

**Wenn Reden Silber und Handeln Gold ist:
Kommunikation und Kooperation
in der internationalen Bankenregulierung**

Philipp Genschel und Thomas Plümper

96/4

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Lothringer Straße 78
D-50677 Köln
Germany

Telephone 0221 / 33605-0
Fax 0221 / 33605-55
E-Mail mpi@mpi-fg-koeln.mpg.de
Home Page <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>

MPIFG Discussion Paper 96 / 4
ISSN 0944-073
April 1996

Zusammenfassung

Hat Kommunikation einen positiven Einfluß auf Kooperation? In der Debatte, die die deutsche Theorie internationaler Beziehungen in den letzten Jahren um die Rationalität von Kommunikation geführt hat, wird diese Frage emphatisch bejaht. Es besteht Konsens, daß internationale Verhandlungen die Chancen für das Zustandekommen internationaler Kooperation verbessern. Der Aufsatz zeigt, daß diese Annahme nicht generell zutrifft. Die Wirkungen von Kommunikation sind ambivalenter, als in der Debatte unterstellt wird. Am Beispiel der internationalen Bankenregulierung wird demonstriert, daß Verhandlungen das Zustandekommen von Kooperation stören, verzögern oder sogar ganz verhindern können. Auf der Grundlage einer spieltheoretischen Analyse werden strategische Konstellationen identifiziert, die es wahrscheinlicher beziehungsweise unwahrscheinlicher machen, daß Kommunikation sich förderlich auf die Kooperationsentwicklung auswirkt.

Abstract

Is communication conducive to cooperation? German students of international relations generally agree that the former is a crucial prerequisite of the latter. The aim of this paper is to show that this assumption is not universally valid. The effects of communication are more ambiguous than commonly acknowledged. Evidence from international cooperation in banking regulation proves that communication may at times disrupt, delay, or even preclude collaboration. A game-theoretic analysis identifies strategic constellations which reduce the probability that communication is conducive to cooperation.

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Multilaterale Verhandlungen und internationale Kooperation	7
3	Kommunikation und Kooperation in der internationalen Bankenregulierung	11
3.1	Blockierter Multilateralismus	13
3.2	Unilateralismus aus Verzweiflung	16
3.3	Sequentieller Multilateralismus	18
4	Eine Fallinterpretation	21
5	Kommunikation, Verhandlungen und internationale Governance	30
	Literatur	34

1 Einleitung

Es ist ein gern gehegtes Vorurteil, daß internationale Verhandlungen das Zustandekommen internationaler Kooperation erleichtern. Sie bieten ein Kommunikationsmedium, durch das Staaten in einer anarchischen Welt ihre Handlungen koordinieren und auf Frieden und wirtschaftliche Entwicklung hinlenken können. Solange eine Weltregierung fehlt, die eine am globalen Gemeinwohl orientierte Politik durchsetzt, gelten deshalb zwischenstaatliche Verhandlungen als bestes Substitut.

Daß Verhandlungen das Zustandekommen internationaler Kooperation fördern, gehörte lange Zeit auch zu den impliziten Grundannahmen der Theorie internationaler Beziehungen. Erst in letzter Zeit wird aber explizit erforscht, *wie* sie das tun. In der deutschen Debatte um Kommunikation und Rationalität werden zwei verschiedene Theorien der Wirkungsweise internationaler Kommunikation miteinander konfrontiert.¹ Auf der einen Seite stehen vom Rational-Choice-Ansatz geprägte Autoren, die zwischenstaatliche Kommunikation als Mittel der kollektiven Prüfung struktureller Gegebenheiten im Hinblick auf gemeinsame Handlungsoptionen verstehen. Auf der anderen Seite konzeptualisieren konstruktivistische Theoretiker internationale Verhandlungen als Instrument der Herstellung gemeinsamer Interpretationen.²

Im Zuge dieser Kommunikationsdebatte werden die Unterschiede zwischen Rational Choice und Konstruktivismus pointiert und dramatisiert. Die zweifelsfrei bestehenden Divergenzen sollten aber nicht verdecken, daß zwischen beiden Positionen ein grundsätzlicher Konsens darüber besteht, daß Verhand-

1 Wir verwenden in diesem Text die Begriffe Kommunikation und Verhandlung gelegentlich synonym, obwohl die Bedeutungsinhalte dieser Begriffe nicht immer deckungsgleich sind: Verhandlungen basieren auf Kommunikation, aber nicht alle Kommunikation konstituiert gleichzeitig auch Verhandlungen. Verhandlungen stellen nur eine Teilmenge aller Kommunikationsprozesse dar. Wenn wir trotzdem im folgenden begrifflich nicht immer streng zwischen Kommunikation und Verhandlung unterscheiden, so rechtfertigt sich das dadurch, daß Verhandlungen die sichtbarsten und folgenreichsten Kommunikationsprozesse in den zwischenstaatlichen Beziehungen sind. Es erscheint deshalb sinnvoll, empirische Analysen des Zusammenhanges von Kommunikation und Kooperation an diesen Prozessen beginnen zu lassen. (Zur Konzeptualisierung von Kommunikationsprozessen in den internationalen Beziehungen vgl. auch von Prittwitz 1996.)

2 Für Kommentare und hilfreiche Anregungen danken wir Thomas Gehring, Otto Keck, Beate Kohler-Koch, Gert Krell, Monika Medick-Krakau, Volker v. Prittwitz, Thomas Risse-Kappen, Fritz W. Scharpf, Uwe Schimank sowie den Teilnehmern der DVPW-Tagung „Ideen und Normen in der internationalen Politik“ in Arnoldshain, 18.–20. Februar 1996.

lungen prinzipiell förderlich für die internationale Kooperation sind. Keine der beiden Seiten ist natürlich so naiv, die Möglichkeit des Scheiterns von Verhandlungen zu bestreiten. Sie stimmen aber grundsätzlich darin überein, daß Verhandlungen in jedem Fall die Wahrscheinlichkeit von Kooperation und Institutionenbildung erhöhen. Die Möglichkeit, daß Verhandlungsprozesse das Zustandekommen von Kooperation erschweren können, wird nicht gesehen oder zumindest nicht analysiert. Die von den Kontrahenten bemühten empirischen Referenzen beschränken sich auf Fälle, in denen multilaterale Verhandlungen tatsächlich die Voraussetzung multilateraler Kooperation gewesen zu sein scheinen, wie etwa im Umweltschutz oder bei der Handelsliberalisierung. Fälle, in denen Kooperation trotz erfolgloser Verhandlungen oder ganz ohne Kommunikation zustande kommt, spielen dagegen keine Rolle oder werden sogar explizit geleugnet (z.B. Müller 1996: 371).

Internationale Verhandlungen haben in *beiden* Perspektiven ausgesprochen positive Konnotationen. Sie erscheinen als etwas, das den Akteuren Chancen zu gemeinsamer Wohlfahrtssteigerung bietet, ohne ihnen Nachteile aufzubürden, als Opportunität ohne Opportunitätskosten, als Nutzen ohne Reue. Wenn Verhandlungen scheitern, so haben die Akteure gegenüber dem Status quo ante wenig verloren, wenn sie dagegen Erfolg haben, können sie sich kollektiv und individuell mitunter stark verbessern.

Die These, Verhandlungen generierten lediglich Nutzen, aber keine Kosten, ist so offensichtlich überzogen, daß sie sich wahrscheinlich kein Teilnehmer der Kommunikationsdebatte sie sich explizit zu eigen machen würde. Immerhin müssen diese sich aber den Vorwurf gefallen lassen, die möglichen Kosten von Kommunikation nie extra problematisiert zu haben. Der vorliegende Aufsatz soll helfen, dieses Defizit zu beseitigen. Während die Kommunikationsdebatte deutlich gemacht hat, daß Verhandlungen die Realisierung von Kooperation zu fördern und zu erleichtern vermögen, soll er zeigen, daß Verhandlungen unter bestimmten Bedingungen auch Verzögerungen und Störungen des Kooperationsprozesses verursachen können. Diese Bedingungen sollen benannt und diskutiert werden.

Abschnitt 2 führt zunächst in die deutsche Debatte über Kommunikation und Kooperation in den internationalen Beziehungen ein. Im Unterschied zu den an dieser Debatte Beteiligten betonen wir die Gemeinsamkeiten der widerstreitenden Perspektiven. In Abschnitt 3 wird ein empirischer Fall geschildert, dessen Verlauf den konsensualen Grundannahmen dieser Debatte widerspricht. Am Beispiel der internationalen Bankenregulierung zeigen wir, daß Verhandlungen durchaus hinderlich für das Zustandekommen von Kooperation sein können. In Abschnitt 4 wird dieser Fall analysiert. In Abschnitt 5

werden abschließend generelle Schlußfolgerungen über den Zusammenhang zwischen Kommunikation und Kooperation gezogen.

2 Multilaterale Verhandlungen und internationale Kooperation

Dem internationalen System fehlt eine politische Autorität, die staatliches Handeln koordiniert, internationale Absprachen garantiert und weltweit gültige Regeln durchsetzen kann. Dieser anarchische Zustand führt jedoch nicht zwangsläufig zu Unordnung, Gewalt und einem Krieg aller gegen alle. Internationale Kooperation ist auch unter anarchischen Bedingungen möglich. Sie kann allerdings nicht hierarchisch erzwungen, sondern sie muß ‚horizontal‘ entwickelt und stabilisiert werden (Kohler-Koch 1993: 117–123).

Die Möglichkeiten und Grenzen horizontaler Kooperation im Schatten der Anarchie sind während der achtziger Jahre eingehend untersucht worden. Ein zentrales Ergebnis dieser kooperationstheoretischen Studien war der Nachweis, daß internationale Regime einen großen Beitrag zur Entschärfung internationaler Kooperationsprobleme leisten können (Keohane 1984; Snidal 1985; Martin 1993). Internationale Institutionen und Normen sind zwar nicht, wie ihre innerstaatlichen Gegenstücke, mit unmittelbaren Zwangsandrohungen versehen. Sie können aber trotzdem helfen, Transaktionskosten zu senken, Informationsasymmetrien zu reduzieren und die dezentrale Sanktionierung von Regelverstößen zu organisieren. Dadurch ermöglichen sie zwischenstaatliche Kooperationen, die sonst ausgeschlossen wären. Insofern können internationale Regime als Lösungen internationaler Kollektivhandlungsprobleme interpretiert werden.

Aus diesem Ergebnis haben einige Kooperationstheoretiker abgeleitet, daß überall dort, wo Kollektivhandlungsprobleme bestehen, auch eine Nachfrage nach internationalen Regimen besteht. Entsprechend dieser ‚funktionalen Theorie‘ (Keohane 1983, 1984) werden Regime gegründet und erhalten, weil und solange sie zweckmäßig zur Lösung bestimmter strategischer Dilemmata sind. Diese Theorie vermag aber nicht zu erklären, wie sich das abstrakte Interesse an einem Regime in konkrete Politik beziehungsweise konkrete Regeln umsetzt. Der von den Akteuren antizipierte Nutzen von internationalen Institutionen ist eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für ihre Existenz.

Eine vollständigere Theorie internationaler Regime muß deshalb nicht nur erklären, warum Regime nützlich und funktional sind, sondern auch, wie diese zustände kommen (Kohler-Koch 1989: 29). Implizit scheint der Mainstream der Regimetheorie immer davon ausgegangen zu sein, daß Regime

das Produkt multilateraler Verhandlungen sind.³ Robert Keohane hat diese Annahme 1989 explizit gemacht und vorgeschlagen, den Begriff internationale Regime für solche Institutionen zu reservieren, die aus formalen internationalen Verhandlungen hervorgegangen sind (Keohane 1989: 4; Keohane 1993). Andere sind ihm darin gefolgt (Gehring 1994a: 395). Die Analyse internationaler Verhandlungen wurde dadurch zu einem Desiderat der Regimeforschung.

