispiel liegt den Analysen von Cooper [1985a, S. 1214-1218] und Oudiz, Sachs [1984, S. 50 f.] zugrunde.

Gleichgewichtszustand kommt zwar durch einzelstaatlich rationales Handeln zustande, ist jedoch für die Weltwirtschaft als Ganzes suboptimal: Die Arbeitslosigkeit ist unnötig hoch, weil alle beteiligten Länder eine restriktivere Politik verfolgen als ursprünglich geplant (1). Dieses Argument ist keineswegs nur theoretisch; es wird z.B. für die Zeit zu Anfang der achtziger Jahre behauptet, daß viele Industrieländer bestrebt waren, eine Abwertung ihrer Währung zu verhindern. Insbesondere sei die Geldpolitik in Westeuropa und Japan deshalb meist restriktiv gewesen, weil die amerikanische Notenbank einen Anti-Inflationskurs verfolgte, der zu der Aufwertung des Dollars beigetragen habe.

In der theoretischen Analyse läßt sich zeigen, daß sich durch internationale Absprachen konjunkturpolitischer Maßnahmen die Situation verbessern läßt. Während bei unkoordiniertem Verhalten die beteiligten Länder die internationalen Auswirkungen ihrer Politik sowie die möglichen Reaktionen der anderen Länder darauf annahmegemäß ignorierten, werden sie diese bei koordiniertem Verhalten in das eigene Kalkül miteinbeziehen. Während zuvor die adäquaten Maßnahmen unterblieben, weil für jedes Land die Kosten einer isolierten Politik zu hoch waren, besteht nun der Vorteil der Koordination darin, daß sich jedes Land zumindest gleich gut und mindestens ein Land besser stellt als im Nash-Gleichgewicht (2). Konkret kommt dieses Ergebnis in Szenario 1 dadurch zustande, daß gleichgerichtete (3) geld- und finanzpolitische Maßnahmen den außenwirtschaftlichen Kontrollmechanismus (Abwertung der eigenen Währung oder Abfluß von Devisenreserven) außer

-
- (1) Dies gilt sowohl für das Szenario 1 als auch für Szenario 2. In der spieltheoretischen Literatur wird dieser Gleichgewichtszustand als nicht-kooperatives Nash-Gleichgewicht bezeichnet. In der Duopoltheorie ist er unter der Bezeichnung Cournot-Nash-Gleichgewicht bekannt. Es sind auch Situationen denkbar, in denen das Nash-Gleichgewicht durch eine zu expansive Politik gekennzeichnet ist.
 - (2) Koordination bewirkt also eine Verbesserung im Sinne der Pareto-Effizienz. Diese Annahme ist ein Fortschritt gegenüber den oftmals in den siebziger Jahren veröffentlichten Simulationsrechnungen, die das Potential einer gemeinsamen Expansion aufzeigten, ohne die Frage zu beantworten, welche Vorteile ein einzelnes Land hätte, an solchen Koordinationsversuchen teilzunehmen [vgl. Oudiz, Sachs, 1984, S. 3 f.].
 - (3) In den einfachen Modellen zur internationalen Koordination wird angenommen, daß die koordinierenden Länder hinsichtlich ihrer Präferenzen, Struktur und Ausgangssituation identisch sind. In diesem Spezialfall besteht Koordination immer in gleichgerichteten Maßnahmen. Läßt man jedoch Asymmetrien zu (z.B. in der Ausgangssituation), so kann Koordination auch unterschiedliche Ausrichtungen der Politik bedingen. Am grundsätzlichen Ergebnis des spieltheoretischen Ansatzes, Absprachen bewirkten eine Wohlfahrtsverbesserung, ändert dies jedoch nichts.

Kraft setzen. Da in dem betrachteten Modell Preisimpulse nur von Wechselkursänderungen ausgehen, kommt es bei gleichgerichteten expansiven Maßnahmen nicht zu Inflation. In Szenario 2 besteht Koordination darin, daß man auf den Aufwertungswettlauf verzichtet, der zu höherer Arbeitslosigkeit führt. Koordination kann also sowohl in der gegenseitigen Verpflichtung, etwas gemeinsam zu tun, bestehen als auch in der Vereinbarung, etwas gemeinsam zu unterlassen.

III. Kritik des spieltheoretischen Ansatzes

Angesichts dieser Argumentation verwundert es, daß internationale Absprachen über Maßnahmenpakete zur Steuerung der Konjunktur relativ selten sind. Liegt hier ein Versagen der Politik auf internationaler Ebene vor, oder übersehen die Befürworter von Koordination in ihrer Argumentation wichtige Tatbestände, die eine Übertragung des Modells auf die Realität verhindern? Um zu beurteilen, ob der spieltheoretische Ansatz bei der Lösung anstehender weltwirtschaftlicher Probleme hält, was er verspricht, sind folgende Fragen zu beantworten:

- Sind die Annahmen des spieltheoretischen Ansatzes über die Ausgangssituation realistisch?
- Welche Kosten sind mit der Koordination auf internationaler Ebene verbunden?

1. Realistische Annahmen über die Ausgangssituation?

Befinden sich die westlichen Industrienationen tatsächlich - wie von Koordinationsbefürwortern unterstellt - in dem unbefriedigenden Nash-Gleichgewichtszustand, in dem koordinierte Politikmaßnahmen prinzipiell geeignet wären, Wohlfahrtsgewinne zu realisieren?

Eine wesentliche Annahme des spieltheoretischen Ansatzes ist, daß die Wirtschaftspolitiker trotz weltwirtschaftlicher Veränderungen unbeirrt an ihren Zielen festhalten. Dies führt dann zu der suboptimalen Situation des nicht-kooperativen Nash-Gleichgewichts. Wenn jedoch ein realer Schock die Wirtschaft trifft, können

die Regierungen auch ihre nun nicht mehr realisierbaren Ziele revidieren. Diese Annahme scheint für eine große Zahl der Industrieländer realistischer zu sein. So formuliert z.B. in der Bundesrepublik die Regierung ihre mittelfristige Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung u.a. unter dem Vorbehalt, daß "die Weltwirtschaft keine gravierenden ökonomischen oder politischen Störungen erfährt" [BMF, 1986, S. 48]. So würde beispielsweise eine Erhöhung der Ölpreise wie Ende der siebziger Jahre nicht zum Anlaß genommen werden, die Geldpolitik restriktiver zu gestalten, um das ursprünglich gesetzte Ziel für die Inflationsrate im gleichen Zeitraum zu erreichen. Wenn die Politiker ihre Ziele anpassen, anstatt starr an ihnen festzuhalten, so hat dies gravierende Folgen für den spieltheoretischen Ansatz: Eine Koordination von Instrumenten ist nicht mehr notwendig, weil die Wirtschaftspolitik die neue Situation akzeptiert und keine Notwendigkeit für Maßnahmen sieht [Martinez-Oliva, Sinn, 1987].

Aus der Duopoltheorie ist die Kritik wohlbekannt (1), daß die Verhaltensannahmen, die zu einem nicht-kooperativen Nash-Gleichgewicht führen, realitätsfern sind. Insbesondere die Annahme, die Wirtschaftspolitiker würden in ihren Anstrengungen, die ursprünglich angestrebten Werte von Beschäftigung und Preisniveau wiederzuerlangen, die Auswirkungen der eigenen Politik auf das Ausland sowie die Reaktionen des Auslands auf die eigene Politik ignorieren, läßt sich für die westlichen Industrienationen wohl nicht aufrechterhalten. Die Konsequenz ist: Tatsächlich stellt sich die Situation nicht so schlecht dar, wie die Befürworter der Koordination behaupten; man befindet sich also nicht in dem unbefriedigenden Nash-Gleichgewicht.

Eine weitere wichtige Annahme der Befürworter von Koordination ist, daß Wirtschaftspolitiker neben den üblichen nationalen Zielen (z.B. Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsgrad) auch außenwirtschaftliche Ziele wie bestimmte Leistungsbilanzsalden und bestimmte Wechselkurse anstreben. Im Rahmen internationaler Absprachen sollen sich die Regierungen auf bestimmte Werte für diese Ziele einigen und ihre Maßnahmen danach ausrichten (2). Auf den ersten Blick ist diese

(1) Besonders hart, aber zutreffend formuliert dies Bacharach [1977, S. 71]: "It models the behaviour not of rational economic agents but of imbeciles. They learn nothing, clinging in spite of overwhelming counter-evidence to their expectations of zero reactions".

(2) Nicht zuletzt der Vorschlag, Zielzonen für Wechselkurse einzurichten, entspricht dieser Vorstellung. Häufig ist es so, daß gerade unerwünschte Änderungen bei solchen Variablen, die mindestens zwei Länder betreffen, zum Anlaß genommen werden, eine Koordination zu fordern.

