Prof. Dr. H. Sautter Göttingen, November 2001

Wirtschaftsethische Herausforderungen der Globalisierung

Schriftliche Fassung eines Vortrags,
gehalten anläßlich des Sozialethischen Symposions zu Ehren von
Universitätsprofessor Dr. Wilhelm Korff am 29.November 2001 in München

Die Grundfrage der Wirtschaftsethik lautet: Wie kann das moralisch Gute in der Wirtschaft verwirklicht werden.

Ein ökonomischer Vorgang, dessen moralische Legitimität energisch bestritten wird, muß deshalb eine besondere Herausforderung für sie bedeuten. In exemplarischer Weise gilt dies für die Globalisierung, d. h. den Prozeß zunehmender Verflechtung der Nationalstaaten und ihrer Volkswirtschaften. Die weitgefächerte Kritik an ihm ist letztlich moralisch motiviert. Sie lautet, kurz gefaßt: Eine globale Entfesselung der Marktkräfte führt zu inhumanen, ungerechten und unverantwortbaren Ergebnissen. Von dieser Kritik ausgehend kann die wirtschaftsethische Herausforderung der Globalisierung darin gesehen werden, die Möglichkeiten für eine verantwortbare Gestaltung dieses Prozesses zu klären.

Damit ist bereits eine **Vorentscheidung** getroffen. Es soll nicht darum gehen, über eine Blockierung dieses Prozesses zu diskutieren. Nach meiner Ansicht wäre dies wenig sinnvoll, denn vieles spricht dafür, daß die Globalisierung irreversibel ist. Die technischen Neuerungen, die zu einer geradezu dramatischen Verringerung der Distanzüberwindungskosten geführt haben, sind nicht mehr rückgängig zu machen und es ist auch nicht anzunehmen, daß das Potential des technischen Fortschritts in der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie im Verkehrswesen bereits ausgeschöpft ist. Ebenso wenig ist damit zu rechnen, daß die politisch gewollte Entgrenzung der Nationalstaaten, die dem individuellen Wunsch nach größerer Wahlfreiheit in der Lebensgestaltung entspricht, wieder aufgehoben wird, auch wenn nach den Ereignissen des 11. September 2001 manche Einschränkungen in der Reisefreiheit, im internationalen Geldverkehr und im Warenhandel vorgenommen worden sind und weitere Einschränkungen nicht ausgeschlossen werden können. Ein Rückfall in eine strikte Nationalstaatlichkeit ist aber nicht zu erwarten, denn er wäre für alle Staaten - die armen wie die reichen - mit erheblichen ökonomischen

Verlusten verbunden. Wirtschaftsethisch vertretbar wäre dieser Rückschritt jedenfalls nicht.

Nicht der Blockierung, sondern der **Gestaltung** eines Prozesses gilt also die wirtschaftsethische Herausforderung. Dabei ist zunächst zu klären, auf welche Ziele hin, die Globalisierung gestaltet werden soll und welche Akteure zu welchem Handeln herausgefordert sind. Dazu will ich in einem ersten Abschnitt einiges sagen. In den weiteren Abschnitten beschränke ich mich darauf, das Handeln nationalstaatlicher Akteure bei der Schaffung internationaler Regelsysteme zu diskutieren. In den Abschnitten 2-6 werden die Möglichkeiten funktionsspezifischer Regelsysteme für einzelne Dimensionen der Globalisierung angesprochen werden: den Warenhandel (2), die Finanzmärkte (3), die Erhaltung globaler öffentlicher Güter im Umweltbereich (4), den Schutz globaler öffentlicher Güter ideeller Art (5) und die Partizipationschancen einzelner Länder am Potential einer weltweiten Wohlstandsmehrung (6). Im siebten Abschnitt versuche ich ein Fazit.

1. Die Gestaltung des Globalisierungsprozesses: Ziele, Akteure und Handlungsmöglichkeiten

Was ist "das Gute", also das **Ziel**, dem der Globalisierungsprozeß verpflichtet sein soll? In einem allgemeinen normativen Sinne sei darunter verstanden: Eine weltweite, nachhaltige und sozial ausgewogene Erhöhung des materiellen Wohlstandes, die mit der progressiven Verwirklichung menschlicher Grundrechte verbunden ist. Zum "materiellen Wohlstand" sei die pro Kopf-Verfügbarkeit von Gütern gerechnet, die zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse geeignet sind. Eine wachsende Menge dieser Güter (also ein wachsendes Sozialprodukt nach herkömmlicher Definition) trägt nach aller Erfahrung am ehesten dazu bei, das Ausmaß absoluter Armut zu verringern. Daß dies auf "nachhaltige" Weise geschehen soll, bedeutet nach der einfachsten, auf Brundtland zurückgehenden Definition dieses Kriteriums, daß die Bedürfnisbefriedigung der gegenwärtig lebenden Generation nicht zu Lasten der Bedürfnisbefriedigung künftiger Generationen gehen soll. Darin ist also der Aspekt der **inter**generationellen Gerechtigkeit enthalten. Auf die **intra**generationelle Gerechtigkeit zielt das Kriterium der "sozialen Ausgewogenheit." Menschen in allen am Globalisierungsgeschehen beteiligten Ländern sollen eine Chance zu Wohlstandsmehrung im beschriebenen

Sinne erhalten. Dies soll in der Weise geschehen, daß in allen Staaten die Verwirklichung universal anerkannter Menschenrechte voranschreitet.