Die deutsche Debatte um Kommunikation und Verhandlungen ist zusätzlich durch die von Harald Müller kommunikationstheoretisch begründete Kritik an der Leistungsfähigkeit des Rational-Choice-Ansatzes angeregt worden. In einem 1994 veröffentlichten Artikel behauptet er, Rational-Choice-Ansätze seien grundsätzlich nicht in der Lage, Kommunikation zu modellieren, geschweige denn zu verstehen (Müller 1994). Dies ist von Rational-Choice-Theoretikern erwartungsgemäß bestritten worden (Keck 1995; Schneider 1994). Im Lichte dieser Kritik sah Müller sich zu einigen Korrekturen an seiner ursprünglichen Behauptung genötigt, hält im Kern aber an ihr fest (Müller 1995).

Die Auseinandersetzung zwischen Rational Choice und Konstruktivismus soll hier nicht in allen Einzelheiten auseinandergelegt werden. Im Kern geht die Debatte aber darum, was Kommunikation ist und wie sie konzeptualisiert werden sollte (Risse-Kappen 1995). Rational-Choice-Theoretiker sehen den wesentlichen Effekt von Kommunikationsakten darin, daß sie den Informationsstand der beteiligten Akteure verändern. Die Akteure werden mit Daten, Erklärungen und Theorien konfrontiert, die sie vorher nicht kannten, und sind im Lichte dieser Zusatzinformationen unter Umständen bereit, ihr aktuelles oder geplantes Verhalten zu verändern (Keck 1995; Schneider 1994). Die Konstruktivisten kritisieren das als ein übermäßig verengtes Konzept von Kommunikation. In vielen Fällen sei zwar Kommunikation eine „Signalübertragung über eine Sachlage“ (Müller 1995: 374) ganz wie die Rational-Choice-

3 Allerdings sollte nicht übersehen werden, daß Oran Young bereits 1982 neben verhandelten auch spontan ausgebildete Regime diskutiert hat. Spontane Regime sind nichtintendierte, sich selbst organisierende Arrangements. Sie entstehen ohne bewußte Koordination und explizite Abkommen. Beispiele dieser Regime sind etwa der bis zum ersten Weltkrieg gültige Goldstandard (Kahler 1995: 4), die Regeln der diplomatischen Immunität (Keohane 1989: 4) oder die Mehrzahl der als gültig erachteten internationalen Grenzen. Die Regimetheorie hat sich – beeinflusst von der Debatte über die Bedingungen internationaler Kooperation (Baldwin 1993) – jedoch auf die Analyse verhandelter Regime konzentriert. Die empirischen Archetypen, die bei der Entwicklung des Regimekonzept Pate standen – das GATT, der IWF, die NATO und zunehmend die internationalen Umweltschutzabkommen – sind verhandelte Regime (vgl. die Beiträge in Krasner 1983 und Ruggie 1993).

Theoretiker unterstellen. Oft aber ginge sie darüber hinaus und ziele auf „verständnisorientiertes Handeln“, in dem die Beteiligten nicht nur ihre Sachannahmen, sondern auch „ihre Identitäten und Präferenzen zur Disposition argumentativ ausgewiesener Gründe“ stellten (Schmalz-Bruns 1995: 350). Die Konstruktivisten werfen den Rational-Choice-Theoretikern also vor, sie berücksichtigten bei der Analyse von Kommunikationsprozessen „nur einen Bruchteil des Relevanten und Interessanten“ (Müller 1995: 376–377), während diese behaupten, mit ihrem Kommunikationsbegriff alles abgedeckt zu haben, was über Kommunikation gesagt werden kann (Kohler-Koch 1993: 127; Risse-Kappen 1995).

Der Dissens über die angemessene Konzeptionalisierung von Kommunikation wird mit zunehmend feiner gewirkten Argumenten ausgetragen. Die Frage ist allerdings, wie wichtig diese Auseinandersetzung für die empirische Forschung tatsächlich ist, denn trotz des prinzipiellen Streites um den Kommunikationsbegriff werden die Mechanismen, durch die Kommunikation die Kooperation fördert, von beiden Streitparteien ähnlich beschrieben. Ohne diese Begriffe explizit zu verwenden, wird in den meisten Beiträgen darauf verwiesen, daß Verhandlungen die Kooperation erleichtern, indem sie individuelles und kollektives Lernen ermöglichen (a), die Situationsbewältigung intentional steuerbar machen (b) und Verbindlichkeit zwischen den beteiligten Akteuren herstellen (c).

a) *Lernen*: Verhandlungen bieten den Beteiligten die Chance zum Gedankenaustausch über gemeinsam interessierende Probleme und heben dadurch das Informations- und Reflexionsniveau. Sachliche Annahmen, Präferenzen und Pläne werden im Lichte neuer Informationen und Argumente auf ihre Wirklichkeitstauglichkeit und normative Verträglichkeit geprüft und gegebenenfalls revidiert. Die Gefahr, daß Kooperationsmöglichkeiten ignoriert und Chancen zu gemeinsamer Effizienzsteigerung oder normativer Annäherung übersehen werden, sinkt (Keck 1995: 27; Gehring 1995: 202; Risse-Kappen 1995: 176–177; Müller 1995: 375; Schmalz-Bruns 1995: 357, 361; v. Prittwitz 1996: 52).

b) *Steuerbarkeit*: Verhandlungen erlauben den beteiligten Akteuren, ihre Kooperation intentional zu steuern. Axelrod (1984) und Young (1983) haben gezeigt, daß Kooperations- und Koordinationszusammenhänge sich vollkommen ungeplant und ungesteuert entwickeln können. Linguistische Konventionen beispielsweise werden in der Regel nicht ausgehandelt, sondern gehen aus spontanen Imitationsketten hervor, in denen ein bestimmter Sprachgebrauch solange kopiert wird, bis er sich in einer Population allgemein durchgesetzt hat. Das Problem dieser spontanen Ordnungsbildung ist jedoch ihre vollkommene Naturwüchsigkeit. Weder entstehen

Normen spontan immer dann, wenn sie funktional sinnvoll und von den Akteuren allgemein erwünscht werden, noch sind die spontan entstehenden Normen notwendigerweise optimal (North 1990: 92–104; Gehring 1996: 211). Verhandlungen vermeiden beide Schwächen, weil sie den Akteuren erlauben, über Regeln unabhängig vom zu regelnden Verhalten zu entscheiden. Sie eröffnen „eine zweite Interaktionsebene“, auf der sich die Akteure „gemeinsam auf angestrebtes Verhalten einigen“ (Gehring 1995: 198). Damit ersparen Verhandlungen den Akteuren, sich bei der Auswahl von Koordinationsformen ausschließlich auf kostspielige und nicht immer erfolgreiche *Trial-and-error*-Methoden verlassen zu müssen. Die Akteure gewinnen durch Verhandlungen „kollektive Entscheidungsfähigkeit“ (Gehring 1995: 198; vgl. auch Keck 1995: 15–16, 24; Schmalz-Bruns 1995: 365).

- c) *Teilnehmerbindung*: Verhandlungen fördern die Kooperation schließlich auch dadurch, daß sie eine Selbstbindung der beteiligten Akteure an das Ziel einer gemeinsamen Problemlösung herstellen (Scharpf 1993: 147–155; Prittwitz 1996: 54). Allein durch ihre Teilnahme an einer Verhandlung über ein gemeinsam interessierendes Problem signalisieren die Akteure, daß sie eine konsensfähige Lösung anstreben. Wenn sie dieses Ziel aufgeben, aus der Verhandlung ausbrechen und diese dadurch womöglich zum Scheitern bringen, setzen sie ihre Reputation als vertrauenswürdiger Verhandlungspartner aufs Spiel (Dasgupta 1988). Insbesondere, wenn sich *einzelne* Akteure aus Verhandlungen zurückziehen, müssen sie die Verantwortung für das Scheitern übernehmen.

Thomas Risse-Kappen (1995: 182) hat zu Recht angemahnt, die Positionen in der Kommunikationsdebatte müßten durch die Resultate empirischer Forschung angereichert werden. Das gilt aber natürlich nicht nur für die kontroversen, sondern auch für die bislang unkontrovers gebliebenen Punkte. Deshalb wird im folgenden ein Fall präsentiert, der zeigt, daß die Lernchancen, die Steuerungsoptionen und die Teilnehmerbindung, die Verhandlungen schaffen und hervorrufen, sich nicht immer positiv auf das Zustandekommen von zwischenstaatlicher Kooperation auswirken müssen. Im Fall der internationalen Bankenregulierung haben multilaterale Verhandlungen den Einigungsprozeß blockiert. Erst als einzelne Akteure sich entschlossen, nicht länger zu *verhandeln*, sondern ohne weitere Abstimmung in multilateralen Verhandlungsgremien zu *handeln*, kam in kurzer Zeit eine multilaterale Einigung zustande.

Die Eignung des Falls für die Untersuchung ergibt sich zugleich aus der eindeutigen Operationalisierbarkeit der zentralen Konzepte. Die individuellen Optionen, Präferenzen und Strategien sind erkennbar beziehungsweise leicht

erhebbar, und die mit den Verhandlungen verbundenen Lernprozesse lassen sich inhaltlich eindeutig wiedergeben. Zugleich war das gemeinsame Interesse der Akteure zu jedem Zeitpunkt darauf gerichtet, den internationalen Banksektor nach bewußt gestalteten Kriterien im gemeinsamen Interesse zu regulieren. Auch die von Kommunikationsprozessen beziehungsweise Kommunikationsgremien ausgehende Akteursbindung läßt sich gut beobachten, denn die Akteure verhandelten weiter, obwohl sie eine Lösung in diesem Gremium ab einem bestimmten Zeitpunkt weitgehend ausschlossen.

3 Kommunikation und Kooperation in der internationalen Bankenregulierung

Nach dem Zweiten Weltkrieg war die internationale Integration der Finanzmärkte auf einen historischen Tiefpunkt gesunken. Dieser Zustand begann sich zu verändern, als die europäischen Währungen Ende der fünfziger Jahre konvertibel gestaltet und weitgehend von Kapitalverkehrskontrollen befreit wurden. Doch erst nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen im Jahr 1973 entwickelte sich das hoch integrierte internationale Finanzsystem der Gegenwart. Das Volumen grenzüberschreitender Kapitaltransaktionen wuchs exponentiell an und erreichte während der siebziger Jahre Wachstumsraten von zwanzig Prozent (Pecchioli 1983: 106). Die von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) registrierten Forderungen von Geschäftsbanken gegenüber Ausländern stiegen von 200 Mrd. Dollar 1970 auf über 2000 Mrd. Dollar 1980 und mehr als 6000 Mrd. Dollar 1990 (BIZ 1992).

Die Internationalisierung hatte ambivalente ökonomische Konsequenzen. Zum einen stieg die Effizienz des Finanzsystems, weil die Banken zur Deckung ihres Finanzbedarfs nicht mehr nur auf nationale, sondern zusätzlich auch auf ausländische Kapitalquellen zurückgreifen und Geschäftsrisiken über eine größere Vielzahl von Regionen, Industrien und Investoren streuen konnten. Zum anderen nahm aber die auch Verwundbarkeit der Banksysteme und der Finanzmärkte zu. Je dichter das Netz der grenzüberschreitenden Finanzbeziehungen wurde, desto größer wurde die Gefahr, daß Liquiditäts- und Solvenzprobleme ausländischer Banken auf inländische Institute durchschlagen. Dies zeigte sich erstmals 1974, als die deutsche Herstatt-Bank und die amerikanische Franklin National Bank aufgrund von Auslandsgeschäften ihre Liquidität verloren. Dabei wurde deutlich, daß die gleichzeitige Illiquidität mehrerer großer Banken zu einer Kettenreaktion führen kann, die auf andere Banken und Länder übergreift und selbst durch eine großzügige Liquiditätsbereitstellung der Notenbanken nur schwer zu stoppen ist.