Forderung einleuchtend; denn nicht alle Länder können gleichzeitig einen Leistungsbilanzüberschuß haben, genausowenig wie zwei Länder gleichzeitig ihren beiderseitigen Wechselkurs ab- oder aufwerten können. Sind aber bestimmte Leistungsbilanzsalden sinnvolle Ziele der Wirtschaftspolitik? Es scheint in der internationalen Debatte die Vorstellung zu geben, daß große Differenzen zwischen Ex- und Importen immer ein Ungleichgewicht darstellen (1). Hohe Überschüsse haben den Hauch von "beggar-thy-neighbour"; so wird nicht selten im Zusammenhang mit den Überschüssen Japans und der Bundesrepublik behauptet, diese Länder importierten Beschäftigung. Umgekehrt wird bei Defizitländern ein Verlust an Arbeitsplätzen beklagt. Den Exportüberschuß direkt in Zusammenhang mit Beschäftigungswirkungen zu bringen, mißachtet jedoch elementare Grundregeln der Saldenmechanik. Diesem Saldo der Leistungsbilanz steht ein entsprechender Nettokapitalexport gegenüber; das bedeutet, daß das Land der übrigen Welt einen Teil seiner Ersparnisse für Investitionen zur Verfügung stellt. Auch dies hat Beschäftigungswirkungen, die bei alleiniger Betrachtung der Leistungsbilanz unberücksichtigt bleiben. Leistungsbilanzsalden ergeben sich als Residuum im Rahmen des internationalen Handels und dienen lediglich als Indikator dafür, ob ein Land mehr spart als es investiert oder umgekehrt (2). Insofern haben sie nicht denselben Charakter wie wirtschaftspolitische Ziele: Während eine stabile, niedrige Inflationsrate ebenso wie die stetige Entwicklung der wirtschaftlichen Aktivität zu mehr Wohlstand führen (sich also als Ziele wohlfahrtstheoretisch begründen lassen), gilt dies für eine bestimmte Höhe des Leistungsbilanzsaldos nicht. Analog gilt dies für bestimmte Wechselkurse auch nicht, weil sie, wie jeder andere relative Preis auch, Knappheitsbarometer sind. Darüber hinaus unterstützt die Konzentration auf Leistungsbilanzsalden und Wechselkurse Politiker in ihrem merkantilistischen Denken. Dieses wiederum ist aber, wie Cooper [1986] - ein Verfechter der internationalen Koordination - betont, oft geradezu der Grund, daß es nicht zur Koordination kommt, weil kein Land eine Verschlechterung der Leistungsbilanz hinnehmen möchte.

Für die Diskussion über die internationale Koordination ergibt sich als Konsequenz, daß die Behauptung entkräftet wird, es gäbe nicht genug Instrumente, um die wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen: Da Leistungsbilanzsalden nicht als Ziel

(1) Sowohl die EG [1986] als auch die OECD [a, S. IX f.] sprechen in ihren Veröffentlichungen immer wieder von Ungleichgewichten in den Leistungsbilanzen. Sie empfehlen Defizitländern eine Dämpfung, Überschußländern eine Stimulierung der Inlandsnachfrage.

(2) Zu der Aussagefähigkeit solcher Salden vgl. Stein [1985].

verwendet werden sollten, ist die Zahl der zur Verfügung stehenden Instrumente möglicherweise wieder gleich der Zahl der Ziele - und Koordination wird überflüssig (1). Nun könnten Befürworter der Koordination argumentieren, daß aber de facto in der Vorstellung der Politiker ein Leistungsbilanzziel existiere. Dann wäre es allerdings zweckmäßig, den Politikern von einer solchen Orientierung abzuraten, statt ihnen vorzurechnen, wie dieses Ziel im Rahmen eines großen Programms, an das sich alle Länder anzupassen haben, zu erreichen ist. Davon sind aber wohl alle Ökonomen und Institutionen, die für mehr Koordination plädieren, noch entfernt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß es gegenwärtig internationale Absprachen über den Einsatz konjunkturpolitischer Instrumente in nennenswertem Umfang nicht gibt. Gleichzeitig sind die wirtschaftspolitischen Instanzen in den wichtigsten Industrieländern aber auch weit davon entfernt, sich so kurzsichtig zu verhalten, wie es die Befürworter internationaler Absprachen unterstellen. Vielmehr läßt sich das Weltwirtschaftssystem wie folgt beschreiben: "The current laissez-faire international monetary system is simply a market system which coordinates the decentralised decisions reached by private and public actors and is likely to be as efficient in this as the market system is within the domestic economy" [Corden, 1983, S. 71]. Dies hat zur Folge, daß Wohlfahrtsgewinne aus Koordination nicht entstehen oder zumindest geringer ausfallen werden, als der spieltheoretische Ansatz erwarten läßt (2). Dies ist für sich genommen allerdings kein Einwand gegen Koordination an sich; denn jeder noch so kleine Beitrag zur Erreichung der Ziele kann willkommen sein. Doch wenn die zu erwartenden Vorteile aus Koordination klein sind, gewinnen die möglichen Kosten und Nachteile der Koordination an Bedeutung.

-
- (1) Oudiz [1985, S. II] beschreibt die Knappheit der Mittel am Beispiel der Politik in europäischen Ländern: Da die Regierungen sich auf die Inflation und die Leistungsbilanz konzentrierten, bliebe ihnen kein Mittel mehr, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.
- (2) Empirische Studien zu den möglichen Gewinnen aus Koordination bestätigen diese Aussage, z.B. Canzoneri, Minford [1986], Oudiz, Sachs [1984]. Allerdings muß man die Ergebnisse dieser Studien mit Vorsicht bewerten, weil ihre Ergebnisse entscheidend von beliebig wählbaren Annahmen über die Präferenzen von Politikern abhängen. Vgl. dazu die Kritik von Martinez-Oliva [1987].

2. *Kosten der Koordination auf internationaler Ebene*

In den meisten Studien zur internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik spielen Absprachen von Wirtschaftspolitikern die Rolle eines "deus ex machina", der das gewünschte Ergebnis automatisch herbeiführt. Aber auch internationale Koordination kann versagen. Dies kann sowohl an dem Unvermögen der Koordinierenden liegen als auch an den Anreizen, die aus der internationalen Koordination entstehen.

Die Wohlfahrtsgewinne, die sich im Modell durch internationale Koordination ergeben, stellen sich nur dann auch in der Realität ein, wenn die Wirtschaftspolitiker die Struktur der Weltwirtschaft und die internationalen Wirkungen von wirtschaftspolitischen Maßnahmen kennen und sich hierüber auch einig sind [Vaubel, 1985, S. 237]. Davon sind die Wirtschaftspolitiker und ihre Berater jedoch weit entfernt. Tabelle 1 gibt die Ergebnisse von Simulationen mit verschiedenen ökonomischen Modellen wieder, mit denen die Auswirkungen einer Erhöhung der Staatsausgaben in den USA auf das reale Sozialprodukt und den Preisindex der Lebenshaltung in den USA und in den übrigen OECD-Ländern sowie den Dollarkurs untersucht wurden. Es zeigt sich, daß keineswegs Einigkeit über das Vorzeichen, geschweige denn über das Ausmaß der Wirkungen der amerikanischen Fiskalpolitik herrscht.

Obwohl es Unwissenheit und deshalb Uneinigkeit über das wahre Modell der Weltwirtschaft gibt, können Wirtschaftspolitiker nach wie vor ein Koordinationspaket schnüren. Es ist jedoch dann keineswegs gewährleistet, daß sich dabei jedes Land zumindest so gut stellt wie ohne Koordination. Wenn Wirtschaftspolitiker, die sich jeweils im Besitz des wahren Modells der Weltwirtschaft wähnen, ihre Wirtschaftspolitik koordinieren, so kann dies für ihre Länder fatale Folgen haben: Anstelle der erhofften Verbesserung kann es sogar zu noch größeren Zielverfehlungen als bei unkoordiniertem Verhalten kommen. Dies wird eindrucksvoll in einer Arbeit von Frankel und Rockett [1986] demonstriert, wobei auf mehrere ökonomische Weltmodelle zurückgegriffen wird. Annahme ihrer Analyse ist, daß kein Politiker das "wahre" Modell der Weltwirtschaft kennt, jeder jedoch glaubt, die Wirklichkeit werde durch ein bestimmtes Modell korrekt abgebildet. Jeder Politiker wird nur dann einer internationalen Koordinierung der Konjunkturpolitik zustimmen, wenn er sich dadurch seinen makroökonomischen Zielen nähert. Zu einer solchen Annäherung kommt es, wenn der im Rahmen seines Modells errechnete Effekt der in- und ausländischen Politikmaßnahmen ihn besser stellt als in der Ausgangssituation, in

Tabelle 1 - Effekte einer expansiven Finanzpolitik in den USA (Veränderungen in vH) (a)

Modell	Brutto- sozial- produkt USA	Preisindex der Lebens- haltung USA	Dollar- kurs (b)	Brutto- sozial- produkt übrige OECD- Länder	Preisindex der Lebens- haltung übrige OECD-Länder
MCM	+1,8	+0,4	+2,8	+0,7	+0,4
EEC	+1,2	+0,6	+0,6	+0,3	+0,2
EPA	+1,7	+0,9	+1,9	+0,9	+0,3
Projekt LINK	+1,2	+0,5	-0,1	+0,1	-
Liverpool	+0,6	+0,2	+1,0	-	+0,6
MSG	+0,9	-0,1	+3,2	+0,3	+0,5
MINIMOD	+1,0	+0,3	+1,0	+0,3	+0,1
OECD	+1,1	+0,6	+0,4	+0,4	+0,3
Wharton	+1,4	+0,3	-2,1	+0,2	-0,1
DRI	+2,1	+0,4	+3,2	+0,7	+0,3

(a) Effekt im zweiten Jahr nach einer Ausweitung der amerikanischen Staatsausgaben in Höhe von 1 vH des Bruttosozialprodukts. - (b) Positives Vorzeichen: effektive Aufwertung des Dollars.