Über diese normative Vorgabe kann man natürlich lange diskutieren. Ich will dieser Diskussion entgehen, indem ich auf die Ebene der deskriptiven Ethik überwechsele und schlichtweg feststelle: Die am Globalisierungsprozeß beteiligten Akteure **gewichten** die normativen Aspekte dieses Prozesses höchst **unterschiedlich**. Die sogenannten "Globalisierungsgegner" haben durchaus recht mit ihrer Behauptung, daß für diejenigen Akteure, die den stärksten Einfluß auf die Gestaltung des Prozesses haben, die Erhöhung des materiellen Wohlstandes das größte Gewicht besitzt. Darauf sind ungleich mehr Aktivitäten bezogen, als etwa auf die Verwirklichung der intra- und der intergenerationellen Gerechtigkeit oder auf den Schutz menschlicher Grundrechte.

Aus normativer Sicht kann man dies beklagen. Eine andere Gewichtung der Ziele zu erreichen, ist Sache der Aufklärung, der Bewußtseinsbildung, und des Wandels moralischer Einstellungen. Dieser Wandel kann durch einen weltweiten **Diskurs** erreicht werden. Doch man behauptet wohl nicht zu viel, wenn man sagt, daß dieser Diskurs noch in den Anfängen steckt. Menschenrechtsgruppen, Weltanschauungsgemeinschaften, Umweltschützer, WTO-Delegationen, der Pariser Club usw. führen in erster Linie **Binnengespräche**, aber kaum einen Dialog miteinander. Diese "Sprachlosigkeit" zu überwinden, ist eine der größten Herausforderungen, vor die uns die Globalisierung stellt. Je stärker die nationalen Ökonomien zusammenwachsen, um so notwendiger ist ein internationaler Diskurs, durch den sich auch andere Ziele als die einer Steigerung des materiellen Wohlstands Geltung verschaffen können.

Soweit einige Bemerkungen zu den Zielen. Nun zu den **Akteuren**. An der Globalisierung sind private wie öffentliche Akteure beteiligt: Auf der einen Seite Verbraucher und Verbraucherverbände, Unternehmen und Unternehmensverbände, Berufsvereinigungen und Nicht-Regierungsorganisationen aller Art; auf der anderen Seite die Regierungen der Nationalstaaten und die von ihnen geschaffenen internationalen Organisationen. Sie alle sind zu einer Gestaltung dieses Prozesses im Blick auf normative Vorgaben herausgefordert.

Damit stellt sich sofort die Frage nach den **Handlungsmöglichkeiten**. Sie sind naturgemäß für die einzelnen Akteure sehr unterschiedlich. **Verbraucher** können beispielsweise durch ihr Verhalten auf dem Markt zum globalen Schutz sozialer Menschenrechte beitragen, indem sie Güter präferieren, die eine entsprechende Zertifizierung aufweisen. Das Rugmark-Siegel für Teppiche, die nicht in Kinderarbeit hergestellt worden sind, ist ein Beispiel dafür. Ob die Verbraucher mit einem Kaufverhalten dieser Art ihr ethisch reflektiertes Ziel tatsächlich erreichen, ist freilich die Frage, die nicht nur auf der Ebene der Institution "Markt" entschieden wird. Mit der angestrebten Wirkung ist nur zu rechnen, wenn beispielsweise die von Arbeit befreiten Kinder eine angemessene Schulbildung erhalten und wenn den Eltern eine Kompensation für die entgangenen Einkünfte ihrer Kinder angeboten wird. Dafür sind ganz andere Institutionen zuständig als die des Marktes. Abgesehen davon können natürlich die Verbraucher auch dann, wenn sie keine bewußten ethischen Überlegungen anstellen, durch ihr ganz normales Kaufverhalten zur Wohlstandsmehrung in einem Entwicklungsland beitragen. Inwieweit ihnen das gelingt, hängt stets von der Verfassung der Märkte und vom institutionellen Rahmen ab, in dem sich das Marktgeschehen vollzieht.