Angesichts der neuen Risiken waren die nationalen Aufsichts- und Regula-tionsbehörden mit der Aufgabe überfordert, die Sicherheit und Solidität des Finanzsektors zu garantieren. Ein Problem bestand darin, daß den Behörden die notwendigen Informationen fehlten, um die Geschäftstüchtigkeit der von ihnen beaufsichtigten Banken sicher zu beurteilen, da viele Banken einen immer größeren Anteil an ihrer Geschäftstätigkeit im Ausland und damit jenseits der nationalen Kontrolle abwickelten. Ein weiteres Problem ergab sich daraus, daß die Internationalisierung zu einem Standortwettbewerb der Finanzplätze führte, der den Handlungsspielraum der nationalen Regu-lierungsbehörden empfindlich einschränkte. Nach dem zweiten Weltkrieg hatte zunächst jeder nationale Finanzplatz das Monopol für Finanzgeschäfte in der eigenen Währung besessen. Im Zuge der Internationalisierung sahen sich die Regulierungsbehörden jedoch gezwungen, Fremdwährungsgeschäfte zuzu-lassen. Wenn aber Dollargeschäfte ebenso gut in London wie in New York abgewickelt werden können, stehen die New Yorker Wall Street und das Lon-doner East End in direkter Konkurrenz miteinander.

Für die Banken bedeutete die Internationalisierung einen Zugewinn an Handlungsspielraum, da sie die Freiheit gewannen, ihre Geschäftstätigkeit auf verschiedenen Finanzmärkten auszuüben. An welchem Standort sie ein-zelne Geschäfte letztlich abwickeln, hängt vor allem vom Regulierungsniveau ab. Ein niedriger Regulierungsgrad ist aus der Sicht der Geschäftsbanken ein zentraler Gradmesser für die Attraktivität eines Finanzplatzes. Ähnlich wie die Einhaltung von Umweltstandards in der güterproduzierenden Industrie ist auch im Bankwesen die Einhaltung von ‚Sicherheitsstandards‘ kostenin-tensiv. Ein Finanzplatz gewinnt deshalb an Attraktivität, wenn er ein niedri-ges Regulierungsniveau anbietet.

Diese Standortkonkurrenz stellte sowohl die Aufsichtsbehörden als auch die Geschäftsbanken vor ein Dilemma. Hielten die Behörden an strikten natio-nalen Regulierungen fest oder verschärften sie sogar, verlagerten die Banken ihre Geschäftstätigkeit in niedriger regulierte Finanzzentren und erhöhten so das Risiko für das Gesamtsystem. Waren die Regulierungen hingegen zu lax, riskierten die Behörden eine Liquiditätskrise, die bei der schwächsten Bank beginnen und das gesamte System anstecken konnte (Dean 1989: 7). Doch auch die Geschäftsbanken wurden und werden durch den Konkurs einer an-deren Bank in unmittelbare Mitleidenschaft gezogen: Gerät eine Bank in eine Liquiditätskrise, müssen alle Banken, mit denen sie direkte oder indirekte Ge-schäftsbeziehung unterhält, Kredite abschreiben beziehungsweise sich an-derweitig refinanzieren. Auch die Banken hatten aus diesem Grund ein Inter-esse daran, daß zumindest die anderen Banken hinreichend hoch reguliert sein sollten.

3.1 Blockierter Multilateralismus

Die Geschichte der multilateralen Kooperation in der Bankenregulierung begann 1974 mit der Krise der Herstatt-Bank und der Franklin National Bank, die die Unzulänglichkeit nationaler Bankenaufsicht schlagartig verdeutlichte. Die Zentralbanken der G10⁴ sowie der Schweiz und Luxemburgs gründeten ein ‚Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices‘ (CBRSP), das organisatorisch der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich angegliedert wurde. Das erste Verhandlungsergebnis des Komitees war das sogenannte ‚Baseler Konkordat‘, das im Kern eine gegenseitige Verpflichtung der Kooperationspartner enthielt, sich im Fall der Illiquidität einer international operierenden Bank beziehungsweise ihrer Auslandsniederlassungen die zur Krisenbewältigung notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen (Plümper 1996: 207–211).

Da weder der Text des Konkordats noch die auf seiner Grundlage ergriffenen Maßnahmen veröffentlicht wurden, ist die Wirksamkeit des Abkommens nur schwer einzuschätzen. Seine Grenzen erwiesen sich jedoch 1982, als die italienischen Aufsichtsbehörden die damals größte italienische Privatbank beschlagnahmten. Der Banco Ambrosiano drohte wegen eines akuten Liquiditätsengpasses, der aus überfälligen Auslandsgeschäften resultierte, der Konkurs. Die italienische Zentralbank erklärte sich zwar bereit, die Einlagen der Bank zu sichern, wies jedoch jedes Ansinnen zurück, dem eigentlichen Verursacher der Krise, der Luxemburger Tochter der Banco Ambrosiano, finanziell zu helfen. Doch auch die Luxemburger Zentralbank war nicht gewillt, die Lender-of-last-resort-Funktion zu übernehmen.

Daran, daß die beteiligten Aufsichtsbehörden von der Illiquidität der Banco Ambrosiano Luxemburg überrascht wurden, zeigte sich, wie unzureichend die Regeln des Baseler Konkordats für eine Krisenbewältigung waren. Die Kooperationspartner in der BIZ reagierten darauf kurzfristig durch eine Revision des Konkordats. Die gegenseitigen Informationsverpflichtungen wurden verschärft und die Verantwortlichkeiten der Notenbanken für die Auslandsniederlassung der von ihnen beaufsichtigten Banken definiert. Gleichzeitig zog man in Erwägung, das schwache Krisenbewältigungsregime des Konkordats durch multilaterale Maßnahmen der Krisenprävention zu ergänzen und zu stärken.

4 Die Gruppe der 10 umfaßte ursprünglich die Regulationsbehörden Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens, Japans, Kanadas, der Niederlande, Schwedens und der USA. Später wurde die G10 – ohne den Namen in G13 zu ändern – um Dänemark, Irland und Luxemburg erweitert.

Die Dringlichkeit multilateraler Krisenpräventionsmaßnahmen wurde ungleich dramatischer deutlich, als Mexiko kaum vier Wochen nach dem Scheitern der Banco Ambrosiano seine Zahlungsunfähigkeit erklärte und andere Entwicklungsländer diesem Schritt folgten. Keine in die Verschuldungskrise involvierte Bank wies zu diesem Zeitpunkt ausreichende Rückstellungen auf, um die Schulden der Dritten Welt abschreiben zu können (Cohen 1987; Frieden 1987). Die Verschuldungsproblematik erschütterte deshalb das öffentliche Vertrauen in das internationale Banksystem und drohte, eine globale Bank- und Finanzkrise auszulösen.

Unter dem Eindruck dieser Krise begannen die in der BIZ zusammengeschlossenen Regulierungsbehörden, Verhandlungen über den Aufbau zusätzlicher ‚regulatorischer Sicherheitsnetze‘ (Kapstein 1992: 273) aufzunehmen. Es bestand Konsens darüber, daß die Stabilisierung der Finanzmärkte eine schnelle Stärkung der institutionellen Sicherungsvorkehrungen erforderte und daß die Einführung eines solchen Präventionsregimes nur gemeinsam vorgenommen werden konnte. Noch war aber unklar, welche Maßnahmen geeignet waren, die Solidität der internationalen Finanzmärkte zu erhöhen. Deshalb wurde eine spezielle Studiengruppe eingerichtet, welche die Funktionsweise der internationalisierten Finanzmärkte analysieren und Vorschläge für deren Regulierung erarbeiten sollte.

Die Arbeit dieser Gruppe wurde wesentlich durch die Ergebnisse einer 1983 veröffentlichten OECD-Studie über die „Internationalisierung des Bankwesens“ (Pecchioli 1983) geprägt. Diese Untersuchung zeigte, daß die Standortkonkurrenz zu einem Abbau von Sicherheitsstandards geführt und die Banken veranlaßt hatte, einen wesentlichen Teil ihrer Geschäftstätigkeit in unregulierte Bereiche zu verlagern. Beides habe, so die zentrale These der Studie, maßgeblich zu der Destabilisierung des internationalen Finanzsystems beigetragen.

Als Indikator der Destabilisierung nutzte die Studie die sinkende Eigenkapitalquote der international operierenden Banken und lenkte damit die Aufmerksamkeit der BIZ auf die Eigenkapitalausstattung und die Möglichkeit ihrer Regulierung.⁵ Die Erhöhung der Eigenkapitalquote der international operierenden Banken durch einen gemeinsamen Standard aller G-10-Staaten wurde zum Ziel der BIZ-Verhandlungen. Zur Vorbereitung dieser Verhandlungen sollte die neu geschaffene Studiengruppe deshalb die Eigenkapitalausstattung der Banken in den Mitgliedstaaten untersuchen und Vorschläge

5 Diese Größe wird grob als Verhältnis des Eigenkapitals einer Bank zum Gesamtbetrag bestimmter Forderungen der Bank ausgedrückt. Zum Eigenkapital zählen in der Regel Aktieneinlagen der Bank und ihre gemeldeten Rückstellungen.

für eine allmähliche Konvergenz der nationalen Eigenkapital-Mindeststandards ausarbeiten (Kapstein 1992: 275).

Die Ergebnisse der Studiengruppe bestätigten die Einschätzung der OECD-Studie. Sie zeigten, daß die Eigenkapitalquote der Banken seit Jahren tendenziell abgenommen und 1982 in den USA, Frankreich und Großbritannien einen historischen Tiefstand erreicht hatte, und unterstrichen damit die Dringlichkeit, einen gemeinsamen Eigenkapitalstandard einzuführen. Gleichzeitig machten sie jedoch auch die Schwierigkeiten deutlich, die der Einigung auf einen gemeinsamen Standard entgegenstanden. Schon die Definition des Eigenkapitalbegriffs und die Methode zur Ermittlung der Quote wies in den verschiedenen Staaten große Unterschiede auf. Hinter diesen voneinander abweichenden Definitionen verbargen sich grundsätzliche strukturelle Unterschiede der jeweiligen nationalen Banksysteme. Eine besonders offensichtliche Differenz bestand beispielsweise zwischen Ländern mit Universal- und Trennbanksystemen. Zudem bestand keineswegs Konsens darüber, wieviel Eigenkapital eine solide Bank tatsächlich benötigt, wenngleich das inzwischen erreichte Niveau allgemein als zu niedrig erachtet wurde.

Hatte bislang die Frage, wie das gemeinsame Ziel der Stabilisierung der Finanzmärkte realisiert werden konnte, die Diskussionen in der BIZ bestimmt, so entwickelte sich nun, da die Erhöhung der Eigenkapitalquote als angemessene Maßnahme feststand, ein Konflikt um deren konkrete Ausgestaltung. Vor allem die deutsche Bundesbank unterstrich die strukturellen Unterschiede zwischen Trennbanksystemen, wie sie in den USA, Großbritannien und Japan bestehen, und Universalbanksystemen wie in Deutschland und der Schweiz, und betonte, daß beide Systemtypen abweichende Anforderungen an die Regulierung stellen: Während in Trennbanksystemen vor allem Kreditrisiken von Bedeutung sind, machen Universalbanksysteme, in denen die Banken Einlagen-, Kredit- und Wertpapiergeschäfte gleichzeitig betreiben dürfen, eine umfassendere Berücksichtigung von Risiken auf der Grundlage etwa einer Portfolioanalyse erforderlich.

Indem die Studiengruppe der BIZ die in den verschiedenen Staaten existierenden Eigenkapitaldefinitionen darstellte und die auf deren Grundlage ermittelte Quote durch ‚funktionale Äquivalenzen‘ erstmals vergleichbar machte, rief sie zusätzliche Konflikte hervor. Die Untersuchung dokumentierte nämlich drastische Unterschiede in der Eigenkapitalausstattung der Banken verschiedener Länder. Während etwa die Schweizer Banken eine Eigenkapitalquote von über 7% aufwiesen, lag dieselbe Quote bei französischen Banken unter 3%. Vor allem in den USA wurde französischen und japanischen Banken vorgeworfen, durch Unterkapitalisierung auf unfaire Weise Vorteile im Wettbewerb um internationale Marktanteile zu gewinnen.