Quelle: Frankel, Rockett [1986].

der annahmegemäß nicht koordiniert wird. Da die Wirklichkeit aber möglicherweise nicht seinen Annahmen entspricht, kann eine Koordination die Position seines Landes im Vergleich zur Ausgangssituation verschlechtern. Dies kann bereits am einfachsten Beispiel für international koordinierte Wirtschaftspolitik, der gemeinsamen Geldmengenexpansion, verdeutlicht werden: Solange die Wirtschaftspolitiker Modellen glauben, in denen eine gemeinsame Expansion zu mehr Wachstum bei konstanter Inflationsrate führt, erscheint ihnen Koordination sinnvoll. Verpuffen aber in der Realität die Beschäftigungswirkungen nach kurzer Zeit oder stellen sich überhaupt nicht ein und kommt es rasch zu Inflation, führt Koordination zu einer Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Situation der koordinierenden Länder.

Die durch das Unwissen über den internationalen Konjunkturzusammenhang bedingte Uneinigkeit unter den Wirtschaftspolitikern verhindert also nicht, daß es zu einer Koordination der Wirtschaftspolitik kommt. Aber sie bewirkt, daß dies mit Kosten für die koordinierenden Länder verbunden sein kann. Frankel und Rockett [1986] zeigen in Simulationsrechnungen, daß in 206 von 512 möglichen Fällen eine

Koordination die Lage der USA verschlechtert und in 289 Fällen verbessert. In 198 von 512 möglichen Fällen verschlechtert eine Koordination die Lage der restlichen OECD-Länder, während sie sie in 297 Fällen verbessert. Selbst wenn der "Saldo" geringfügig positiv ist und somit für Koordination zu sprechen scheint, sind doch die Gewinne keineswegs so eindeutig wie von den Befürwortern behauptet.

Neben Uneinigkeit verursachen auch die negativen Anreize, die von einer Koordination auf dritte, bisher nicht betrachtete Spieler ausgehen können, Kosten. Rogoff [1985] bezieht zusätzlich den privaten Sektor mit ein und betont, daß durch Koordination der Anreiz für die Zentralbank, Inflation zu vermeiden, gemindert wird. Die Ankündigung der Zentralbank, übermäßige Lohnerhöhungen des privaten Sektors nicht durch eine Ausdehnung der Geldmenge zu finanzieren, sind in seinem Beispiel bei Nicht-Koordination deshalb glaubwürdig, weil das Land bei einseitig expansiver Politik eine unerwünschte reale Abwertung hinnehmen müßte. Die gleiche Versicherung verliert aber in einem System mit Koordination an Glaubwürdigkeit, weil der Hemmschuh der realen Abwertung dann nicht mehr vorhanden ist. Damit werden bei Koordination die Inflationserwartungen höher sein und dann auch die Löhne stärker steigen mit der Folge, daß es auch tatsächlich mehr Inflation gibt, wenn die Zentralbank die Lohnforderungen akkommodiert (1).

Die Argumentation läßt sich anhand der Tabelle 2 verdeutlichen, in der die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte einerseits und die tatsächliche Geldpolitik andererseits kombiniert und die Auswirkungen auf die wirtschaftspolitischen Ziele abgeleitet werden. Die Wirtschaftssubjekte erwarten mit hoher Wahrscheinlichkeit wenig Inflation, wenn nicht koordiniert wird, weil sie vermuten, daß die inländische Politik eine Abwertung vermeiden will. Dagegen steigt im Falle der Koordination die Wahrscheinlichkeit für mehr Inflation; folglich sind die Inflationserwartungen hoch, und es werden höhere Löhne gefordert und durchgesetzt. Es läßt sich zeigen, daß bei Koordination die Wahrscheinlichkeit von Zielverfehlungen zunimmt. Sind die Inflationserwartungen aus den genannten Gründen hoch, würde eine stabilitätsorientierte Politik zu Arbeitslosigkeit führen, da es zu einem unerwartet kräftigen Anstieg der Reallöhne kommt (Fall 2) (2). Werden andererseits die Inflationser-

(1) "A regime in which governments conduct monetary policy independently may produce lower time-consistent inflation rates than a regime in which central banks cooperate; intergovernmental cooperation can exacerbate the central banks' credibility problems vis-à-vis the private sector" [Rogoff, 1985, S. 211].

(2) Allerdings ist dies der im Rahmen des Modells wenig wahrscheinliche Fall.

Tabelle 2 - Zielverfehlungen bei Koordination und Nicht-Koordination

Tatsächliche Politik \ Erwartungen	Ohne Koordination: Keine Inflations- erwartungen	Mit Koordination: Höhere Inflations- erwartungen
Stabilitätsorientiert	(1) Keine Zielverfehlung	(2) Arbeitslosigkeit
Inflationär	(3) Inflation	(4) Inflation

wartungen bestätigt und die höheren Lohnforderungen durch die Notenbank akkommodiert, gibt es mehr Inflation (Fall 4). Lediglich in einem Fall - nämlich Fall 1 - wird kein Ziel verletzt: Die Inflationserwartungen der Wirtschaftssubjekte sind niedrig, und die Geldpolitik unternimmt nicht den Versuch, expansiver zu werden (1). Dieses Optimum stellt sich im Rahmen des Modells von Rogoff ein, wenn die Politik nicht koordiniert wird.

Noch einen Schritt weiter gehen jene Kritiker international koordinierter Konjunkturpolitik, die behaupten, Regierungen würden derartige Absprachen dazu benötigen, ihre eigenen Ziele gegen den Willen ihrer Wählerschaft durchzusetzen (2). Indem die "checks and balances" des internationalen Währungswettbewerbs (und damit das Damoklesschwert einer realen Abwertung) durch internationale Koordination ausgeschaltet werden, ist der Weg frei für die Bildung eines internationalen Politikerkartells, "und wie bei allen Kartellen ist das Resultat ein höherer Preis, nämlich der Geldhaltung, d.h. eine höhere Inflationsrate, und ein geringeres Produktionsvolumen, d.h. eine verminderte reale Kassenhaltung" [Vaubel, 1980, S. 22].

(1) Der Fall 3 ist aufgrund der Annahmen des Modells wenig wahrscheinlich. Kurzfristig kann es zu positiven Beschäftigungswirkungen kommen.

(2) Vaubel [1980; 1983; 1985] nennt als Beispiele den Bonner Weltwirtschaftsgipfel von 1978 und die Gründung des EWS.

IV. Koordination bei festen und flexiblen Wechselkursen: Erfahrungen der letzten Jahre

Das Weltwährungssystem ist durch ein System des "managed floating" zwischen den großen Währungsblöcken USA, Japan und Europa gekennzeichnet. Gleichzeitig existiert in Europa seit 1979 mit dem Europäischen Währungssystem (EWS) ein Regime fester, aber anpaßbarer Wechselkurse. Welche Erfahrungen lassen sich aus beiden Wechselkursregimes für die internationale Koordination ziehen?

1. Koordination zur Vermeidung von unerwünschten Wechselkursänderungen?

Bei festen Wechselkursen ist eine Koordination der Wirtschaftspolitik der einzelnen Länder systembedingt immer gegeben (1). Sind die Wechselkurse flexibel, so sind die Länder in der Wahl ihrer Geld- und Finanzpolitik zwar autonom; es kann aber zu Rückwirkungen ausländischer Politikmaßnahmen kommen, die die Ziele im Inland berühren (vgl. Abschnitt II.). Besonders ist dies dann der Fall, wenn die Wechselkurse real stark schwanken, wie es in den vergangenen 15 Jahren immer wieder zu beobachten war. Reale Wechselkursänderungen verschieben die Wettbewerbsverhältnisse zwischen in- und ausländisch orientierten Sektoren der Volkswirtschaft sowie zwischen Ländern. Dies kann vorübergehend oder auf Dauer zu Beschäftigungswirkungen führen. Wichtigstes Argument im Rahmen der Debatte über die internationale Koordination ist aber wohl, daß eine reale Änderung des Wechselkurses sofort die Inflationsrate eines Landes verändert und somit eine Zielverfehlung induzieren kann (2).