Dasselbe trifft auch auf das **unternehmerische Handeln** zu. Wettbewerblich organisierte Märkte, zuverlässiger Rechtsschutz und geeignete Vorkehrungen zur Kontrolle von Externalitäten vorausgesetzt, tragen Unternehmen mit ihrem ganz normalen Marktverhalten zur allgemeinen Wohlstandserhöhung bei. Daß sie dabei einzelwirtschaftliche Gewinnziele verfolgen, widerspricht dem nicht. Es ist geradezu eine Voraussetzung für die Verwirklichung von Gemeinwohlzielen.

Bei ihren multinationalen Aktivitäten müssen Unternehmen allerdings mit unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen rechnen. Die Emissionskontrolle eines Landes kann beispielsweise sehr lückenhaft sein oder es fehlt an einem nationalen System zur Durchsetzung sozialer Mindeststandards. Die Beschränkung auf ein Marktverhalten nach dem Motto Milton Friedmanns, "the business of business is business", kann in solchen Fällen zahlreiche ethisch begründbare Ziele verletzen, wie etwa das der Nachhaltigkeit oder das des Menschenrechtsschutzes.

Auch private Unternehmen haben jedoch die Möglichkeit, solche **Regelungsdefizite partiell** zu **beheben**. Sie können beispielsweise unternehmensinterne - und in Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen - brancheninterne Sozial- und Umweltstandards setzen und unabhängige Instanzen dazu beauftragen, deren Einhaltung zu überwachen. Das ist nicht unwirksam, wie etwa das Beispiel der Firma NIKE gezeigt hat. Das Unternehmen war freilich erst dann zur Respektierung solcher Standards bereit, als es durch einen Verbraucherboykott in den USA dazu gezwungen wurde. Erfreulicherweise gibt es auch Beispiele dafür, daß Unternehmen ohne einen solchen Druck von außen dazu bereit sind, ihr "business as usual" in einem multinationalen Kontext aufzugeben und Verantwortung für die sozialen und ökologischen Auswirkungen ihres Handelns zu übernehmen.

Worauf es hier ankommt, ist folgendes: Im Blick auf ethisch begründbare Ziele sind die Handlungsmöglichkeiten von Unternehmen deutlich größer als es eine Theorie unterstellt, die außer "Gewinnmaximierung unter Wettbewerbsbedingungen" nichts gelten läßt.

Von einzelwirtschaftlichen Akteuren sollte aber auch nicht zuviel erwartet werden. Sie können das **Handeln öffentliche Akteure** nicht ersetzen, die auf innerstaatlicher Ebene für die Etablierung gesamtwirtschaftlicher Regelsysteme verantwortlich sind. Wirtschaftsethisch gesehen haben solche Regelsysteme in erster Linie die Aufgabe, privatwirtschaftliche Dilemmata zu überwinden. Ein privates Unternehmen, das sich beispielsweise im Alleingang zu einer rigorosen Emissionsbegrenzung entschließt, nimmt damit Wettbewerbsnachteile in Kauf. Das Dilemma zwischen Existenzsicherung im Wettbewerb und Beachtung des Nachhaltigkeits-Kriteriums kann nur durch die Schaffung von Institutionen gelöst werden, die **allen** Unternehmen ein bestimmtes Verhalten vorschreiben. Dies ist die typische Aufgabe staatlicher Organe.

Analoge Konfliktsituationen ergeben sich auf **internationaler Ebene**. Mit rigorosen nationalen Umweltgesetzen verschlechtert ein Land möglicherweise die Wettbewerbsfähigkeit seiner umweltintensiven Branchen. Deshalb unterbleiben in der Regel solche Gesetze. Das Nachhaltigkeits-Kriterium wird dadurch im eigenen Land verletzt und - sofern es sich um grenzüberschreitende Umwelteffekte handelt

- auch in anderen Ländern. Das Dilemma zwischen der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit nationaler Produktionssektoren und dem globalen Umweltschutz kann nur durch internationale Vereinbarungen überwunden werden. Die dafür zuständigen Akteure sind in erster Linie die politischen Instanzen der Nationalstaaten. Ihre Handlungsmöglichkeiten auf globaler Ebene bestehen in einer **kooperativen Regelsetzung**, mit der Konflikte zwischen einem Handeln in einzelstaatlichem und globalem Interesse überwunden - oder zumindest entschärft - werden können.

Wer ist im Blick auf welches Ziel zu welchem Handeln herausgefordert? Das war die eingangs gestellte Frage. Herausgefordert sind alle am Globalisierungsprozeß Beteiligten zur Verständigung über seine normativen Aspekte und darüber hinaus zur Umsetzung ethisch begründeter Ziele im Rahmen der akteursspezifischen Handlungsmöglichkeiten. Im folgenden beschränke ich mich auf die Möglichkeit politischer Akteure, auf der internationalen Ebene geeignete Institutionen zu erreichen.