Diese Konflikte erschwerten eine Einigung. Die Interessen der Beteiligten waren nicht kompatibel, und eine einheitliche Lösung, die allen gleiche Kosten aufgebürdet hätte, war zumindest kurzfristig nicht in Sicht. Mit zunehmender Verhandlungsdauer gewannen die Auseinandersetzungen an Schärfe. Je stärker sich dabei die Aufmerksamkeit auf die Interessengegensätze konzentrierte, desto stärker beschränkten sich die Verhandlungspartner auf die Rechtfertigung ihrer eigenen Positionen (Kapstein 1992: 276). Da jede Partei die Realisierung ihrer unliebsamen Lösungsvorstellungen mit einem Veto blockieren konnte, stagnierten die Verhandlungen in der BIZ.

3.2 Unilateralismus aus Verzweiflung

Während sich die Erfolgsaussichten der Baseler Verhandlungen zusehends verschlechterten, begann die Europäische Gemeinschaft im Rahmen ihres Binnenmarktprogrammes mit der Entwicklung eines eigenen Mindestkapitalstandards und sorgte damit für wachsenden Unruhe bei den BIZ-Parteien, die nicht zugleich Mitglied der EG waren. Als in den USA eine neue Bankenkrise ausbrach, ergriff auch das Federal Reserve Board (Fed) die Initiative, um unabhängig von der BIZ eine Verschärfung der Mindestkapitalstandards zu erreichen.

Anlaß der Krise war der Zusammenbruch der achtgrößten Bank des Landes, der Continental Illinois. Die Bank hatte mit einem sehr risikoreichen Portfolio versucht, ihren Marktanteil auszudehnen. Nachdem in Bankkreisen Gerüchte über eine Zahlungsunfähigkeit der Bank zu Refinanzierungsproblemen geführt hatten, erhielt die Continental Illinois Bank im Mai 1984 erstmals 6 Mrd. Dollar von der amerikanischen Zentralbank zur Finanzierung ihrer kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen. Doch das Vertrauen der Vermögensbesitzer war bereits so weit erschüttert, daß ein Konkurs auch durch diesen massiven Kapitalzufluß nicht mehr aufzuhalten war. Am Ende sah sich die Fed gezwungen, die Schulden der Bank zu übernehmen, um eine Ausweitung der Krise auf andere Finanzinstitute zu vermeiden (Kapstein 1994: 108).

Um der Entwicklung ähnlicher Zwangslagen in der Zukunft entgegenzuwirken, wollte die Fed die Geschäftsbanken zu einer Stärkung ihrer Finanzposition zwingen. Durch eine Reregulierung der Eigenkapitalanforderungen sollten sie einerseits zu einer Erhöhung ihrer Mindestkapitalausstattung und andererseits zu einer risikoaversen Geschäftspolitik veranlaßt werden. Der bisherige Standard verlangte von den Banken lediglich, für je 100 Dollar an Einlagen mindestens 5,50 Dollar Eigenkapital (Aktienvermögen plus Rückstellungen) zu halten, und zwar unabhängig davon, ob die Forderungen in

relativ sicheren Anlagen wie US Treasury Bonds oder in relativ unsicheren Anlagen wie etwa in Krediten an Drittweltstaaten oder – wie bei der Continental Illinois – in bilanzunwirksamen Anlagen bestanden. Dieser nicht risikogewichtete Standard sollte durch einen risikogewichteten Standard ersetzt werden, um die Banken zu veranlassen, riskantere Anlagen mit mehr Kapital zu decken oder ihre riskanten Geschäfte einzuschränken. Risikoaverses Verhalten sollte belohnt und die Wettbewerbsposition von Banken mit hohem Eigenkapitalanteil gestärkt werden (Kapstein 1994: 110).

Bei der Formulierung des neuen Standards lehnte sich die Fed eng an das von der Bank von England bereits vier Jahre zuvor entwickelte System der Risikogewichtung an. Dies war naheliegend, weil das amerikanische und das britische Banksystem große strukturelle Ähnlichkeiten aufwiesen. Als dieser Entwurf im Januar 1986 zur gesetzlich vorgeschriebenen öffentlichen Kommentierung ausgelegt wurde, stieß er auf den heftigen Widerstand der American Bankers Association (ABA), einem Interessenverband, dem über 90% der amerikanischen Banken angehören. Die ABA argumentierte, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Banken durch die im internationalen Vergleich scharfen Bestimmungen des neuen Standards ernsthaft in Mitleidenschaft gezogen werden würde. Eine Einführung im nationalen Alleingang sei deshalb ausgeschlossen.

Die Einwände der ABA hatten großes Gewicht. Die Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Banken war natürlich auch den Beamten bei der Fed ein Anliegen. Außerdem waren sie bei der Bankenaufsicht auf die enge Kooperation der beaufsichtigten Institute angewiesen und konnte sich schon aus diesem Grund einen offenen Konflikt mit den Banken nicht leisten. Um den neuen Standard durchsetzen zu können, brauchte die Fed deshalb internationale Unterstützung. In der BIZ war mit solcher Unterstützung allerdings nicht zu rechnen. Die USA hatten bereits lernen müssen, daß ihre Vorstellungen bei den Baseler Verhandlungspartnern nicht konsensfähig waren.

Die amerikanische Zentralbank beschloß deshalb, die eingetretenen Pfade multilateraler Konferenzdiplomatie zu verlassen und außerhalb der BIZ nach Kooperationspartnern zu suchen. Im Juli 1986 schlug Paul Volcker, der Vorsitzende der Fed, seinem Pendant bei der Bank von England, Robin Leigh-Pemberton, vor, ein bilaterales Abkommen über die Eigenkapitalregulierung auszuhandeln. Da der amerikanische Standard zu großen Teilen dem britischen Vorbild entsprach, schien das ohne Konflikte möglich. Außerdem lagen mit der Börse in New York (NYSE) und dem Geldmarkt in London zwei der wichtigsten Finanzplätze der Welt in diesen Ländern. Eine bilaterale Einigung würde deshalb international ein großes Gewicht haben (Tobin 1991: 221). Die Bank of England ging direkt auf den amerikanischen Vorschlag ein. Er bot die

Gelegenheit, trotz der Blockade in Basel zu einer internationalen Einigung über einen Eigenkapitalstandard zu gelangen, die nicht von der deutsch-französischen Allianz geprägt war, welche die Verhandlungen in Brüssel dominierte. Eine Kooperation mit den USA würde das Gewicht der Bank of England in Brüssel erhöhen.

Die britisch-amerikanischen Separatverhandlungen fanden in großer Geheimhaltung statt. Weder in Basel noch in Brüssel wurde über die gemeinsame Initiative informiert. Bereits im Januar 1987 vereinbarten die beiden angelsächsischen Notenbanken ein Abkommen, in dem sie sich auf eine gemeinsame Definition des Eigenkapitalbegriffes, ein einheitliches System zur risikogewichteten Eigenkapitalbewertung, sowie Grundsätze für die Berücksichtigung von bilanzunwirksamen Geschäften verständigten (Kapstein 1994: 114).

Auf der nächsten BIZ-Sitzung stellten die beiden Kooperationspartner ihr Abkommen vor und forderten die anderen BIZ-Parteien auf, sich ihm anzuschließen, was diese jedoch verweigerten. Viele der in diesem Abkommen enthaltenen Regelungen waren unter den anderen G10-Staaten umstritten. Der geheime Verhandlungsprozeß, in dem die bilaterale Einigung zustande gekommen war, hatte zudem wichtige Normen des Umgangs verletzt, die sich in den BIZ-Verhandlungen im Laufe der Zeit etabliert hatten. Schon deshalb, aber natürlich auch wegen der fortbestehenden Interessendivergenzen, waren die anderen Staaten nicht bereit, die angelsächsischen Vorgaben zu akzeptieren (Sebenius 1992: 345). Diese hatten schließlich nicht nach einer möglichen Konsenslösung gesucht, sondern ihre Interessen unvermittelt in dem bilateral beschlossenen Standard zum Ausdruck gebracht.

3.3 Sequentieller Multilateralismus

Trotz der zum Teil heftigen Proteste waren die Amerikaner und Briten nicht bereit, ihre bilaterale Einigung zur Disposition zu stellen. Um die anderen Mitgliedsstaaten dennoch zu bewegen, sich ihrem Standard anzuschließen, schlugen sie eine Doppelstrategie ein. In den Baseler Verhandlungen versuchten sie, den Widerstand gegen ihr Abkommen argumentativ zu brechen. Gleichzeitig eröffneten sie neue Separatverhandlungen, um einen gesonderten Beitritt Japans zu ihrem Standard zu erreichen. Japan war eine wichtige Bankmacht – sieben der zehn größten Banken der Welt waren japanisch – und es war absehbar, daß von seinem Beitritt eine deutliche Signalwirkung an die verbleibenden Staaten ausgehen würde. Ein trilaterales Abkommen würde es für die restlichen BIZ-Mitglieder schwieriger machen, sich der Übernahme dieses Standards zu widersetzen.

Allerdings war Japan kein naheliegender Partner für die internationale Durchsetzung eines strikten Eigenkapitalstandards. Die Wettbewerbsfähigkeit japanischer Banken beruhte, zumindest nach der Einschätzung amerikanischer Banker, auf ihrer vergleichsweise geringen Kapitalisierung. Gerade japanische Banken sollten deshalb besonders wenig Interesse an strengen und einheitlichen Mindestkapitalstandards haben (Sebenius 1992: 345).

Trotzdem entschloß sich das in Japan für die Bankenregulierung zuständige Ministry of Finance relativ schnell, dem Abkommen beizutreten. Zu dieser Entscheidung hatten vier sich wechselseitig verstärkende Gründe beigetragen. Erstens stand Japan wegen seiner großen Handelsbilanzüberschüsse unter politischem Druck und nutzte die Währungs- und Finanzmarktverhandlungen,⁶ um seinen guten Willen zu signalisieren. Zweitens hatten die japanischen Aufsichtsbehörden durchaus ein Eigeninteresse daran, die niedrigen Eigenkapitalquoten ihrer Geschäftsbanken zu erhöhen, denn die Rating-Agenturen Moody's und Standard and Poor's hatten kurz zuvor die Einschätzung einiger japanischer Banken, wie der Bank of Tokyo, der Long-Term Credit Bank und der Mitsubishi Bank, reduziert und ihren Kunden eine erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber japanischen Banken empfohlen. Das Ministry of Finance und die Bank of Japan waren deshalb gerne bereit, sich von außen zu etwas ‚zwingen‘ zu lassen, was sie intern sowieso hatten durchsetzen wollen (Kapstein 1992: 283). Drittens unternahmen die großen japanischen Banken Mitte der achtziger Jahre einen strategischen Vorstoß auf den amerikanischen Markt und waren deshalb abhängig von den amerikanischen Zulassungsbehörden, die ihnen unter Verweis auf ihre Unterkapitalisierung den Markteintritt verwehren konnten (Sebenius 1992: 345). Viertens waren Amerikaner und Briten innerhalb gewisser Margen durchaus bereit, den Japanern entgegenzukommen. So änderten sie die Bestimmungen des US-UK-Abkommens, um den für japanische Banken traditionell sehr wichtigen Immobilienbesitz stärker in der Eigenkapitalbewertung zu berücksichtigen. Außerdem waren sie bereit, das System der Risikogewichtung erst nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren voll wirksam werden zu lassen und so den japanischen Banken mehr Vorbereitungszeit einzuräumen (Kapstein 1994: 116).

Im Spätsommer 1987 trat Japan dem angelsächsischen Abkommen bei. Als dieses Abkommen auf der nächsten BIZ-Tagung vorgestellt wurde, sahen sich die anderen Staaten vor vollendete Tatsachen gestellt. Die drei wichtigsten Bank- und Finanzplätze der Welt hatten sich auf einen gemeinsamen Stan-

6 Parallel zu den Verhandlungen über eine Eigenkapitalstandardisierung fanden bilaterale Gespräche zwischen Japan und den USA über die Öffnung der japanischen Finanzmärkte und die Globalisierung des Yen statt (Frankel 1984).