-
- (1) Dies ist eine spezielle Form der Koordination, nämlich die Synchronisation der Politik: Alle Staaten müssen dem wirtschaftspolitischen Kurs des Leitwährungslandes folgen. Letztlich beinhaltet dies, daß sich die Inflationsraten der einzelnen Länder angleichen müssen. - Interessanterweise steht hinter dem Zielzonen-Vorschlag eine ganz ähnliche Idee, nämlich die Wiederherstellung mehr oder weniger fester Wechselkurse [vgl. Scheide, 1986]. Wechselkurszielzonen würden aber, obwohl sie gerade von Befürwortern der Koordination gefordert werden, der Idee der internationalen Koordination dann widersprechen, wenn - wie in der gegenwärtigen Diskussion - eine Differenzierung der Geldpolitik der beteiligten Länder gefordert wird.
- (2) Daß dies in der Tat ein gravierendes Problem sein kann, zeigt die Vergangenheit; die realen Wechselkurse wichtiger Währungen wie US-Dollar, Yen und D-Mark haben sich innerhalb weniger Jahre um 50 vH und mehr verändert.

Diese Tatsache hat auch bedeutende Konsequenzen für die wirtschaftspolitische Strategie. Oft zitiertes Beispiel in der Koordinations-Debatte ist der sogenannte Aufwertungswetlauf (vgl. Abschnitt II.). Wie bereits erwähnt lautet das Argument, daß die Geldpolitik der betreffenden Länder koordiniert werden sollte, damit es im Zuge der Inflationsbekämpfung nicht zu einer Situation kommt, in der die Politik in jedem Land letztlich restriktiver ausgerichtet wird als geplant und somit die negativen Konsequenzen für die Beschäftigung größer sind, als sie ursprünglich für vertretbar gehalten wurden. Die Relevanz dieser Konstellation wird häufig im Zusammenhang der Dollar-Aufwertung 1980 bis 1984 betont: Um einen Inflationsimport zu verhindern, sahen sich vor allem westeuropäische Länder gezwungen, ihre Geldpolitik restriktiver zu gestalten (1). Zwar war dies wohl nicht der "Lehrbuch-Fall" des Aufwertungswetlaufs; doch hat die Kritik von seiten der westeuropäischen Länder an der Hochzinspolitik der USA deutlich gemacht, daß man sich von der amerikanischen Seite mehr Rücksicht auf die Zielvorstellungen anderer gewünscht hätte. Vor allem wurde von den USA immer wieder verlangt, sie sollten ihre Geldpolitik lockern (2).

Als weiteres Beispiel dafür, daß die Wirtschaftspolitik aus Wechselkursgründen international koordiniert werden sollte, wird häufig das "französische Experiment" 1981/82 angeführt. Damals versuchte die französische Regierung, durch expansive Maßnahmen der Geld- und Finanzpolitik das Problem der Arbeitslosigkeit zu bekämpfen (3). Diese Strategie mußte aber schon nach kurzer Zeit aufgegeben werden, und zwar vor allem deshalb, weil der französische Franc erheblich unter Druck geriet und im EWS innerhalb kurzer Zeit mehrmals abgewertet werden mußte. Befürworter der Koordination argumentieren, der Abbruch dieses - aus ihrer Sicht wohl zu unterstützenden - Experiments wäre nicht notwendig gewesen, wenn andere Länder ihre Politik ebenfalls gelockert hätten.

-
- (1) Ob sich per Saldo die Dollar-Aufwertung negativ auf die Beschäftigung in anderen Ländern ausgewirkt hat, ist schwer abzuschätzen. Denn den möglicherweise negativen Effekten, die durch die restriktive inländische Geldpolitik in den westeuropäischen Ländern ausgelöst wurden, standen expansive Impulse für die Exportindustrien in diesen Ländern gegenüber.
- (2) Ironischerweise klagten dieselben Länder dann, als die amerikanische Geldmenge stärker ausgedehnt wurde, über die zu laxen Geldpolitik. Die Abwertung des Dollars sollte dadurch gebremst werden, daß die Geldpolitik erneut eingeschaltet wurde - sie wurde in mehreren Ländern (Japan, Bundesrepublik) erheblich expansiver.
- (3) Vgl. dazu die kritische Analyse bei Trapp [1982].

Warum hat sich der Franc so deutlich abgewertet? Wenn die Einschätzung der Marktteilnehmer gegenüber dem französischen Experiment positiv gewesen wäre, hätte es sicherlich keinen dauernden Druck auf den Wechselkurs gegeben. Offenbar wurde von der Politik aber mehr Inflation erwartet. Von den Befürwortern der Koordination wird häufig übersehen, daß eine in mehreren Ländern gleichzeitig durchgeführte Expansion der Geldmenge ja auch zu mehr Inflation geführt hätte. Der Alleingang Frankreichs hat die Inflationsgefahr nur rascher sichtbar gemacht; denn auch im Falle von Koordination wäre - allerdings wohl erst mit einiger Verzögerung - die Inflationsrate gestiegen, und zwar auch in Frankreich: zum einen wegen der höheren Geldmengenexpansion in diesem Land, zum anderen wegen des stärkeren Anstiegs der Importpreise (1).

Kennzeichnend ist, daß die Befürworter der internationalen Koordination nur die kurzfristigen Effekte der Wechselkursänderungen betonen. Mit dem anfänglichen "overshooting" des Wechselkurses ist aber die Verlaufsanalyse keineswegs abgeschlossen; es muß untersucht werden, welche Effekte danach auftreten. Wenn die Geldpolitik eines Landes restriktiv wird und es deshalb zu einer realen Aufwertung der Währung kommt, wird die Inflationsrate in diesem Land relativ rasch abnehmen. Dies kann aber von den wirtschaftspolitischen Instanzen nicht als dauerhafter Erfolg verbucht werden. Denn die Theorie des "overshooting" besagt ja gerade, daß sich die Währung nach einiger Zeit wieder real abwerten muß (2). Es entsteht dann ein Anpassungsbedarf in umgekehrter Richtung, und die Preise steigen schneller als vorher. Für die Argumentation der Befürworter der Koordination hat dies eine ganz bedeutende Konsequenz: Wenn sie allein kurzfristige Wechselkursänderungen in die Zielfunktion der Politiker aufnehmen, unterstellen sie ihnen eine Illusion über die Gesamteffekte der geldpolitischen Änderung. Wäre also die Zielfunktion der Politiker nicht auf die kurze Sicht (3), sondern auf den wirtschafts-

-
- (1) Bei Nicht-Koordination kommt es zu einer Abwertung bei zunächst noch konstanten Preisen in ausländischer Währung, bei Koordination bleibt der Wechselkurs stabil, doch steigen die Preise für die Einfuhr rascher, weil die Geldpolitik im Ausland expansiver geworden ist und dort auf allen Märkten zu höheren Preisen führt.
 - (2) Dabei ist immer unterstellt, daß zumindest auf mittlere Sicht die Kaufkraftparitätentheorie gilt, d.h. daß die nominalen Wechselkurse sich in etwa so bewegen, daß die internationalen Preisdivergenzen gerade ausgeglichen werden.
 - (3) Es mag sein, daß die Politiker eher an der kurzen Frist - und an raschen Erfolgen - ihrer Politik interessiert sind. Aber sollen deshalb Wirtschaftswissenschaftler nur Vorschläge machen, die sich ebenfalls nur auf die kurze Frist beziehen? Die Befürworter der Koordination wären dann mit ihren Empfehlungen ebenso kurzsichtig wie die Politiker, denen sie den Rat geben. Dies ist

politisch relevanten (längeren) Zeithorizont ausgerichtet, würden wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht in einer kurzatmigen Nachfragestimulierung bestehen. Ob dann noch internationale Koordination notwendig ist, erscheint äußerst zweifelhaft (1): Angebotsorientierte Maßnahmen nützen primär dem Land, das sie durchführt. Da es nicht mit großen "Abflüssen" ins Ausland rechnen muß, wird der Anreiz zur Durchführung solcher Maßnahmen auch ohne Koordination groß sein.

2. Das EWS: Beispiel für gelungene Koordination?

Das Europäische Währungssystem, das seit 1979 existiert, wird oft als Musterbeispiel dafür genannt, daß internationale Koordination funktionieren und zu guten Ergebnissen führen kann. Nachdem es anfänglich viele skeptische Stimmen gab, überwiegt in letzter Zeit das positive Urteil (2). Zwar ist es immer wieder - etwa einmal pro Jahr - zu Anpassungen der Leitkurse gekommen; im großen und ganzen bestehe der Erfolg jedoch darin, daß durch das EWS die Inflationsraten in den beteiligten Ländern erheblich reduziert werden konnten (3).