An erster Stelle soll von der Institutionalisierung des globalen Leistungswettbewerbs auf Gütermärkten die Rede sein. Hier (wie auch in den folgenden Abschnitten) geht es um jeweils **funktionsspezifische Regelsysteme**. Damit ist folgendes gemeint. Den einzelnen normativen Dimensionen des Globalisierungsprozesses soll jeweils ein spezifisches Regelsystem zugeordnet sein: Der Sicherung und Erhöhung des materiellen Wohlstandes die Institution "Markt", der Sicherung der Nachhaltigkeit die Institution "globale Umweltordnung" und dem Schutz sozialer Menschenrechte die Institution "internationale Sozialordnung." Es wird sich zeigen, daß der Sicherung "fairer" Partizipationschancen an den Globalisierungsgewinnen am ehesten gedient ist, wenn die spezifischen Regelsysteme für die Güter- und Finanzmärkte sowie für den globalen Umwelt- und Menschenrechtschutz tatsächlich eingehalten bzw. überhaupt erst etabliert werden.

Es geht also um funktionsspezifische Regelsysteme, die miteinander in dem Sinne kompatibel sein sollen, daß von ihnen keine widersprüchlichen Anreize für das einzelwirtschaftliche und einzelstaatliche Handeln ausgehen. Dies entspricht der

"Assignment"- Regel, nach der jedem (wirtschaftspolitischen) Ziel ein eigenes Instrumentarium zugeordnet und dadurch vermieden werden soll, daß ein gegebenes Instrumentarium für mehr als ein Ziel eingesetzt wird. Nach aller Erfahrung würde dies zu Ineffizienzen, d.h. zu einem niedrigen Zielerreichungsrad führen.

2. Institutionen zur Sicherung des globalen Leistungswettbewerbs auf Gütermärkten

Es sei von der ethischen Legitimität der Sicherung und Erhöhung des materiellen Wohlstandes ausgegangen. Wenn dieses Ziel erreicht werden soll, sind alle Möglichkeiten zur Effizienzverbesserung in der Güterproduktion auszuschöpfen. Die einzelwirtschaftlichen Akteure sollten ferner einen Anreiz zur vollen Entfaltung ihrer individuellen Leistungsfähigkeit erhalten. Nach aller Erfahrung wird beides am ehesten durch die Institution **wettbewerblich organisierter** Märkte erreicht. Ein Wettbewerb, der nicht die Welt als ganzes einschließt, wäre insofern suboptimal, als er viele Möglichkeiten zur Effizienzverbesserung und zur Aktivierung einzelwirtschaftlicher Leistungspotentiale ungenutzt läßt.

Globale Konkurrenz entsteht aber nicht von selbst. Einzelne nationale Akteure können versucht sein, sich durch Wettbewerbsbehinderungen Vorteile zu verschaffen. Es entsteht also ein typisches Gefangenen-Dilemma: Der globale Wettbewerb ist wohlstandsmehrend und deshalb gut für alle, einzelne Marktteilnehmer jede nationale Regierungen können aber versucht sein, ihn zu beschränken. Im Interesse der globalen Wohlstandserhöhung ist deshalb eine **Ordnung** notwendig, die den internationalen Wettbewerb offenhält und die Sanktionen gegen Länder vorsieht, die ihre Märkte verschließen. Die Regeln dieser Ordnung sollten "fair" in dem Sinne sein, daß sie unterschiedslos für "kleine" und "große" Länder gelten. Anders formuliert: Auf globalen Gütermärkten sollte eine "Herrschaft des (Wettbewerbs-) Rechts" gelten und nicht das "Recht des Stärkeren." Dies wäre jedenfalls eine wirtschaftsethisch begründbare Forderung.

Im Prinzip hat sich die Staatenwelt auf eine solche Ordnung geeinigt, als sie im Jahre 1947 das **GATT** ins Leben rief und es im Jahre 1994 nach einem siebenjährigen Verhandlungsmarathon erneuerte, erweiterte und in die

Welthandelsorganisation (WTO) überführte. In den mehr als fünfzig Jahren seines Bestehens ist es dem GATT gelungen, bestehende Wettbewerbshindernisse zu beseitigen, und dies hat ohne Zweifel zur Mehrung des materiellen Wohlstandes in vielen Ländern beigetragen. Ein Beispiel also für eine wirtschaftsethisch wünschenswerte Institutionenbildung zur Steuerung globaler Prozesse?

Ein Blick auf die handelspolitische Praxis der WTO-Staaten trübt dieses Bild. Hier ist nicht der Platz, um die zahlreichen Verletzungen der GATT-bzw. WTO-Regeln ausführlich zu kommentieren. Zwei Beispiele seien herausgegriffen.