Standard zur Regulierung von Eigenkapital festgelegt und ließen ihnen damit nur noch die Wahl, sich entweder diesem Standard anzuschließen oder aber das von allen prinzipiell angestrebte Ziel eines international einheitlichen Standards aufzugeben. Abwehren konnten sie den trilateralen Standard kaum noch, denn ihre Uneinigkeit untereinander verhinderte die Formulierung eines dezidierten Gegenentwurfs. Den Widerstand zu koordinieren und einen eigenen Standard auszuarbeiten, erschien zumindest in der Kürze der Zeit ausgeschlossen. Wollte man nicht auf die Vorteile einer international einheitlichen Regelung verzichten, blieb nur die Möglichkeit, sich den amerikanisch-britisch-japanischen Vorgaben anzuschließen, auch wenn dafür bislang verteidigte Interessen und Positionen aufgegeben werden mußten.

Nach dieser Sitzung gewannen die BIZ-Verhandlungen wieder an Bedeutung. Es ging jetzt jedoch nicht mehr um die Verständigung auf einen gemeinsamen Standard, sondern nur noch darum, den amerikanisch-britisch-japanischen Standard so zu modifizieren, daß er auf die spezifischen Banksysteme der anderen G10-Mitgliedstaaten anwendbar wurde. Die Verhandlungen waren hart, aber da mit der prinzipiellen Anerkennung des amerikanisch-britisch-japanischen Standards alle bis dahin umstrittenen Grundsatzfragen geklärt waren, konnten sie dennoch zu einem schnellen Abschluß gebracht werden.

Am Herzstück des Standards, dem System der Risikogewichtung, wurden keine Änderungen vorgenommen. Nachrangige Festlegungen, wie etwa die Definition des Eigenkapitalbegriffes, wurden dagegen so weit modifiziert, wie es für ihre Anwendbarkeit auf Universalbanksysteme erforderlich war. Schon im Dezember 1987 war eine multilaterale Einigung erreicht. Nach einer sechsmonatigen öffentlichen Kommentierungsfrist traten die Verhandlungspartner noch einmal zusammen, um einige abschließende Änderungen an dem ‚Baseler Akkord‘ vorzunehmen, der am 15. Juli 1988 unter dem offiziellen Titel ‚International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards‘ veröffentlicht wurde.

Politisch war der Akkord ein Erfolg für alle Beteiligten. Er wurde als die wichtigste und weitgehendste kooperative Regulierungsmaßnahme in der Bankengeschichte gefeiert (Dean 1989: 5) und als Beweis dafür gewertet, daß die Notenbanken auch bei unterschiedlichen Ausgangsinteressen in der Lage sind, sich auf gemeinsame und substantielle Regeln zu einigen (Kapstein 1994: 119). Selbst in denjenigen Ländern, die sich dem trilateralen Standard bis zuletzt widersetzt hatten, wurde der Akkord begrüßt. Der Nachweis multilateraler Problemlösungsfähigkeit war offenbar wichtiger als das Opfer partikularer Interessen, das er gekostet hatte. Im nachhinein werten selbst die Vertreter dieser Länder den angelsächsischen Vorstoß als „empörend aber heilsam“ (ein Teilnehmer der Verhandlungen in einem Telefoninterview vom

3.11.1995). Die Geheimdiplomatie im Vorfeld des Akkords wird zwar nach wie vor als unfair kritisiert, aber es wird eingeräumt, daß die Blockade in der BIZ anders nicht aufzubrechen war.

Auch in sachlicher Hinsicht war der Akkord ein Erfolg. Seine Durchsetzung wurde dadurch erleichtert, daß er nicht nur von den Aufsichtsbehörden selbst, sondern auch von den Geschäftsbanken im wechselseitigen Verkehr genutzt wird, um Risikoaufschläge auf den LIBOR⁷ festzulegen. Rating-Agenturen wie Standard & Poor's oder Moody's ziehen den Standard inzwischen als zentralen Indikator zur Bewertung der Bonität ihrer Kunden heran. Eine niedrige Eigenkapitalausstattung ist nicht länger ein Wettbewerbsvorteil, weil sie die Refinanzierung der Banken verteuert.

Damit gerieten die Banken unter den wettbewerblichen Zwang, die Anforderungen des Baseler Akkords zu erfüllen. Für die Staaten außerhalb der G10 gibt es keinen Grund mehr, sich den Bestimmungen dieses Akkords nicht anzuschließen. Australien, Finnland, Griechenland, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Portugal, Spanien und die Türkei haben diesen Schritt schon sehr früh vollzogen (Pecchioli 1989: 345–378), um das Vertrauen der Vermögensbesitzer in ihre Finanzmärkte zu fördern. Andere Staaten sind ihnen gefolgt. Die BIZ geht gegenwärtig davon aus, daß mittlerweile 80 Staaten den Baseler Akkord faktisch anwenden (Telefoninterview mit einem BIZ-Mitarbeiter vom 20.11.1995).

4 Eine Fallinterpretation

Die Fallstudie beschreibt den Prozeß, in dem die Akteure in der internationalen Bankenregulierung von einem nichtkooperativen Zustand zu einer allgemein akzeptierten kooperativen Lösung gelangen. Im folgenden soll dieser Prozeß interpretiert werden. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die positiven *und* negativen Beiträge gelegt, die Verhandlungen zum Zustandekommen der Kooperation geleistet haben. Die Analyse wird zeigen, daß es bestimmte, in den internationalen Beziehungen oft zu beobachtende strukturelle Bedingungen gibt, unter denen Verhandlungen die Kooperation nicht, wie die Kooperationsdebatte suggeriert, fördern, sondern im Gegenteil hemmen und verzögern.

7 Der LIBOR (London Interbank Offered Rate) ist ein Referenzzinssatz, zu dem bestimmte erstklassige Banken am Londoner Finanzplatz im Interbankgeschäft anderen Banken für bestimmte kurze Laufzeiten (1 bis 12 Monate) und in bestimmten Währungen Gelder überlassen. Als weniger sicher angesehene Banken müssen einen Aufschlag auf den LIBOR zahlen.

Anfang der achtziger Jahre standen die Zentralbanken und Aufsichtsbehörden der Industriestaaten vor dem Problem, daß die Internationalisierung der Finanzmärkte neue Sicherheitsrisiken hervorgerufen hatte, für welche die bestehenden Regulierungen nicht mehr ausreichten. Die Standortkonkurrenz zwischen den Finanzmärkten verhinderte, daß die nationalen Regulierungsinstanzen unilateral auf diese Risiken reagierten. Eine unilaterale Anhebung nationaler Sicherheitsstandards versprach kaum Sicherheitsgewinne, galt aber als ernster Wettbewerbsnachteil für die heimischen Banken und Finanzplätze. Die zuständigen Instanzen folgerten daraus, daß eine Anhebung des Regulierungsniveaus nur international abgestimmt und kooperativ möglich war.

		Akteur 2	
		C	D
Akteur 1	C	3;3	0;4
	D	4;0	1;1

Abb. 1: Prisoner's Dilemma

Die Vereinbarung eines Standards schien nur dann sinnvoll, wenn die Akteure mit einer hinreichenden Sicherheit annehmen konnten, daß sich alle relevanten Akteure beteiligen würden. Jede Regulierungsinstanz war nämlich der Versuchung ausgesetzt, sich einer einheitlichen Regelung zu entziehen, um die Standortkonkurrenz zugunsten des von ihr beaufsichtigten Finanzplatzes zu beeinflussen. Die Durchsetzung eines Standards setzte deshalb die Lösung eines Trittbrettfahrer-Problems voraus.

Diese Problematik läßt sich als Prisoner's Dilemma darstellen. Für die Regulierungsinstanzen war Kooperation kollektiv sinnvoll ($CC > DD$), aber Defektion war die dominante Strategie, die unabhängig vom Verhalten der Interaktionspartner zu einem höheren individuellen Payoff führte.

Um dieses Dilemma zu lösen, griffen die G10-Staaten 1982 auf die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich zurück, die sich in der Vergangenheit als Forum regelmäßiger Kommunikation und koordinierter Zusammenarbeit bewährt hatte. Die BIZ hatte dadurch zur allmählichen Ausbildung von gegenseitigem Vertrauen zwischen den Beteiligten beigetragen. Diese historisch akkumulierte *Teilnehmerbindung* konnte unmittelbar mobilisiert werden, um das Defektionsproblem zu entschärfen. Die BIZ warf einen ‚Schatten der Vergangenheit‘ auf das Trittbrettfahrer-Problem, der es leichter beherrschbar zu machen versprach.

Zugleich bot die BIZ einen Rahmen, in dem die beteiligten Akteure gemeinsam über mögliche Lösungen des Problems diskutieren konnten. In den Verhandlungen konnten sie kollektiv festlegen, wie die angestrebte Kooperation

aussehen sollte. Den Akteuren war zwar klar, daß die Bankenregulierung nach der Internationalisierung des Sektors den Charakter eines internationalen Kollektivgutes angenommen hatte. Da aber die dramatischen Veränderungen der Finanzmärkte während der siebziger Jahre das Wissen über die Funktionsweise dieser Märkte entwertet hatten, herrschte Unsicherheit bei der Bestimmung sinnvoller regulativer Gegenmaßnahmen. Die Verhandlungen in der BIZ boten die Gelegenheit, mögliche Optionen gemeinsam zu identifizieren und diskutieren. Sie waren ein Forum für *gemeinsames Lernen*.

Die kommunikativen Lernprozesse führten zu einer raschen Verständigung darüber, daß die Finanzmärkte am besten und am schnellsten durch eine Erhöhung der Eigenkapitalquote der international operierenden Banken zu stabilisieren seien. Diese prinzipielle Einigung führte 1983 zur Einsetzung einer speziellen Studiengruppe, die das Wissen über die Eigenkapitalproblematik gezielt erhöhen sollte. Die von dieser Gruppe erarbeiteten Informationen bestätigten allerdings nicht nur, wie dringlich die Verschärfung und Harmonisierung der Eigenkapitalanforderungen war. Sie zeigten darüber hinaus auch, wie unterschiedlich die Ausgangsbedingungen in den einzelnen Ländern waren. Den Verhandlungspartnern wurde deutlich vor Augen geführt, daß ihr grundsätzliches gemeinsames Interesse an einem einheitlichen Eigenkapitalstandard durch einen partiellen Interessenkonflikt überlagert war. Um die Anpassungskosten für sich und die von ihnen beaufsichtigten Banken möglichst gering zu halten, mußten die verschiedenen Notenbanken und Aufsichtsbehörden unterschiedliche Varianten eines gemeinsamen Eigenkapitalstandards favorisieren.

Der internationalen Kooperation stand also nicht nur ein Defektionsproblem, sondern auch ein Einigungsproblem entgegen. Alle Akteure wollten einen gemeinsamen Standard, aber es gab keine Übereinstimmung darüber, wie dieser gestaltet werden sollte. Ein solches Einigungsproblem läßt sich mittels des Battle-of-the-Sexes-Spiels veranschaulichen, in dem die Akteure ein gemeinsames Interesse an einer Einigung ($C_1C_1 \cap C_2C_2 > C_1C_2 \cap C_2C_1$) aufweisen, aber nicht indifferent gegenüber den beiden möglichen Einigungsoptionen ($C_1C_1 \neq C_2C_2$) sind. Akteur 1 präferiert die Lösung C_1C_1 und

		Akteur 2	
		C	C
Akteur 1	C	3;2	1;1
	C	1;1	2;3

Abb. 2: Battle of the Sexes

		Akteur 2		
		C	C	D
Akteur 1	C ₁	3;2	[1;1]	0;4
	C	[1;1]	2;3	
	D	4;0		1;1

Abb. 3: Battle im Prisoner's Dilemma

C_1C_1 und C_2C_2 , existieren und daß die Präferenzen der Akteure für diese Lösungen divergieren. Akteur 1 bevorzugt die kooperative Lösung C_1C_1 und Akteur 2 die Lösung C_2C_2 . Falls sich die Akteure nicht einigen, fallen sie auf den Zustand DD, das heißt auf Nichtkooperation zurück. Dies wird in Abbildung 3 dadurch verdeutlicht, daß die Strategiepaare C_1C_2 und C_2C_1 den gleichen Payoff aufweisen wie DD.⁸

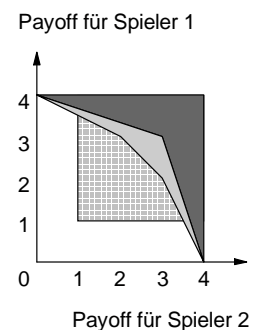
Die multilateralen Verhandlungen in der BIZ erwiesen sich zur Lösung des Einigungsproblems als weit weniger geeignet als zur Lösung des Defektionsproblems. Die Faktoren, die das Defektionsproblem entschärften, verschärfen das Einigungsproblem. Gleichzeitig fesselte die in den Verhandlungen generierte *Teilnehmerbindung* die Akteure aneinander. Das war positiv insofern, als zur Überwindung des Defektionsproblems ein hohes Maß an Gruppenkohäsion notwendig war. Es war aber negativ insofern, als daß jegliche konkrete Maßnahme zur Reregulierung der Eigenkapitalausstattung die vorherige *konsensuale* Zustimmung aller BIZ-Mitglieder voraussetzte.