Richtig ist, daß im EWS die Inflationsraten gesunken sind (Tabelle 3): Die Preissteigerungsrate ging für den (gewichteten) Durchschnitt der EWS-Länder zwischen 1979 und 1986 um rund 6 Prozentpunkte zurück. Auch sind die Inflationsraten zuletzt sehr niedrig (4). Jedoch sagt dies nichts darüber aus, wie erfolgreich das System im Vergleich zu unkoordinierten (flexiblen) Wechselkursen war. Es zeigt sich nämlich, daß praktisch alle Länder, zumindest alle größeren Regionen in der OECD, auf Erfolge bei der Inflationsbekämpfung verweisen können. So nahm die Preissteigerungsrate für den übrigen OECD-Raum sogar stärker ab als in den EWS-Ländern; die Rate ist nun genauso niedrig wie hier, nachdem sie in der Zeit des

sicherlich bedenklich, denn letztlich resultiert die Inflation aus einer kurzsichtigen Politik: Der Versuch, reale Effekte durch eine überraschend hohe Geldmengenexpansion zu erzielen, führt langfristig zu mehr Inflation [vgl. dazu Barro, Gordon, 1983].

(1) Vgl. die Stellungnahme von Giersch in Drèze et al. [1987].

(2) Fischer [1987, S. 41] nennt das EWS "surprisingly successful".

(3) "Die Verringerung und die verbesserte Konvergenz der Inflationsraten sollte als Erfolg der Wirtschaftspolitik und insbesondere des EWS angesehen werden" [EG, 1986, S. 29].

(4) 1986 wurden die Inflationsraten hier wie in den anderen Regionen durch den starken Rückgang der Ölpreise gedrückt.

Tabelle 3 - Inflationsraten in OECD-Ländern(a)

Jahr	EWS-Länder	OECD insgesamt	OECD- Europa	OECD ohne EWS-Länder	OECD-Europa ohne EWS-Länder
1979	8,5	9,8	10,6	10,1	14,3
1980	11,7	12,9	14,3	13,2	18,5
1981	11,5	10,5	12,2	10,3	13,2
1982	10,4	7,8	10,5	7,1	10,7
1983	8,5	5,2	8,2	4,3	7,7
1984	6,6	5,2	7,4	4,7	8,6
1985	5,5	4,5	6,5	4,2	7,9
1986	2,7	2,6	4,0	2,6	5,9
- Veränderung 1986 gegenüber 1979:					
	-5,8	-7,2	-6,6	-7,5	-8,4
- Veränderung 1985/86 gegenüber 1979/80:					
	-6,0	-7,8	-7,2	-8,3	-9,5

(a) Anstieg der Verbraucherpreise gegenüber dem Vorjahr (Gewichtung nach OECD).

Quelle: OECD [a; b]; eigene Berechnungen.

Inkrafttretens des EWS sogar noch höher war. Am höchsten ist derzeit die durchschnittliche Inflationsrate in denjenigen europäischen Ländern, die nicht dem EWS angehören; aber auch sie haben erhebliche Stabilisierungsfortschritte gemacht, der Rückgang der Inflationsraten war hier im Vergleich aller Regionen sogar am größten (1).

Dies soll keineswegs die Erfolge der EWS-Länder insgesamt bei der Inflationsbekämpfung schmälern. Positiv ist sicherlich zu bewerten, daß Länder mit "traditionell" hoher Inflation wie Italien und Frankreich besonders große Stabilisierungsfortschritte gemacht haben (2). Dabei war ihnen das EWS möglicherweise insofern behilflich, als es ihnen eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik ermöglichte, die ohne den selbstaufgelegten Zwang des EWS - im wesentlichen wegen des Kurses der Deutschen Bundesbank - innenpolitisch so nicht durchsetzbar gewesen wäre (3).

(1) Zum gleichen Ergebnis kommt auch De Grauwe [1985].

(2) Italien wies 1980 eine Inflationsrate von über 20 vH auf, in Frankreich betrug sie mehr als 13 vH.

(3) Zu dieser Interpretation vgl. Eggerstedt, Sinn [1987].

Wie aber der Vergleich mit anderen Ländern zeigt, ließ sich die gleiche (oder stärkere) Senkung der Inflationsraten auch in einem nichtkoordinierten System erreichen. Auch außerhalb des EWS gab es Länder mit einer ähnlich starken Abnahme der Inflation (1). Darüber hinaus haben Länder wie die Bundesrepublik wohl länger gebraucht, bis die Inflationsrate auf das gewünschte Niveau gedrückt werden konnte.

Insofern ist das Argument, das EWS zeige, wie erfolgreich die internationale Koordination der Politik sein könne, zu relativieren: Der Erfolg des EWS beruht - mit den genannten Einschränkungen - vor allem darauf, daß das System in einer Zeit entstand, in der es von fast allen Ländern als vorrangig angesehen wurde, mehr Preisniveaustabilität zu erreichen. Damit ist aber keineswegs sicher, daß das EWS auch in Zukunft Bestand haben wird. Wenn einzelne Länder lieber wieder die Arbeitslosigkeit bekämpfen und die Geldpolitik lockern wollen, kann das im Rahmen des EWS nur gelingen, wenn auch die Bundesrepublik ihren Stabilitätskurs aufgibt. Nicht zuletzt daher dürften auch die Forderungen einiger Regierungen rühren, die Bundesrepublik solle ihre interne Nachfrage ankurbeln. Ist die Bundesbank aber zu einem nachhaltigen Kurswechsel nicht bereit, können Spannungen entstehen, wenn andere Länder nicht das gleiche Ziel verfolgen wollen wie die Bundesrepublik (2).

V. Internationale Koordination: nur eine Neuauflage der Lokomotiven-Strategie?

Die Befürworter der internationalen Koordination tragen ihre Argumente fast ausschließlich im Rahmen eines keynesianischen Modells vor. Dies gilt sowohl für die aufwendigen empirischen Arbeiten - wie etwa von Oudiz, Sachs [1984] - als auch für die in vielen Publikationen mehr "verbalen" Aufforderungen der EG-Kommission oder der OECD. Typischerweise wird argumentiert:

-
- (1) Zu ihnen gehören Großbritannien und zuletzt auch Portugal, also Länder, die ebenfalls lange Zeit sehr hohe Preissteigerungsraten aufwiesen.
 - (2) Die Einstellung einiger Länder zum EWS erscheint bisweilen ambivalent: Einerseits versprechen sie sich Vorteile davon, daß sie ihre Politik an der stabilitätsorientierten Bundesrepublik ausrichten, andererseits beklagen sie den allzu strikten Kurs. Offenbar würden sie es vorziehen, wenn zwar das EWS existierte, aber eine im Durchschnitt höhere Inflationsrate erreicht würde.

- (i) Die gegenwärtig hohe Arbeitslosigkeit läßt sich vor allem - oder ausschließlich - mit einem Mangel an Nachfrage erklären. So wird beklagt, daß die Wirtschaftspolitik in den letzten Jahren nicht expansiv genug war (1); es sei nun an der Zeit, die übermäßige Zurückhaltung der vergangenen Jahre aufzugeben (2). Das keynesianische Element zeigt sich auch darin, daß ständig von "output gaps" die Rede ist. Abgesehen davon, daß solche Konzepte ohnehin umstritten sind, werden dafür Größenordnungen angenommen, die teilweise weit über dem liegen, was andere Institutionen schätzen. So unterstellt Oudiz [1985] in seinem "Baseline-Szenario" z.B. für die Bundesrepublik eine Lücke von mehr als 6 vH für das Jahr 1986. Die Schätzungen des Sachverständigenrats [1986, S. 65] über das Produktionspotential dagegen beinhalten, daß die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung 1986 nahezu dem langjährigen Durchschnitt im Zeitraum 1963-1985 entspricht.
- (ii) Da stets die Nachfrageseite betont wird, spielen fast ausschließlich Maßnahmen der Geld- und Finanzpolitik eine Rolle. Ganz im Sinne des einfachen Mundell/Fleming-Modells oder des Absorptionsansatzes soll das "demand management" so gestaltet werden, daß sich die Gesamtnachfrage erhöht und - je nach Differenzierung der Expansionsmaßnahmen - international in der gewünschten Weise verschiebt (3). Man unterstellt auch, daß es mit Hilfe der Geld- und Finanzpolitik gelingen kann, reale Größen wie Beschäftigung und Produktion zu steuern. Die Wirksamkeit der Geldpolitik hängt jedoch davon ab, ob bei den Wirtschaftssubjekten Geldillusion vorhanden ist. Daß diese vorhanden ist, wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur der letzten 15 Jahre aber bestritten. So kommen empirische Studien zu dem Ergebnis, daß es der Geldpolitik nicht auf Dauer gelungen ist, reale Größen zu beeinflussen. Umstritten ist auch gerade in jüngster Zeit, welche Wirkungen von der Finanzpolitik auf Variable wie Beschäftigung, Zinsen und Wechselkurse ausgehen (4).