Erstens wurden die vereinbarten Wettbewerbsregeln bei einigen Gütergruppen jahrzehntelang außer Kraft gesetzt. Dies waren ausgerechnet Waren, bei deren Export sich die Entwicklungsländer Wettbewerbsvorteile ausrechnen konnten, nämlich Agrargüter und Bekleidungswaren. Während der Uruguay-Runde haben sich zwar die GATT-Mitglieder darauf geeinigt, die bestehenden Handelsbarrieren schrittweise zu beseitigen. Diese Liberalisierungszusage wird aber nur sehr schleppend eingelöst. Die in Qatar neu eröffnete Handelsrunde soll hier Fortschritte bringen. Wir werden sehen, inwieweit insbesondere die Europäische Union dazu bereit ist, von der bisher der stärkste Widerstand gegen eine Liberalisierung des Agrarhandels ausgegangen ist.

Zweitens sind Zweifel an der Fairneß globaler Wettbewerbsregeln angebracht. Die USA als weltpolitische Hegemonialmacht haben sich mit der berüchtigten "Section 301" ihres "Trade and Tariff Act" aus dem Jahre 1974 die Möglichkeit geschaffen, andere Länder zu einer Handelspolitik im US-amerikanischen Interesse zu zwingen. Offiziell wurde dieses Instrument damit gerechtfertigt, daß die USA auf diese Weise den internationalen Liberalisierungsbemühungen mehr Dynamik verleihen könnten. Die Anwendungspraxis zeigt aber, daß es in Wirklichkeit um die Durchsetzung nationaler Interessen geht und daß dabei Methoden angewandt werden, die als "erpresserisch" zu bezeichnen keine böswillige Übertreibung wäre. Die Europäische Union als die andere große Welthandelsmacht ließ übrigens das Vorgehen der USA nicht unbeantwortet und sorgte im Jahre 1984 mit ihrem "Neuen handelspolitischen Instrument" für "Waffengleichheit" in der internationalen Handelspolitik.

Auf der handelspolitischen Bühne zählt also, wenn es darauf ankommt, immer noch das **"Recht des Stärkeren."** Die "Herrschaft des Rechts" ist eine Veranstaltung für relativ konfliktfreie Tage. Das bedeutet nichts anderes, als daß nicht von einer zuverlässigen internationalen Ordnung gesprochen werden kann, die den Konflikt zwischen Wettbewerbs**verletzungen** im nationalen und einer Wettbewerbs**sicherung** im globalen Interesse überwinden könnte. Das institutionelle Arrangement zur Sicherung des globalen Leistungswettbewerbs weist deutliche Lücken auf. Sie zu schließen, bedeutet eine große Herausforderung für die handelspolitischen Akteure der WTO-Staaten.

3. Die Ordnung globaler Finanzmärkte.

Dem Ziel einer Erhöhung des materiellen Wohlstandes entspricht es, wenn finanziell Mittel dorthin gelenkt werden, wo sie den größten produktiven Beitrag leisten. Wettbewerblich organisierte **Finanzmärkte** sind grundsätzlich geeignet, diese Lenkungsfunktion zu erfüllen. Die **Funktionsfähigkeit** dieser Märkte kann allerdings in vielfacher Hinsicht **gestört** sein: Durch ein 'moral hazard"-Verhalten der Marktteilnehmer, das auf asymmetrisch verteilte Informationen zurückgeht; durch irrationale Übertreibungen des Marktgeschehens, die zur Verzerrung der Allokationssignale führen; durch ein "Herdenverhalten", das ebenfalls auf Informations-Asymmetrien zurückzuführen ist und das Marktbewegungen mit hohen externen Effekten auslösen kann usw. Es geht also darum, geeignete Institutionen zu schaffen, um die Funktionsschwäche globaler Finanzmärkte zu überwinden.

Zum Teil leisten dies **privatwirtschaftliche Akteure.** Sie können ihre innerbetrieblichen Anreizsysteme so gestalten, daß eine sorgfältige Bonitätsprüfung von Kreditnehmern erfolgt und eine ausreichende Risikovorsorge getroffen wird; sie können sich auf ein gemeinsames Vorgehen in Krisenfällen einigen und damit ein "Trittbrettfahrer"-Verhalten einzelner Finanzintermediäre verhindern; auf internationaler Ebene können sie sich für die Einhaltung gemeinsamer Standards einsetzen und damit die Transparenz der Märkte erhöhen usw.

Die Leistungen privatwirtschaftlicher Akteure bei der Korrektur von "Marktversagen" sind aber begrenzt, denn sie stehen dabei in einem **Dilemma**: Einerseits müssen sie gewinnorientiert arbeiten und konkurrieren dabei miteinander, andererseits sollen

sie die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Tätigkeit berücksichtigen. Es kann nicht erwartet werden, daß sie diesen Konflikt im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen oder gar weltwirtschaftlichen Verantwortung lösen.