In ausschließlich konsensual entscheidungsfähigen Gremien bestimmt der Akteur den Zeitpunkt der Einigung, der seine Position am ‚starrsinnigsten‘

8 Mittels einer Axelrod-Konflikt-Matrix (Axelrod 1970) läßt sich zeigen, daß das Einigungsproblem nicht nur die Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat, es hat den Konflikt auch objektiv verschärft. Der von den Akteuren ursprünglich wahrgenommene Konflikt ist durch die dunkelgraue Fläche gekennzeichnet. Nachdem die Akteure den Einigungskonflikt wahrgenommen hatten, vergrößerte sich der Konflikt um das durch die hellgraue Fläche angezeigte Maß. Die schraffierte Fläche beschreibt den Einigungsspielraum.

Akteur 2 die Lösung C_2C_2 .

Durch die Verhandlungen in der BIZ wurden das Defektions- und das Einigungsproblem miteinander verbunden. Eine Konstellation, in dem die Akteure neben einem Prisoner's Dilemma auch ein Battle-of-the-Sexes-Spiel lösen müssen, kann als integriertes Spiel abgebildet werden (Heckathorn/Maser 1987: 154; Garrett/Weingast 1993: 184). Abbildung 3 zeigt, daß in diesem integrierten Spiel zwei Einigungslösungen,



vertritt. Wer in solchen Gremien seine speziellen Interessen gegen die speziellen Interessen anderer Akteure durchsetzen will, muß Angebote ablehnen, die den eigenen Vorstellungen nicht entsprechen, und auf Angeboten beharren, selbst wenn diese von der anderen Seite abgelehnt werden (Elster 1989: 82). Die größten Aussichten, seine Interesse durchzusetzen, versprechen diejenigen Verhandlungstaktiken, die einen Verhandlungsabschluß verzögern und behindern (Genschel 1995: 254–255).

Die Logik der Starrsinnigkeit setzte sich auch in den BIZ-Verhandlungen durch. Im Bestreben, einen den eigenen Interessen entsprechenden, günstigen Eigenkapitalstandard durchzusetzen, blockierten die Verhandlungspartner ihre Vorschläge gegenseitig und verhinderten dadurch eine Einigung auf einen Standard, der zwar alle Akteure besser stellen, aber einige Akteure relativ bevorzugen würde. Dabei konnten die Länder um so unnachgiebiger auftreten, je weniger sie auf eine Einigung unmittelbar angewiesen waren. Dies galt vor allem für Deutschland und die Schweiz, deren Banken nur in relativ geringem Umfang in die Verschuldungskrise der Dritten Welt verstrickt waren. Diese beiden Länder standen nicht unter Zeitdruck und konnten deshalb unnachgiebig auf ihren Partikularinteressen beharren. Es scheint deshalb nur wenig übertrieben zu behaupten, daß der Konsenszwang in den multilateralen Verhandlungen der BIZ „opportunistisches Verweigerungshandeln“ begünstigte (Scharpf 1985: 338; Czada 1992: 344).

Die Einigungsblockade in der BIZ war besonders für diejenigen Länder ein Problem, für die eine rasche Anhebung der Eigenkapitalausstattung eine hohe Bedeutung besaß. Dies traf in besonderem Maße für die USA nach dem Zusammenbruch der Continental Illinois Bank zu. Die Fed wollte eine Erhöhung des Eigenkapitalstandards ohne Zeitverzug in Angriff nehmen, sah aber keine Möglichkeit, die Verhandlungen in der BIZ entsprechend zu beschleunigen. Selbst wenn sie zu Konzessionen in allen entscheidenden Punkten bereit gewesen wären, hätte das die Konflikte zwischen den anderen Parteien nicht beseitigt. Um eine schnelle Lösung zu erreichen, mußten sie nach einer Möglichkeit suchen, einen Standard trotz der nicht verhandelbaren Konflikte einzuführen. Sie mußten – mit anderen Worten – eine Möglichkeit finden, das Einigungsproblem zu umgehen.

Die radikalste Vereinfachung des Einigungsproblems stellt unilaterales Vorgehen dar. Wenn man niemanden um seine Zustimmung bittet, kann man ohne Zeitverzug und den eigenen Vorstellungen entsprechend handeln. Aus diesem Grund hatte die Fed zunächst einen nationalen Alleingang erwogen. Allerdings bieten Alleingänge keinen Schutz gegen das Defektionsproblem: Wenn man seine Handlungen mit niemandem abstimmt, hat man auch keinerlei Sicherheit, daß dieses Tun von anderen nicht opportunistisch ausgebeu-

tet wird. Die von der American Bankers Association beschworene Gefahr bestand darin, daß der Rest der Welt sich gegenüber einer unilateralen amerikanischen Eigenkapitalregulierung als Trittbrettfahrer verhalten könnte, der den Sicherheitsgewinn mit in Anspruch nimmt, ohne zu dessen Kosten beizutragen.

Um das Defektionsproblem besser als bei einem nationalen Alleingang unter Kontrolle zu bekommen, das Einigungsproblem aber wesentlich einfacher zu halten als in der BIZ, entschloß sich die Fed deshalb zu den Separatverhandlungen mit der Bank of England. Das Einigungsproblem mit England war gering, denn die Bankensysteme waren sehr ähnlich und die Vorstellungen über einen idealen Eigenkapitalstandard nahezu identisch. Gleichzeitig versprach eine bilaterale Einigung, das Defektionsproblem gegenüber einem Alleingang beträchtlich zu entschärfen. Sie schränkte den Kreis potentieller Defektoren ein, denn Großbritannien war ein wichtiger Finanzplatz. Wenn britische Banken keinen Wettbewerbsvorteil aus der Erhöhung des amerikanischen Eigenkapitalstandards ziehen konnten, weil ihre Eigenkapitalforderungen in gleichem Maße verschärft wurden, dann reduzierte sich damit automatisch der ‚Preis‘, den die amerikanischen Banken für diesen Standard zu ‚zahlen‘ hatten. Die Wahrscheinlichkeit, daß die verbesserte Systemsicherheit die Kosten der reduzierten Wettbewerbsfähigkeit aufwiegen würde, stieg. Spieltheoretisch gesprochen näherten sich die beiden Länder der ‚K-Gruppengröße‘, also der minimalen Gruppengröße, bei der Staaten von Kooperation selbst dann profitieren können, wenn andere Akteure trittbrettfahren.⁹

Die bilaterale Einigung reduzierte das Defektionsproblem indirekt aber auch dadurch, daß sie die Wahrscheinlichkeit einer multilateralen Einigung in der BIZ erhöhte. Spätestens nachdem die angelsächsischen Notenbanken die Unterstützung Japans für ihren Standard gewonnen hatten, reduzierte sich der Handlungsspielraum für die anderen Akteure. Die drei Staaten hatten gemeinsam genug Einfluß auf die internationalen Finanzmärkte, um von einer trilateralen Kooperation zu profitieren. Sie bildeten eine K-Gruppe und waren insofern nicht auf auswärtige Unterstützung angewiesen. Den anderen Staaten ließ das nur noch die Wahl, sich entweder dem trilateralen Standard anzuschließen oder ganz auf einen einheitlichen internationalen Standard zu

9 „Once k or more states cooperate, cooperators do as well as or better than they did before cooperation – notwithstanding the fact that noncooperators do even better by taking a free ride“ (Snidal 1985: 599). Für die ursprüngliche Definition des Begriffes vgl. Schelling (1978: 218).

verzichten. Die Hoffnung, den selbst am meisten präferierten Standard international durchzusetzen, mußten sie aufgeben.¹⁰

Die Logik dieser Konfliktvereinfachung läßt sich am Battle-of-the-Sexes-Spiel gut illustrieren (Abb. 4). Der in diesem Spiel angelegte partielle Interessenkonflikt kann die Lösung des Spiels nur dann blockieren, wenn sich die Spieler zur gleichen Zeit auf eines der beiden Gleichgewichte verständigen müssen, etwa, weil sie die Gleichgewichtsselektion zur Verhandlungssache gemacht haben. Beide Gleichgewichte sind dann gleich möglich und wahrscheinlich. In solchen Fällen wirkt der Dissens unmittelbar einigungs- und kooperationsverhindernd. Wenn jedoch ein Spieler (oder im vorliegenden Fall eine Gruppe von Spielern) sein präferiertes

		Akteur 2	
		C	C
Akteur 1	C	3;2	1;1
	C		

Abb. 4: Auflösung des Battle durch Sequentialisierung

10 Es mag an dieser Stelle naheliegend erscheinen, die Separatverhandlungen zwischen den USA, Großbritannien und später Japan als einen Koalitionsbildungsprozeß zu interpretieren. Dies verkennt jedoch, daß Koalitionen stets im Hinblick auf die Durchsetzungsfähigkeit in einem bestimmten Gremium gebildet werden. Die CDU und die FDP beispielsweise bilden eine Koalition, um im Bundestag die Regierungsmehrheit zu erlangen, nicht jedoch, um ihre Koalition an die Stelle des Bundestags zu setzen. Als die Fed hingegen die bilateralen Verhandlungen mit der Bank of England anstieß, zielte sie damit nicht auf eine Stärkung ihrer Verhandlungsposition innerhalb der BIZ, sondern auf eine Einigung außerhalb der BIZ. Sie gab damit das multilaterale Verhandlungsgremium auf, welches bis zu diesem Zeitpunkt an der Aufgabe gescheitert war, eine Einigung zu erzielen, und ersetzte es durch ein neues Verhandlungssystem mit Großbritannien und Japan. Hier liegt auch der Unterschied zu dem aus anderen internationalen Organisationen bekannten Einigungsverfahren des ‚Minilateralismus‘ (Kahler 1993). In vielen multinationalen Regimen, wie etwa dem GATT, mögen zwar (scheinbar ebenfalls) wenige wichtige Akteure eine Einigung erzielen, die dann in einer abschließenden Konferenz der Vertragsparteien von allen Akteuren bestätigt und abschließend beschlossen wird. Doch anders als beim amerikanisch-britischen Vorgehen in der Bankenregulierung findet hier die ‚minilaterale‘ Einigung innerhalb des institutionellen Rahmens des multilateralen Regimes statt. Wenn die Gesamtheit der GATT-Vertragsparteien die minilaterale Einigung nicht bestätigt, findet sie auch für die Akteure, die sich explizit darauf verständigt haben, keine Anwendung. Die minilaterale Einigung bedarf also der multilateralen Bestätigung, um Gültigkeit zu erlangen. Die USA, Großbritannien und Japan dagegen suchten eine Einigung ausdrücklich außerhalb der BIZ, um ihre trilaterale Einigung auch ohne die Zustimmung der anderen BIZ-Partner implementieren zu können.