-
- (1) Vgl. Oudiz [1985]. Er spricht von einem "disinflationary bias" der Wirtschaftspolitik in den europäischen Ländern.
- (2) Vgl. OECD [a, S. XI]. Man bezieht sich - außer auf Japan - vor allem auf die Bundesrepublik : "Fiscal prudence over recent years in Germany has created scope for a larger budgetary contribution to domestic demand...".
- (3) Typisches Beispiel für die Betonung der Nachfrageseite und das Verschieben von Leistungsbilanzsalden ist die Empfehlung der EG-Kommission und auch der OECD [a, S. IX], daß die USA ihre interne Nachfrage zurückdrängen, die Überschußländer aber stärker expandieren sollten.
- (4) Die Debatte entzündet sich vor allem an der Frage, ob Budgetdefizite expansiv wirken oder nicht. Die keynesianische Hypothese, daß ein Defizit konjunktur-

- (iii) Die Zuversicht, daß sich reale Größen steuern lassen, hängt vor allem mit dem Zeithorizont der Analysen zusammen; betrachtet wird in erster Linie die ganz kurze Frist. Argumentiert wird dann im Rahmen der Phillips-Kurve, etwa wenn es darum geht, die Effekte einer expansiven Geldpolitik abzuschätzen. Bei flexiblen Wechselkursen verläuft die kurzfristige Phillips-Kurve steiler. Eine koordinierte Expansion sei notwendig, um zu verhindern, daß die Beschäftigungseffekte ausbleiben und es zu einem raschen Anstieg der Inflation kommt (französisches Experiment). Ist der Zeithorizont aber richtig gewählt? Selbst Befürworter der Koordination sind hier skeptisch und halten es für möglich, daß die im Rahmen der Koordination erzielten Effekte, die die Wohlfahrt kurzfristig erhöhen, nicht immer Bestand haben werden (1). Des weiteren räumen sie ein, daß die kurz- und langfristigen Zielfunktionen durchaus unterschiedlich sein können und, vor allem, daß der kurze Zeithorizont, der den Modellen zugrunde liegt, eher dem der Politiker entspreche: "...Oudiz observed that what arguments were appropriate in the objective function depended on the time period of the analysis. It was possible to conceive of a long-run analysis and objective function. But this lay beyond the scope of present quantitative models and, possibly, beyond the interest of the policymakers" [General Discussion, 1984, S. 75]. Damit wird die Kurzatmigkeit in der Geld- und Finanzpolitik sanktioniert (2)!
- (iv) Die Angebotsseite wird bei den Koordinationsvorschlägen kaum erwähnt oder spielt keine Rolle; allgemein wird unterstellt, daß genügend Kapazitäten vorhanden seien und es in erster Linie darauf ankäme, die Nachfragelücke zu füllen. Entsprechend wird den relativen Preisen keine wichtige Funktion bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Probleme zugewiesen. Wenn die Befürworter der Koordination die Zinsen für "zu hoch" halten, schließen sie daraus, die Geldpolitik müsse gelockert werden; hohe Zinsen können aber auch

anregend wirkt, wurde in letzter Zeit bestritten von denjenigen, die betonen, daß es keinen großen Unterschied macht, ob der Staat Steuern erhebt oder sich statt dessen verschuldet. Zu dieser Diskussion vgl. Brunner [1986].

- (1) In der "General Discussion" [1984, S. 75] des Papiers von Oudiz, Sachs [1984] heißt es: "Sachs acknowledged that some effects might be modified or conceivably even reversed when looked at beyond the horizon of the model...". Jedoch: "But he did not agree that the short-run welfare results would be overturned". - In bezug auf die beim Bonner Gipfel 1978 beschlossenen Maßnahmen vgl. Horne, Masson [1987, S. 29 f.]: "... the Bonn measures placed insufficient emphasis on the medium-term consequences of fiscal expansion...".
- (2) Und die Rolle des Ökonomen als Politikberater wird auf ein "your obedient servant"-Niveau reduziert [Vaubel, in Vorbereitung].

signalisieren, daß eine Knappheit an Kapital besteht, es sich also um ein Angebotsproblem handelt. Ebenso wird bei der Diskussion des Beschäftigungsproblems die Rolle der Reallöhne nicht diskutiert. Ist die Arbeitslosigkeit vor allem dadurch bedingt, daß das Niveau der Reallöhne zu hoch und ihre Struktur den Marktverhältnissen nicht angemessen ist, muß an dieser Ursache angesetzt werden. Eine kurzfristig angelegte Nachfragestimulierung hilft hier nicht; setzt die Wirtschaftspolitik bei der Angebotsseite an, ist eine internationale Koordination nicht erforderlich.

Insgesamt gleichen die Forderungen und die Art der Analyse dem Ansatz, der in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre als "Lokomotiven-Strategie" propagiert wurde. Tatsächlich betonen die Anhänger, daß die damals im Rahmen dieses Konzepts ergriffenen Maßnahmen am ehesten dem entsprachen, was man sich auch heute unter Koordination vorstellt (1). Allerdings bringt die neuere Diskussion dadurch, daß der spieltheoretische Ansatz miteinbezogen wird, einen Fortschritt: Während in früheren Studien zur internationalen Koordination gezeigt wurde, daß ein koordiniertes Maßnahmenpaket lediglich die Gruppe der westlichen Industrienationen als Ganzes besser stellt als ohne Koordination, demonstriert der spieltheoretische Ansatz, daß sich jedes einzelne Land bei Koordination besser stellt (gemessen an seinen Zielen) als ohne Koordination. Der in den früheren Studien vorausgesetzte Altruismus einiger Länder bei der Durchführung einer koordinierten Konjunkturpolitik wird in dem neuen Ansatz nicht mehr benötigt [vgl. Oudiz, Sachs, 1984, S. 3 f.; Oudiz, in Vorbereitung].

Auch damals hatten Befürworter der Lokomotiven-Strategie behauptet, es bestünden kaum Inflationsgefahren [vgl. z.B. Solomon, 1978]; man verwies auf die vermeintlich hohe Unterauslastung, denn die Arbeitslosigkeit war in einigen Ländern sehr hoch im Vergleich zur Zeit davor. Nach Anwendung der Expansionsmaßnahmen kam es aber trotzdem zu einer Beschleunigung der Inflation. Wenn die Befürworter der Koordination heute dennoch am insgesamt positiven Urteil über das Lokomotiven-Experiment festhalten, so führen sie die Inflation offenbar auf andere Ursachen zurück oder bewerten sie anders. Tatsache ist aber, daß die Inflation schon zunahm, bevor die Ölpreise erhöht wurden. Dies läßt sich sehr gut damit erklären,

(1) Vgl. u.a. Cooper [1986] und Bean [1985]. - Verwiesen wird vor allem auf das Maßnahmenpaket, das im Juni 1978 auf dem Bonner Weltwirtschaftsgipfel beschlossen wurde.

daß die Geldpolitik weltweit schon 1977 auf Expansionskurs gegangen war. Der Anstieg der Ölpreise hat den Inflationsprozeß zwar verstärkt, aber nicht ausgelöst (1).

VI. Was ist von Absprachen auf internationaler Ebene zu erwarten?

Die wirtschaftlichen Probleme, die gegenwärtig in den Industrieländern zu beobachten sind, können wohl nicht damit erklärt werden, daß es an Gelegenheiten zur Koordination mangelte (2). Wurden diese nicht genutzt? Oder war die Koordination lediglich schlecht?

Was die regelmäßig stattfindenden Wirtschaftsgipfel betrifft, so wird hier allgemein beklagt, daß sie wenig zur Koordination beigetragen haben, weil die Ergebnisse oder Handlungsanweisungen nicht konkret genug waren (3). Die einzelnen Länder neigen offenbar dazu, möglichst wenig zu versprechen. Da sich die Teilnehmer immer wieder treffen, ist die Wahrscheinlichkeit, für Versäumnisse oder Nichteinhalten der Versprechungen "bestraft" zu werden, groß (4). Um dies zu vermeiden, gehen sie gar nicht erst Verpflichtungen ein. Hinzu kommt, daß die Teilnehmer auch um die Schwierigkeit bei der Durchsetzung wissen und sich deshalb zurückhalten.

-
- (1) Am frühesten sichtbar war die Zunahme der Inflation in den USA, wo die Geldpolitik schon früh auf Expansionskurs gegangen war. Bereits im Verlauf des Jahres 1978, also bevor die Ölpreise angehoben wurden, beschleunigte sich der Preisanstieg auf rund 10 vH, nach rund 6 1/2 bzw. 5 1/2 vH in den beiden Jahren davor. In den anderen Ländern setzte der Prozeß etwas später ein.
 - (2) Auch zu diesem Zweck sind ja internationale Organisationen eingerichtet worden. Außerdem treffen sich Regierungen und Notenbanken - auch Vertreter der Arbeitgeber und Gewerkschaften - in kurzen Abständen.
 - (3) Vielzitierte Ausnahme ist der Bonner Gipfel von 1978. - Daß es an konkreten Aussagen mangelt, kann auch damit zusammenhängen, daß es bei fast jedem Gipfel andere, nicht auf die Wirtschaftspolitik beschränkte Probleme gab. Vgl. dazu auch Putnam, Bayne [1985].
 - (4) Für die Gipfel trifft zu, daß "... alle drei Faktoren - kleine Gruppe, Glaubwürdigkeit des Unterhändlers und Fortsetzung des Spiels - die Wahrscheinlichkeit, das Gefangendilemma zu überwinden, erhöhen" [Putnam, Bayne, 1985, S. 279].