Dazu ein **Beispiel**. Eine bestimmte Eigenkapitaldeckung von Banken erschwert eine übermäßig risikoreiche Kreditgewährung. Für Eigenkapital muß aber ein höherer "Preis" gezahlt werden als für Fremdkapital. Deshalb verschlechtert ein einzelnes Institut seine Wettbewerbsfähigkeit, wenn es im Alleingang die Eigenkapitaldeckung erhöht. Zu einer Risikobegrenzung im allgemeinen Interesse kommt es nur, wenn alle Institute zur Einhaltung bestimmter Deckungsvorschriften gezwungen werden. Auf nationaler Ebene kann dies durch die staatlichen Aufsichtsbehörden geschehen. Auf internationaler Ebene sind dazu Regierungsvereinbarungen notwendig. Auch auf dieser Ebene sind Alleingänge einzelner Staaten nicht zu erwarten, weil sie damit ihrem nationalen Bankensektor Wettbewerbsnachteile zumuten würden. Das hat der langjährige Widerstand US-amerikanischer Banken gegen eine Verschärfung von Eigenkapitalvorschriften gezeigt.

Das Dilemma zwischen einer im weltwirtschaftlichem Interesse liegenden Risikobegrenzung und der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit nationaler Anbieter versucht der "Baseler Akkord" **("Basel I")** zu lösen. Daß er nicht ausreicht, haben die Finanzkrisen der neunziger Jahre gezeigt. Inwieweit ein erweitertes Abkommen **("Basel II")**, dessen Inkrafttreten für das Jahr 2005 vorgesehen ist, dieses Defizit überwinden kann, sei dahingestellt.

Den internationalen Ordnungsbedarf illustriert ein **weiteres Beispiel**. Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems haben die privatwirtschaftlichen Akteure Aufgaben übernommen, die einem Marktteilnehmer typischerweise nicht zugemutet werden können. Große, international tätige Kreditinstitute agieren beispielsweise als Clearing-Stellen im internationalen Zahlungsverkehr ("money center banks") und vergeben Überziehungskredite zum Ausgleich offener Nettopositionen. Sie entscheiden auf diese Weise über den Zugang von Konkurrenten zum Zahlungsausgleich und damit über deren Verbleib am Markt. Das private Wettbewerbsinteresse kann dabei in Konflikt geraten zur Verantwortung für

die Stabilität des Zahlungssystems. Padoa-Schioppa, das für die Außenbeziehungen der EZB zuständige Direktionsmitglied, bringt es auf den Punkt, wenn er sagt: das "markt-dominierte internationale Zahlungssystem" leidet an einem institutionellen Vakuum; die Marktbeziehungen sind **globalisiert**, aber die ordnenden Instanzen **fragmentiert**. (Nr. 42, S. 236 und 265).

Diese institutionelle Lücke kann nur durch die Kooperation öffentlicher Akteure geschlossen werden. Dazu gibt es viele Vorschläge. Im Gespräch sind immer wieder "große Entwürfe" für eine neue **"Internationale Finanzarchitektur"**: Dazu gehört etwa der Vorschlag, eine "World Financial Authority" zu gründen und ihr weitreichende Kompetenzen bei der Durchsetzung internationaler Standards zuzuweisen. Diese Organisation soll zugleich als globaler "lender of last resort" agieren. Pläne dieser Art erscheinen derzeit utopisch, was sich allerdings ändern kann. Rogoff hat dazu bemerkt, daß nach der nächsten oder übernächsten großen Finanzkrise manches in den Bereich des Realisierbaren treten könnte, was heute noch unmöglich erscheint.

Vorläufig wird es bei **"kleinen Lösungen"** bleiben: Das bereits erwähnte "Basel II" gehört dazu; das "Financial Stability Forum"; die Bemühungen des IMF zur Verbesserung der Transparenz von Finanzmärkten und zur Überwachung der Wirtschaftspolitik seiner Mitgliedsländer - um nur einige der bereits unternommenen Schritte zu nennen. Ob sie ausreichen, neue internationale Finanzkrisen zu verhindern, die die wirtschaftliche Existenz von Millionen Menschen gefährden, muß bezweifelt werden. Wahrscheinlich hat Rogoff Recht mit seiner Bemerkung, daß die Herausforderung zur Ordnung globaler Finanzmärkte nur dann energisch wahrgenommen wird, wenn die nächste große Finanzkrise hinter uns liegt.