Gleichgewicht ansteuert, ohne sich vorher mit den Interaktionspartnern kommunikativ abzustimmen, wird das Einigungsproblem trivial. Dadurch, daß der *First mover* (Akteur 1) sich auf eine Strategie (C_1) festlegt, wird der mögliche Ergebnisraum der Interaktion auf die oberen beiden Quadranten des Spiels reduziert. Dies wird in Abbildung 4 durch die graue Fläche in den unteren beiden Quadranten verdeutlicht. Dem *Second mover* (Akteur 2) läßt das nur noch die Wahl, sich entweder der Vorgabe des *First movers* anzupassen und ebenfalls C_1 zu wählen oder auf Koordination ganz zu verzichten, C_2 zu wählen und dafür einen Wohlfahrtsverlust in Kauf zu nehmen. Durch die Sequentialisierung der Spielzüge ist der Verteilungskonflikt hinfällig geworden (Genschel 1995: 257).¹¹

Die internationale Kooperation in der Eigenkapitalregulierung war allerdings kein reines Battle-of-the-Sexes-Spiel (vgl. Abbildung 3). Das Einigungsproblem war vielmehr in eine umfassendere Prisoner's-Dilemma-Struktur eingelassen. Dieses Dilemma blieb auch dann noch bestehen, als der amerikanisch-britisch-japanische Vorstoß die Einigungsproblematik aufgelöst hatte. Allerdings war es jetzt, vom Verteilungskonflikt des Battle of the Sexes befreit, leicht lösbar. Nicht nur das in der BIZ bestehende Vertrauen in die gegenseitige Kooperationsbereitschaft bot Schutz gegen das Defektionsrisiko, sondern auch die Tatsache, daß die Einhaltung beziehungsweise Mißachtung des gemeinsamen Eigenkapitalstandards relativ einfach zu überwachen war. Aufgrund ihrer geringen Zahl konnten die Akteure in der BIZ ihr gegenseitiges Handeln leicht beobachten und insbesondere die Überführung der Baseler Akkord-Bestimmungen in nationales Recht überprüfen. Die Anwendung der nationalen Bestimmungen ließ sich zudem anhand der von der BIZ erstellten Eigenkapitalstatistiken kontrollieren. Über die explizite Einigung auf einen gemeinsamen Standard hinaus bedurfte es deshalb keiner formalen Vereinbarung von Monitoring- und Enforcement-Mechanismen.

Mit der Verabschiedung des Baseler Akkords änderte sich die strategische Situation in der Bankenregulierung. Die Bestimmungen des Akkords machten die Eigenkapitalquoten international operierender Banken vergleichbar

11 Diese Aussage stimmt allerdings nur, solange den Akteuren Koordination ‚wichtiger‘ ist, als die Durchsetzung der eigenen Verteilungsinteressen. Die Gefahr, daß der Konfliktspekt den Koordinationsaspekt dominiert, ist dann besonders groß, wenn der Koordinationsnutzen (gemessen als Verhältnis der Differenz zwischen dem am wenigsten präferierten Gleichgewicht und einer nicht-kordinierten Lösung zur Differenz zwischen dem am meisten und dem am wenigsten präferierten Gleichgewicht) relativ gering ist und zukünftiger Koordinationsnutzen nur mit großer Abdiskontierung in das aktuelle Kalkül der Akteure eingeht (Snidal 1985: 936). Für eine allgemeine Diskussion dieses Sachverhalts vgl. Hausken/Mohr 1995.

und wurden deshalb zu einem wichtigen Referenzpunkt für Geschäftsbanken und Rating-Agenturen bei der Einschätzung von Kreditrisiken. Heute können sich nur noch solche Banken kostengünstig (d.h. ohne Aufschlag auf den LIBOR) refinanzieren, die den Mindestkapitalanforderungen des Baseler Akkords genügen. Eine niedrige Eigenkapitalquote ist nicht länger ein Wettbewerbsvorteil. Damit besteht für die nationalen Regulierungsbehörden auch kein Anreiz mehr, ihren Banken das Unterschreiten der Eigenkapitalanforderungen zu gestatten. Der Akkord ist somit ‚selbstdurchsetzend‘ geworden: seine Nicht-Implementation für Banken und Regulierungsbehörden nur noch mit Nachteilen verbunden ist. Etwa siebzig Länder haben sich inzwischen entschlossen, die Bestimmungen des Akkords einseitig zu übernehmen, ohne von den G10-Staaten gezwungen worden zu sein oder Ausgleichszahlungen zu erhalten. Weitere Staaten bereiten diesen Schritt vor. Die Eigenkapitalregulierung hat den Charakter eines Prisoner's Dilemma verloren und ist zu einem reinen Harmony-Spiel (Abb. 5) geworden.

		Akteur 2	
		C	D
Akteur 1	C	4;4	2;3
	D	3;2	1;1

Abb. 5: Harmony-Spiel

Die Logik der Transformation einer dem Prisoner's Dilemma ähnlichen Situation (Defektion als dominante Strategie) in ein Harmony-Spiel (Kooperation als dominante Strategie) lässt sich an einem Schelling-Diagramm (Abb. 6;

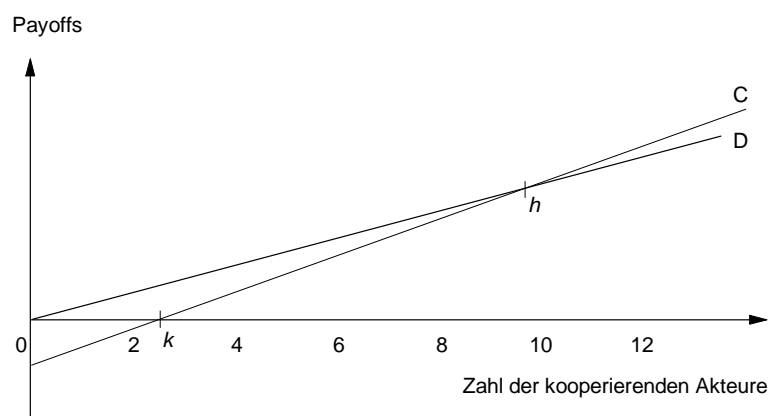


Abb. 6: Die Payoff-Entwicklung kooperativen und nicht-kooperativen Verhaltens bei zunehmender Zahl kooperierender Parteien

Schelling 1978: 213–243) verdeutlichen. Wie das Diagramm zeigt, führt unilaterales Handeln zu negativem Payoff. Für die ersten beiden Akteure (z.B. USA und UK) liegt die den Kooperationsnutzen abbildende Gerade C im negativen Bereich. Ein nationaler Alleingang beziehungsweise ein bilaterales Vorgehen wäre deshalb für die beteiligten Akteure mit höheren Kosten als Nutzen verbunden. Schließt sich jedoch ein dritter Akteur der Kooperation an (z.B. Japan), dann erzielen die Kooperierenden erstmalig einen Nettotonutzen. Die Gerade C schneidet die X-Achse am Punkt k und konstituiert dadurch die K-Gruppe. Defektierende Akteure erzielen aber trotzdem einen noch höheren Nutzen. Die Gerade D, die den Defektionsnutzen abbildet, liegt auch bei k noch oberhalb der Gerade C, so daß kooperatives Verhalten durch Trittbrettfahrer opportunistisch ausgebeutet wird. Erst bei mindestens zehn kooperierenden Akteuren ändert sich das Verhältnis von Kooperation und Defektion. Am Punkt h schneidet die Gerade C die Gerade D und markiert dadurch, daß rechts von diesem Punkt der Kooperationsnutzen den Defektionsnutzen übersteigt. Am Punkt k haben deshalb sowohl die K-Gruppe als auch die Defektoren dasselbe Interesse, die Kooperation auf mindestens zehn Akteure auszuweiten. Dazu muß die Gruppe der Defekteure allerdings ein Prisoner's Dilemma lösen, denn bis zum Punkt h ist der Defektionsnutzen größer als der Kooperationsnutzen. Aus diesem Grund machte die trilaterale Einigung zwischen den USA, Großbritannien und Japan die sich anschließenden multilateralen Verhandlungen in der BIZ nicht überflüssig. Erst jenseits des Punktes h wirkt die Kooperation selbstverstärkend. Die nicht kooperierenden Akteure haben ein Eigeninteresse, sich der Kooperation anzuschließen, so daß es keiner weiteren Verhandlungen bedarf.

5 Kommunikation, Verhandlungen und internationale Governance

Beide Seiten der kommunikationstheoretischen Debatte, Konstruktivisten wie Rational-Choice-Anhänger, verbinden mit zwischenstaatlicher Kommunikation ausgesprochen positive Konnotationen. Sie hüten sich zwar, zu behaupten, Verhandlungen führten in jedem Fall zu einem Erfolg, aber es herrscht doch Übereinstimmung darüber, daß Verhandlungen dem Zustandekommen internationaler Kooperation generell förderlich sind. Die Fallstudie zeigt, daß dieses Vertrauen in internationale Verhandlungen nicht in jedem Fall gerechtfertigt ist. Unter bestimmten Bedingungen werden Kooperationsprobleme durch Verhandlungen nicht beseitigt, sondern im Gegenteil vergrößert. Lernen, kollektive Steuerbarkeit und Teilnehmerbindung haben Implikationen, die das Zustandekommen von Kooperation erschweren, verzögern oder sogar ganz verhindern können.

- a) *Lernen*: Die Verhandlungen in der BIZ waren für die beteiligten Akteure zweifellos hilfreich, um ein konsensuales Bewußtsein der gemeinsamen Problemsituation zu entwickeln und mögliche Auswege aus dieser Situation zu identifizieren. Während der explorativen Anfangsphase verständigten sich die Akteure darauf, wie sie das gemeinsame regulative Kollektivgutproblem, in das sie durch die Deregulierung und Internationalisierung der Finanzmärkte geraten waren, interpretieren und durch welche Maßnahmen sie es lösen wollten. Mit dem Wissen um das gemeinsame Problem wuchs gleichzeitig aber auch das Wissen um die Konflikte, die sich an seiner Verregelung entzünden konnten. Die Akteure haben in der BIZ eben nicht nur gelernt, daß sie gemeinsame Interessen haben und diese gemeinsam fördern können, sondern auch, daß Interessengegensätze zwischen ihnen bestehen, die die Einigung auf gemeinsame Maßnahmen erschweren. Zusätzliche Informationen machen also offenbar die Lösung kollektiver Probleme nicht unbedingt einfacher, denn sie können nicht nur dazu führen, daß bisher übersehene superiore Problemlösungen berücksichtigt werden, sondern auch dazu, daß bisher ignorierte Konflikte virulent werden.
- b) *Steuerbarkeit*: Die Verhandlungen in der BIZ haben den beteiligten Akteuren die Möglichkeit gegeben, ihre Kooperation bewußt zu steuern. Sie eröffneten eine von der Handlungsebene getrennte ‚zweite Interaktionsebene‘, auf der die Akteure alternative Regulierungsoptionen nach theoretischen Gesichtspunkten vergleichen und zielgerichtet selektieren konnten. Damit wurde aber nicht nur die Effizienz, sondern auch die Verteilungswirkung der Kooperationslösung zur variablen, entscheidungsbedürftigen Größe. Ein solcher Zugewinn an Freiheitsgraden ist kein reiner Vorteil für die Kooperation. Er macht zwar wahrscheinlicher, daß die Wahl auf eine effiziente Kooperationslösung fällt. Er macht aber unwahrscheinlicher, daß überhaupt eine Wahl getroffen wird. Stehen mehrere effiziente Optionen, die unterschiedliche Verteilungswirkungen aufweisen, zur Auswahl, so wird die Verständigung durch distributive Konflikte belastet und möglicherweise blockiert.
- c) *Teilnehmerbindung*: Die Akteure haben die Verhandlungen in der BIZ aufgenommen, um sich selbst auf das Ziel einer gemeinsamen Problemlösung zu verpflichten. Dieses Ziel wurde zwar erreicht, doch es traten zugleich negative Effekte auf. Die in den Verhandlungen generierte und in der BIZ über Jahrzehnte entstandene Teilnehmerbindung entschärfte das Defektionsrisiko, aber verschärfte zugleich das Einigungsproblem. Die Teilnehmerbindung erhöhte die Befolgungswahrscheinlichkeit der angestrebten Kooperationslösung, aber um den Preis, jedem Teilnehmer ein Veto einräumen zu müssen, durch das er den Kooperationsbeginn blockieren konnte.