Der Mangel an konkreten Absprachen dürfte darüber hinaus auf die Unterschiede zurückzuführen sein, die zwischen den Ländern hinsichtlich ihrer Ziele bestehen. Unterschiede in den Präferenzen der einzelnen Länder sind durchaus normal, und die Flexibilität der Wechselkurse erlaubt es, daß ein Land eher einen selbständigen Kurs in der Geld- und Finanzpolitik verfolgen und den ihm geeignet erscheinenden Weg wählen kann, die wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen (1). Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik verlangt zwar nicht, daß alle Länder hinsichtlich ihrer Prioritäten übereinstimmen; wohl aber ist eine permanente Abstimmung von Maßnahmen notwendig. Während das Gleichgewicht ohne Koordination (Nash-Gleichgewicht) (2) stabil ist, muß über die vermeintlich bessere Lösung immer wieder neu verhandelt werden. Ob solch permanentes Feilschen um den richtigen Kurs nicht zu Irritationen der Märkte führt, ist nicht leicht zu entscheiden. Die Tatsache aber, daß man sich z.B. nicht einmal über die Liberalisierung des internationalen Waren- und Kapitalverkehrs einigen kann, obwohl diese allen Ländern Vorteile bringt und zudem von allen für erstrebenswert gehalten wird (3), läßt nicht erwarten, daß man leicht zu einer Einigung über weitaus strittigere Themen kommt. Offenbar ist für die Verhandlungen nicht nur wichtig, ob möglicherweise Kosten entstehen und wie sie zu verteilen sind; vielmehr scheinen sie auch deshalb nicht zu Ergebnissen zu kommen, weil auch über die Verteilung der Vorteile, die aus möglichen Maßnahmen entstehen, Uneinigkeit herrscht [vgl. Cooper, 1986].

Eine weitere Voraussetzung dafür, daß die Koordination überhaupt zustandekommt und Bestand haben kann, ist die Glaubwürdigkeit der Absprachen. Hier kommt den Zusagen, die im internationalen Rahmen gemacht werden, die gleiche Bedeutung zu wie den Ankündigungen im nationalen Rahmen. Die Erfahrungen damit sind aber eher schlecht. Dies trifft zum einen für die Planungen der Finanzpolitik zu: In den letzten Jahren ist es nicht überall und nicht immer im gewünschten Ausmaß zum versprochenen Rückgang des Ausgabenanstiegs oder der Defizite gekommen. Zum anderen haben die Notenbanken die angekündigten Geldmengenziele in vielen Fällen nicht eingehalten (4). Eine Rechtfertigung für Zielverfehlungen dürfte im internationalen Rahmen besonders schwerfallen. Möglicherweise würde das Verhand-

(1) Unabhängigkeit beim Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente bedeutet allerdings keineswegs Unabhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung im Ausland.

(2) Vgl. Abschnitt II.

(3) Eine Aussage gegen den Protektionismus fehlt in keinem Kommuniqué der Wirtschaftsgipfel.

(4) Vgl. dazu auch die Übersicht in OECD [a, S. 15 f.].

lungsklima erheblich durch Schuldzuweisungen gestört, neue Absprachen würden erschwert. Wahrscheinlich ist, daß der Wert von angekündigten Zielen überhaupt deutlich abnimmt, wenn sich mehrere Länder nicht an Zusagen gebunden fühlen. Die gegenwärtige Diskussion läßt nicht vermuten, daß es zu einer guten Zusammenarbeit mit verlässlichen Ankündigungen kommen kann. So haben die USA es schon vor einiger Zeit aufgegeben, Geldmengenziele einzuhalten. Es mag zwar für dieses Land zutreffen, daß die Definitionen von Geldmengenaggregaten sich geändert haben und daß die Steuerung erschwert ist; die neue Geldpolitik hat aber wohl in erster Linie damit zu tun, daß man Geldmengenziele prinzipiell nicht für geeignet hält. Auch fordert man deshalb andere Länder auf, von ihren Zielen abzuweichen (1). Auf einer solchen Basis könnte eine internationale Koordination, selbst wenn man sie für sinnvoll hielte, nicht funktionieren (2).

VII. Können die wirtschaftspolitischen Ziele auch ohne Koordination erreicht werden?

Es wurde beschrieben, daß die Argumente der Koordinationsbefürworter nicht stichhaltig sind. Vor allem scheint es, daß

- die Voraussetzungen, die der spieltheoretische Ansatz z.B. über das Verhalten der Wirtschaftspolitiker und ihren Wissensstand macht, nicht erfüllt sind;
- die Auswahl der Ziele und Mittel sowie ihre Zuordnung nicht sinnvoll sind, vor allem, wenn es um die Einbeziehung von Leistungsbilanzsalden und bestimmte Wechselkurse geht;

(1) So wird die Deutsche Bundesbank auf der internationalen Bühne nicht deshalb kritisiert, weil sie das angekündigte Geldmengenziel nicht eingehalten hat, sondern dafür, daß sie bestrebt ist, sich wieder dem Ziel zu nähern.

(2) Auf einer Konferenz wurde kürzlich von Befürwortern der Koordination darauf hingewiesen, daß die Regierungen durch ihre Politik der letzten Jahre eigentlich eine hohe Glaubwürdigkeit erreicht hätten; es sei ihnen gelungen, die Inflationsraten nachhaltig zu reduzieren. Da gegenwärtig aber das Problem der Arbeitslosigkeit besonders gravierend sei, sollten doch die Regierungen nun ihre Glaubwürdigkeit ausnutzen und noch einmal (dann aber wirklich zum letzten Mal!) die Geldmenge kräftig erhöhen. Als Begründung wurde genannt: Glaubwürdigkeit an sich nütze keinem, sie müsse auch für etwas gebraucht werden! Ganz sicher ist dies nicht der aktuelle Stand der wissenschaftlichen Debatte; aber es ist nicht auszuschließen, daß der Rat ernst gemeint war.

- allzusehr auf die kurze Frist abgestellt wird und deshalb wichtige Effekte, insbesondere die Inflationswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen, vernachlässigt werden;
- die Bedeutung der Änderung relativer Preise für Wachstum und Beschäftigung weitgehend vernachlässigt wird;
- kaum auf erfolgreiche Koordinationsbeispiele verwiesen werden kann.

Mögliche Fehler, die wegen des Zeithorizonts oder der falschen Zuordnung von Zielen und Mitteln auftreten können, werden vermieden, wenn in jedem Land ein Konzept der Wirtschaftspolitik verfolgt würde, das sich an der mittleren Frist orientiert (1). Dieses enthält u.a. die Empfehlung, daß die Geldpolitik stetig ausgerichtet werden soll mit dem Ziel, das Preisniveau zu stabilisieren. Ebenso sollte die Finanzpolitik nicht von Fall zu Fall eingreifen, sondern einer Regel folgen und so zu einem möglichst stetigen Wirtschaftswachstum beitragen. Eine vorangekündigte staatliche Politik hat den Vorteil, daß die Unternehmen und Arbeitnehmer sich darauf einstellen können; ihre Erwartungen werden stabilisiert (2). Bei einer stetigen und inflationsvermeidenden Geld- und Finanzpolitik bliebe die Verantwortung für die Beschäftigung bei den Tarifparteien.

Im Rahmen dieser Strategie ist die Rollenverteilung so vorzunehmen, daß jedes wirtschaftspolitische Instrument für das Ziel eingesetzt wird, für das es den relativ größten Beitrag leisten kann. Die Zuordnung ist eindeutig, und eine internationale Koordination der wirtschaftspolitischen Mittel ist nicht notwendig. Sie schafft Klarheit bei den Verantwortlichkeiten; denn es wäre z.B. nicht nützlich, wenn die Deutsche Bundesbank für die Arbeitslosigkeit in anderen Ländern verantwortlich gemacht würde. Nicht nur entspräche diese Zuordnung nicht den kompara-

(1) Vgl. dazu z.B. Gebert, Scheide [1980] und Vaubel [1983]. Es entspricht dem Ziel eines stetigen, inflationsfreien Wachstums, das alle an den Weltwirtschaftsgipfeln beteiligten Länder anstreben.