4. Die Sicherung globaler Kollektivgüter im Umweltbereich.

"Nachhaltiges" Wirtschaften" erfordert die Sicherung globaler Kollektivgüter, wie den Schutz der Ozonschicht, der großen internationalen Schadstoffsenken, der Biodiversität, des Weltklimas usw. Ihrer Eigenart entsprechend, können diese globalen Kollektivgüter nur durch gemeinsame Aktionen der Staatenwelt gesichert werden. Die entscheidenden Akteure sind also auch hier die Nationalstaaten, die

sich zu verbindlichen, **internationalen Absprachen** entschließen und dafür sorgen müßten, daß diese Absprachen auf ihrem eigenen Territorium auch durchgesetzt werden. Nationale Alleingänge sind im Blick auf die angestrebten globalen Ziele wirkungslos.

Bei entsprechenden **Problembewußtsein** sind verbindliche internationale Absprachen durchaus möglich. Das Montreal-Protokoll zur Reduzierung der FCKW-Emission ist dafür ein eindrucksvolles Beispiel. In vielen anderen Fällen scheint das entsprechende Problembewußtsein aber gering zu sein, oder anders formuliert: die moralische Sensibilität für die Verantwortung, die wir mit unserem Wirtschaften für künftige Generationen und für die außermenschliche Schöpfung übernehmen, ist gering. Anders wird man wohl kaum erklären können, daß die Verhandlungen zur institutionellen Sicherung globaler Kollektivgüter nur sehr schleppend vorankommen und daß dabei auch Rückschritte nicht ausgeschlossen sind. Dies belegen die Erfahrungen mit dem Kyoto-Protokoll. Jedenfalls sind wir noch weit von einer effizienten Regelung zum Schutz globaler Kollektivgüter entfernt.

5. Institutionen zum Schutz ideeller globaler Kollektivgüter - das Beispiel der Menschenrechte.

Mit der wachsenden Verflechtung der Märkte hat auch die Vernetzung zivilgesellschaftlicher Gruppen zugenommen. Sie haben das Bewußtsein dafür geschärft, daß die ökonomische Globalisierung auch daran gemessen werden muß, ob sie zur Verwirklichung **menschlicher Grundrechte** beiträgt, und zwar der bürgerlich-politischen wie der wirtschaftlich-sozialen und kulturellen. Sie haben in den beiden großen Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen ihren Niederschlag gefunden, dem **"Zivilpakt"** und dem **"Sozialpakt"** aus dem Jahre 1966. Im Blick auf diese Grundrechte, denen von den Vertragsstaaten eine universelle Geltung zuerkannt worden ist, kann man von "globalen Kollektivgütern ideeller Art" sprechen.

Ich will mich auf einige Bemerkungen zum "Sozialpakt" beschränken. Er bildet, zusammen mit den wichtigsten Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation, den Kern einer **"Internationalen Sozialordnung."** Deren spezifische Funktion ergänzt diejenige der globalen Handelsordnung: Während es

dort um die Sicherung des Leistungswettbewerbs geht, hat die Sozialordnung die Funktion, den globalen Schutz sozialer Grundrechte sicherzustellen. Jeder Vertragsstaat übernimmt dazu bestimmte Verpflichtungen nach innen und außen. Gegenüber der Staatenwelt geht er die Verpflichtung ein, regelmäßig über die innerstaatliche Umsetzung dieser Rechte zu berichten und den Empfehlungen und Aufforderungen internationaler Organe zur Verbesserung des Rechtsschutzes nachzukommen. Hielten sich alle Vertragsstaaten an ihre Verpflichtungen, so könnte jeder am Globalisierungsprozeß beteiligte Akteur davon ausgehen, daß die Fernwirkungen seines Handelns zu einer weltweiten Verbesserung sozialer Menschenrechte beitragen. Es brauchte dazu keiner "Sozialstandards" im WTO-System.

Tatsache ist aber, daß viele Staaten ihre internationalen Verpflichtungen nicht einhalten. Die Vereinten Nationen und die Internationale Arbeitsorganisation haben zwar die Möglichkeit, Vertragsbrüche offiziell festzustellen und damit gegen den betreffenden Staat die Sanktion eines "Reputationsverlustes" zu verhängen. Sie können auch ihre Hilfe zur besseren Verwirklichung sozialer Menschenrechte anbieten. Die Erfahrung zeigt aber, daß weder Anreize noch Sanktionen sehr viel bewirken, solange sie nicht eingebettet sind in eine kohärente Außenpolitik der Industrieländer. Davon trennt uns noch vieles.

6. "Faire" Partizipationschancen an den Globalisierungsgewinnen.