Für Verhandlungen gilt, daß sie nur im Einvernehmen der Verhandlungspartner abgeschlossen werden können. Verteilungskonflikte führen deshalb leicht zu Blockaden. Die Teilnehmerbindung verhindert, daß die Akteure solchen Einigungsblockaden durch unilaterales Handeln ausweichen; dadurch werden die Einigungskonflikte zu einem Kooperationshindernis.

Die Fallstudie zeigt nicht nur, daß Verhandlungen positive *und* negative Folgen für die Kooperation haben können. Sie gibt darüber hinaus Aufschluß über die strukturellen Bedingungen, unter denen sie eher förderlich oder hemmend wirken. Die Geschichte der internationalen Bankenregulierung verdeutlicht, daß die multilateralen Verhandlungen in der BIZ das Zustandekommen der Kooperation immer dann gefördert haben, wenn die Lösung des Defektionsproblems im Vordergrund stand. Dies war vor 1983, als die Akteure auf die Einigungsproblematik noch nicht aufmerksam geworden waren, und nachdem 1986 die Einigungsproblematik durch das bilaterale Vorgehen der USA und Großbritanniens entschieden war, der Fall. In der Zwischenzeit stand das Einigungsproblem im Vordergrund, und die Verhandlungen in der BIZ wirkten kooperationshemmend.

Spieltheoretische 2x2-Matrizen verleiten leicht zu der Annahme, jede strategische Situation sei durch genau ein strategisches Problem charakterisiert. Realweltliche Kooperationsprobleme sind hingegen oftmals durch die Gleichzeitigkeit mehrerer strategischer Problematiken gekennzeichnet. Nach unserer Einschätzung repräsentiert die Verbindung von Einigungs- und Defektionsproblemen, die dem Bankenregulierungsfall zugrundeliegt, eine für die internationalen Beziehungen typische Kombination von Interaktionsproblemen.

Die meisten problematischen Situationen können auf einem Kontinuum zwischen einem reinen Einigungsproblem und einem reinem Defektionsproblem angeordnet werden. Die einzelnen Punkte auf diesem Kontinuum unterscheiden sich nach dem relativen Gewicht dieser beiden Probleme. Auf der einen Seite stehen Situationen, die kaum Defektionsrisiken, aber hohe Einigungsprobleme aufweisen, wie zum Beispiel in der technischen Standardisierung von Unterhaltungselektronik und Computertechnik. Auf der anderen Seite stehen Situationen, in denen die Defektionsrisiken die distributiven Konflikte dominieren, wie beispielsweise in der Rüstungskontrolle. Je nach der Position einer problematischen Situation auf diesem Kontinuum sind Verhandlungen mehr oder weniger geeignet, um Kooperationen anzuregen. Wenn die Einigungsproblematik dominiert, dann ist die Wahrscheinlichkeit hoch, daß Verhandlungen die Kooperation blockieren. Wenn dagegen das De-

fektionsrisiko im Vordergrund steht, dann ist die Wahrscheinlichkeit hoch, daß Kooperation ohne Verhandlungen nicht erreicht werden kann.¹²

In der Mitte des Kontinuums liegen Situationen, in denen weder die Defektions- noch die Einigungsproblematik eindeutig dominiert. In solchen Situationen sind die Effekte von Verhandlungen ambivalent. Es ist schwierig, Kooperation ganz ohne Verhandlungen zu erreichen, aber es scheint genauso schwierig zu sein, Kooperation ausschließlich durch Verhandlungen erreichen zu wollen. In der Eigenkapitalregulierung konnte man eine spezifische Kombination von multilateralen Verhandlungen und unilateralem Handeln beobachten. Der Baseler Akkord ist weder ein reines Verhandlungsergebnis noch das bloße Produkt einer nichtkooperativen Imitationssequenz, sondern er trägt Züge von beidem, von kollektiver Intentionalität *und* spontaner Ordnungsbildung. Die Annahme, daß diese Kombination von multilateralem Verhandeln und unilateralem Handeln viel wirksamer zur Herstellung von Kooperation beitrug, als jeder dieser Interaktionstypen für sich (Farrell/Saloner 1988), erscheint plausibel.

Genauso wenig wie davon ausgegangen werden kann, daß realweltliche Situationen nur durch genau eine strategische Problematik gekennzeichnet sind, darf unterstellt werden, daß der günstigste Mechanismus zu ihrer Regelung immer in der Anwendung einer ‚reinen‘ Steuerungsform besteht, also entweder Verhandlung, spontane Ordnungsbildung, Hierarchie oder Mehrheit. In vielen Situationen könnte sich erweisen, daß die wohlfahrtstheoretisch besten Ergebnisse nur durch die Kombination verschiedener ‚reiner‘ Typen zu erreichen ist. Die Analyse der Interaktionseffekte zwischen verschiedenen Steuerungstypen scheint deshalb eine wichtige Aufgabe für künftige Forschung zu sein.¹³

12 Bezeichnenderweise sind Verhandlungsgremien zur Standardisierung im Bereich Unterhaltungselektronik relativ schwach. Die wichtigsten internationalen Standards – für Videorekorder, Computer, Software – sind spontan am Markt ausgebildet worden. In der Rüstungskontrolle dagegen basiert alle substantielle Zusammenarbeit auf ausgehandelten Abkommen.

13 Auch die teils organisationstheoretisch teils policy-analytisch orientierte Governance-Theorie wendet sich in letzter Zeit von der Analyse idealtypischer Steuerungsformen ab und der Kombinatorik solcher Formen in konkreten institutionellen Arrangements zu (Schneider/Kenis 1996).

Literatur

- Axelrod, Robert, 1970: *Conflict of Interest*. Chicago: Markham.
- Axelrod, Robert, 1984: *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- BIZ (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich), 1992: *62. Jahresbericht*. Basel: Selbstverlag.
- Cohen, Benjamin J., 1987: *In whose Interest? International Banking and American Foreign Policy*. New Haven: Yale University Press.
- Czada, Roland, 1992: Interessengruppen, Eigennutz und Institutionenbildung: Zur politischen Logik kollektiven Handelns. In: Klaus Schubert (Hrsg.), *Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie. Eine kritische Bestandsaufnahme zu Mancur Olson*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 57–78.
- Dasgupta, Partha, 1988: Trust as a Commodity. In: Diego Gambetta (Hrsg.), *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*. New York: Basil Blackwell, 49–72.
- Dean, James W., 1989: Conservative versus Liberal Regulation of International Banking. In: *Journal of World Trade* 23, 5–16.
- Elster, Jon, 1989: *Solomonic Judgements. Studies in the Limitations of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Farrell, Joseph/Garth Saloner, 1988: Coordination Through Committees and Markets. In: *RAND Journal of Economics* 19, 235–252.
- Frankel, Jeffrey A., 1984: *The Yen/Dollar Agreement: Liberalizing Japanese Capital Markets*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Frieden, Jeffrey A., 1987: *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*. New York: St. Martin's Press.
- Garrett, Geoffrey/Barry R., Weingast, 1993: Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market. In: Judith Goldstein/Robert O. Keohane (Hrsg.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 173–206.
- Gehring, Thomas, 1994: *Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance*. Frankfurt a.M.: Lang.
- Gehring, Thomas, 1995: Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und Internationale Regime. In: *Politische Vierteljahresschrift* 36, 197–219.
- Gehring, Thomas, 1996: Arguing und Bargaining in internationalen Verhandlungen. Überlegungen am Beispiel des Ozonschutzregimes. In: Volker von Prittwitz (Hrsg.), *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interesse und Macht in der Umweltpolitik*. Opladen: Leske + Budrich, 207–238.
- Genschel, Philipp, 1995: Dynamische Verflechtung in der internationalen Standardisierung. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 233–265.
- Hausken, Kjell/Matthias Mohr, 1995: Conflict, Interest, and Strategy: A Risk-Limit Approach to Conflict. Manuskript. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- Heckathorn, Douglas D./Steven M., Maser 1987: Bargaining and Constitutional Contracts. In: *American Journal of Political Science* 31, 142–168.

- Kahler, Miles, 1995: *International Institutions and the Political Economy of Integration*. Washington, DC: Brookings.
- Kapstein, Ethan B., 1992: Between Power and Purpose: Central Bankers and the Politics of Regulatory Convergence. In: *International Organization* 46, 265–287.
- Kapstein, Ethan B., 1994: *Governing the Global Economy. International Finance and the State*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Keck, Otto, 1995: Rationales kommunikatives Handeln in den internationalen Beziehungen. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2, 5–48.
- Kenis, Patrick/Volker Schneider (Hrsg.), 1996: *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M.
- Keohane, Robert O., 1983: Theory of World Politics. Structural Realism and Beyond. In: Ada W. Finifter (Hrsg.), *Political Science: The State of the Discipline*. Washington, DC: American Political Science Association, 503–540.
- Keohane, Robert O., 1984: *After Hegemony. Cooperation and Discord in International Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O., 1989: *International Institutions and State Power*. Boulder, CO: Westview.
- Keohane, Robert O., 1993: The Analysis of International Regimes. In: Volker Rittberger (Hrsg.), *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon, 23–45.
- Kohler-Koch, Beate, 1989: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 17–85.
- Kohler-Koch, Beate, 1993: Die Welt regieren ohne Weltregierung. In: Carl Böhret/Gottrik Wewer (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 109–141.
- Krasner, Stephen D., 1983: *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Martin, Lisa, 1993: The Rational State Choice of Multilateralism. In: John Gerard Ruggie (Hrsg.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 91–121.
- Müller, Harald, 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1, 15–44.
- Müller, Harald, 1995: Spielen hilft nicht immer. Die Grenzen des Rational-Choice-Ansatzes und der Platz der Theorie kommunikativen Handelns in der Analyse internationaler Beziehungen. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2, 371–391.
- North, Douglas C., 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pecchioli, Rinaldo M., 1983: *The Internationalisation of Banking: The Policy Issue*. Paris: OECD.
- Pecchioli, Rinaldo M., 1989: *Bankenaufsicht in den OECD-Ländern: Entwicklungen und Probleme*. Baden-Baden: Nomos.
- Plümper, Thomas, 1996: *Der Wandel weltwirtschaftlicher Institutionen: Regimedynamik durch ökonomische Prozesse*. Berlin: Duncker & Humblot.

- Prittwitz, Volker von, 1996: Verhandeln im Beziehungsspektrum eindimensionaler und mehrdimensionaler Kommunikation. In: Volker von Prittwitz (Hrsg.), *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*. Opladen: Leske + Budrich, 41–68.
- Risse-Kappen, Thomas, 1995: Reden ist nicht billig. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2, 171–184.
- Ruggie, John Gerard, 1993: *Multilateralism matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.
- Scharpf, Fritz W., 1993: Coordination in Networks and Hierarchies. In: Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt a.M.: Campus, 125–165.
- Schelling, Thomas C., 1978: *Micromotives and Macrobehavior*. New York: W.W. Norton & Company.
- Schmalz-Bruns, Rainer, 1995: Die Theorie kommunikativen Handelns – eine Flaschenpost? Anmerkungen zur jüngsten Theoriedebatte in den Internationalen Beziehungen. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2, 347–370.
- Schneider, Gerald, 1994: Rational Choice und kommunikatives Handeln. Eine Replik auf Harald Müller. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1, 357–366.
- Sebenius, James K., 1992: Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiating Analysis and the Case of Epistemic Communities. In: *International Organization* 46, 323–365.
- Snidal, Duncan, 1985: Coordination versus Prisoner's Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes. In: *American Political Science Review* 79, 923–942.
- Young, Oran, 1983: Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. In: *International Organization* 36, 277–298.