(2) Mit anderen Worten, der Staat soll in den Stabilisierungsprozeß, den die Privaten für sich vornehmen, nicht eingreifen; dann ist sichergestellt, daß Fehlentscheidungen sofort auf den Verursacher zurückfallen und so Korrekturen veranlaßt werden. Das Konzept impliziert auch, daß der Staat bei realen Schocks nicht für zusätzliche Verwirrung sorgt und nicht versucht - sicherlich in wohlgemeinter Absicht -, die Anpassung zu erleichtern. Im Hinblick auf das Beispiel der Ölpreiserhöhung schrieb von Hayek [1980] dazu: "As the price of gasoline goes up, either you have to buy less gasoline or buy less of everything else. If you look to the government for help for the time being, it makes you not see what your real problem is".

tiven Vorteilen, sie würde wohl auch das "moral hazard"-Problem verschärfen: Wenn man immer das Ausland dafür verantwortlich machen kann, daß die internen Ziele nicht erreicht werden, ist der Anreiz gering, eigene Anstrengungen in den verschiedenen Bereichen der Wirtschaftspolitik zu unternehmen.

Wird im Rahmen einer solchen Strategie die Hektik bei wirtschaftspolitischen Maßnahmen vermindert, wäre auch viel für die Stabilität der Wechselkurse getan. Allerdings müssen diese sich dann ändern können, wenn die Länder - wegen ihrer unterschiedlichen Prioritäten - ein unterschiedliches Tempo bei der Anpassung an die Ziele wählen. Koordination hätte in einer solchen Strategie durchaus Platz, wenn sie dazu dient,

- daß sich die Regierungen gegenseitig über ihre Absichten informieren;
- daß die Ziele gemeinsam - wenn auch mit unterschiedlichem Pfad - angestrebt werden;
- daß bewußte Konfliktstrategien - wie z.B. "beggar-thy-neighbour-policies" oder die Errichtung von Handelsbarrieren - vermieden werden.

Literaturverzeichnis

- BACHARACH, Michael, Economics and the Theory of Games. London 1977.
- BARRO, Robert J., David B. GORDON, "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model". The Journal of Political Economy, Vol. 91, 1983, S. 589-610.
- BEAN, Charles R., "Macroeconomic Policy Co-ordination: Theory and Evidence". Recherches Economiques de Louvain, Vol. 51, 1985, S. 267-283.
- BRUNNER, Karl, "Deficits, Interest Rates and Monetary Policy". Cato Journal, Vol. 5, 1986, S. 706-726.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF), Finanzbericht 1986/87. Bonn 1986.
- CANZONERI, Matthew B., Jo Anna GRAY, "Monetary Policy Games and the Consequences of Non-Cooperative Behavior". International Economic Review, Vol. 26, 1985, S. 547-564.
- , Patrick MINFORD, When International Policy Coordination Matters: An Empirical Analysis. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series, 119, London 1986.
- COOPER, Richard N. [1985a], "Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies". In: Ronald W. JONES, Peter B. KENEN (Eds.), Handbook of International Economics, Vol. II. Amsterdam 1985, S. 1195-1234.
- [1985b], "Panel Discussion: The Prospects for International Economic Policy Coordination". In: Willem H. BUITER, Richard C. MARSTON (Eds.), International Economic Policy Coordination. Cambridge, Mass., 1985, S. 366-372.
- , International Economic Cooperation: Overview and a Glimpse of the Future. Paper presented at the OECD 25th Anniversary Symposium, Paris, 21. und 22. Oktober 1986.
- CORDEN, W. Max, "The Logic of the International Monetary Non-system". In: Fritz MACHLUP, Gerhard FELS, Hubertus MÜLLER-GROELING (Eds.), Reflections on a Troubled World Economy. Essays in Honour of Herbert Giersch. London 1983, S. 59-74.
- DE GRAUWE, Paul, "Should the U.K. Join the European Monetary System?". In: HOUSE OF COMMONS, Treasury and Civil Service Committee, The Financial and Economic Consequences of UK Membership of the European Communities. Memoranda on the European Monetary System. London 1985, S. 5-11.
- DEUTSCHE BUNDESBANK, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 43 vom 11.6.1987.
- DREZE, Jacques, Charles WYPLOSZ, Charles R. BEAN, Francesco GIAVAZZI, Herbert GIERSCHE, The Two-Handed Growth Strategy for Europe: Autonomy through Flexible Cooperation. Brüssel 1987, unveröff. Manuskript.
- EGGERSTEDT, Harald, Stefan SINN, "The EMS 1979-1986: The Economics of Muddling Through". Geld und Währung, Vol. 3, 1987, S. 5-23.

- EUROPAISCHE GEMEINSCHAFTEN (EG), Kommission, Jahreswirtschaftsbericht 1986-87. Brüssel, November 1986.
- FISCHER, Stanley, International Macroeconomic Policy Coordination. NBER Working Papers, 2244, Cambridge, Mass., 1987.
- FRANKEL, Jeffrey A., Katharine A. ROCKETT, International Macroeconomic Policy Coordination when Policy-Makers Disagree on the Model. NBER Working Papers, 2059, Cambridge, Mass., 1986.
- FRENKEL, Jacob, "The Collapse of Purchasing Parities During the 1970's". European Economic Review, Vol. 16, 1981, S. 145-195.
- , "The International Monetary System: Should it be Reformed?". The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 77, 1987, S. 205-210.
- GEBERT, Dietmar, Joachim SCHEIDE, Die Lokomotiven-Strategie als wirtschaftspolitisches Konzept. Kiel 1980.
- "GENERAL DISCUSSION" des Beitrags von Oudiz, Sachs [1984]. Brookings Papers on Economic Activity, 1984, Nr. 1, S. 74-75.
- HAYEK, Friedrich A. von, "Gradualism Unacceptable. Stop Inflation Quickly". International Herald Tribune, Paris, 19.2.1980, S. 7.
- HORNE, Jocelyn P., Paul R. MASSON, "International Economic Cooperation and Policy Coordination". Finance and Development, Vol. 24, Juni 1987, S. 27-31.
- INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, Promoting World Recovery. Washington, Dezember 1982.
- MARTINEZ-OLIVA, Juan Carlos, Policy Makers' "Revealed Preferences" and Macroeconomic Policy Coordination: An Appraisal. Kiel Advanced Studies Working Papers, 84, Februar 1987.
- , Stefan SINN, The Game-Theoretic Approach to International Policy Coordination: Assessing the Role of Targets. Kiel Advanced Studies Working Papers, 97, September 1987.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) [a], Economic Outlook. Paris, Juni 1987.
- [b], Main Economic Indicators. Paris, Juli 1987.
- LOUDIZ, Gilles, European Policy Coordination: An Evaluation. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series, 81, London 1985.
- , "Macroeconomic Policy Coordination: Where Should We Stand?". In: Herbert GIERSCH (Ed.), Macro and Micro Policies for More Growth and Employment. Symposium 1987, in Vorbereitung.
- , Jeffrey SACHS, "Macroeconomic Policy Coordination among the Industrial Economies". Brookings Papers on Economic Activity, 1984, Nr. 1, S. 1-64.
- PUTNAM, Robert D., Nicholas BAYNE, Weltwirtschaftsgipfel im Wandel. Bonn 1985.

- ROGOFF, Kenneth, "Can International Monetary Policy Cooperation Be Counter-productive?". *Journal of International Economics*, Vol. 18, 1985, S. 199-217.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Jahresgutachten 1986/87. Bundestagsdrucksache 10/6562, Bonn, 25.11.1986.
- SCHEIDE, Joachim, "Mehr Stabilität durch Wechselkurszielzonen?". *Die Weltwirtschaft*, 1986, H. 1, S. 38-46.
- SCHMIDT, Helmut, "Die Weltwirtschaft ist unser Schicksal". *Die Zeit*, 25.2.1983, S. 25-31.
- SOLOMON, Robert, *The Locomotive Approach*. März 1978, unveröff. Manuskript.
- STEIN, Herbert, *Best Selling Fiction: 3 Million Lost Jobs*. *The Wall Street Journal*, European Edition, Brüssel, 31.7.1985.
- TRAPP, Peter, "Frankreich: Ausbruch aus der Rezession gescheitert". *Die Weltwirtschaft*, 1982, H. 1, S. 48-63.
- VAUBEL, Roland, *Internationale Absprachen oder Wettbewerb in der Konjunkturpolitik?* Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, 77, Tübingen 1980.
- , "Coordination or Competition among National Macro-economic Policies?". In: Fritz MACHLUP, Gerhard FELS, Hubertus MÜLLER-GROELING (Eds.), *Reflections on a Troubled World Economy. Essays in Honour of Herbert Giersch*. London 1983, S. 3-28.
- , "International Collusion or Competition for Macroeconomic Policy Coordination? A Restatement". *Recherches Economiques de Louvain*, Vol. 51, 1985, S. 223-240.
- , "Comment" zu Gilles Oudiz, "Macroeconomic Policy Coordination: Where Should We Stand?". In: Herbert GIERSCH (Ed.), *Macro and Micro Policies for More Growth and Employment*. Symposium 1987, in Vorbereitung.