Alle Länder sollten die Chance haben, an den Wohlstandsgewinnen der Globalisierung teilzunehmen. Ob ihnen das gelingt, wird in erster Linie auf der **nationalen**, nicht auf der internationalen **Ebene** entschieden. Jeder Staat ist beispielsweise selbst dafür verantwortlich, das notwendige Maß an Rechtssicherheit zu schaffen, damit sich einzelwirtschaftliche Initiative entfalten und damit sich ein System der Faktorallokation entwickeln kann, das die Signale der Weltmärkte aufnimmt und in eine wohlstandsmehrende Ressourcenverwendung umsetzt. Es liegt ferner am Nationalstaat, ob er international mobile Produktionsfaktoren attrahieren und damit seine Produktionsmöglichkeiten ausweiten kann. Sache der Nationalstaaten ist es schließlich, ob sie durch geeignete soziale Sicherungssysteme die Risiken einer Weltmarktintegration abfedern und damit zur Erhöhung der Risikobereitschaft beitragen können, die eine Voraussetzung dafür ist, daß die

Chancen des Weltmarktes auch genutzt werden. Über die Partizipation an den Globalisierungsgewinnen wird also vorwiegend auf nationaler Ebene entschieden.

Doch die **Chancen** dazu sollten **"fair"** sein. Darunter sei folgendes verstanden: Die wirtschaftliche **Eigenleistung** eines armen, weltpolitisch unbedeutenden Landes sollten nicht durch Interventionen reicher, weltpolitisch führender Länder um ihren Erfolg gebracht werden. Wenn es um die Erhaltung globaler Kollektivgüter geht, sollten reiche Staaten höhere Belastungen auf sich nehmen als arme, und im Blick auf die Korrektur des Marktversagens globaler Finanzmärkte sollten sie zu einer höheren Verantwortung bereit sein als jene. Es dürfte wohl nicht "unfair" sein, diese Forderungen im Blick auf "faire Partizipationschancen" zu formulieren.

Wie die Überlegungen in den vorangegangenen Abschnitten gezeigt haben, werden diese Forderungen vielfach **verletzt.** Die wirtschaftlich dominierenden Industrieländer haben es immer wieder verstanden, ihre strukturschwachen Branchen vor dem Wettbewerb mit leistungsfähigen Anbietern aus Entwicklungsländern zu schützen. Sie unternehmen wenig, um global wirksame Umweltschäden zu verhindern, die sich vor allem auf Entwicklungsländer auswirken. (Nach einer Pressemeldung der letzten Tage muß die erste Insel im Pazifik geräumt werden, weil sie der steigende Meeresspiegel unbewohnbar macht. Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist der steigende Wasserspiegel auf die Klimaerwärmung zurückzuführen, für die die Emission von Treibhausgasen verantwortlich ist. Bekanntlich entfällt etwa vierzig Prozent der weltweiten Treibhausgasemission auf die zehn Prozent der Weltbevölkerung, die in Westeuropa und Nordamerika lebt.) Man wird auch nicht davon sprechen können, daß für die Industrieländer die Stabilisierung internationaler Finanzmärkte eine hohe Priorität besitzt. Die ziemlich kleinliche Diskussion, die bei uns um "Basel II" geführt wird, illustriert dies mit aller Deutlichkeit. Kurz: Die Partizipationschancen der Entwicklungsländer an den Wohlstandsgewinnen der Globalisierung sind nicht "fair."

Welche Herausforderungen damit verbunden sind, wenn man die ethischen Aspekte des Globalisierungsprozesses ernst nimmt, ist offenkundig. Es geht um eine **konsequente internationale Ordnungspolitik**, die funktionsspezifische, miteinander kompatible Regelsysteme für die einzelnen Dimensionen des

Globalisierungsprozesses etabliert und die eine kohärente Entwicklungszusammenarbeit einschließen muß, d.h. eine Zusammenarbeit reicher mit armen Ländern, die von der Außenwirtschafts- und Strukturpolitik der Industrieländer nicht konterkariert wird.

7. Fazit

Die Globalisierung ist irreversibel und sie enthält das Potential weiterer Wohlstandsgewinne. Es ist kein Prozeß, der nicht gestaltbar wäre. Schließlich sind es die Aktivitäten von Menschen, die ihn vorantreiben. Die daran Beteiligten haben vorrangig die Frage zu klären, auf welche Ziele hin die Globalisierung gestaltet werden soll. Darüber eine Verständigung herbeizuführen, ist eine erste große Herausforderung. Politische Akteure sind des weiteren dazu herausgefordert, auf internationaler Ebene Institutionen zu schaffen, die geeignet sind, das einzelwirtschaftliche und einzelstaatliche Handeln auf die normativen Vorgaben hin zu lenken, für die ein Konsens erzielt worden ist. Einzelwirtschaftliche Akteure stehen vor der Aufgabe, an der Entwicklung solcher Institutionen mitzuarbeiten und im jeweiligen institutionellen Rahmen das ihnen Mögliche zu tun, um eine nachhaltige und sozial ausgewogene Wohlstandserhöhung auf globaler Ebene herbeizuführen. Dieses Ziel zu erreichen, dürfte wohl die größte Herausforderung des 21. Jahrhunderts sein.