

Ethische Perspektiven einer entwicklungsgerechten Weltwirtschaft*

JOHANNES WALLACHER **

Global Economy Doing Justice to Development. Ethical Perspectives

This paper seeks to outline some ethical perspectives of a global economy fitting a just development after introducing some elementary considerations and empirical facts on the linkage between economic growth and inequality. A specific interpretation of justice and of development aims at identifying and overcoming patent injustice. Based on this, fundamental ethical standards, levels of responsibility and actors of a global economic order doing justice to development are spelled out.

Keywords: Global Economy, Growth, Inequality, Poverty, Justice, Development

Die Verdichtung und Beschleunigung grenzüberschreitender wirtschaftlicher Verflechtungen im Zuge der Globalisierung haben eine intensive, zuweilen auch emotionale Diskussion über die Weltwirtschaft und ihre Bedeutung für Wohlstand und Armutsbekämpfung ausgelöst. Die Öffnung der Märkte gilt einerseits als Motor wirtschaftlicher Entwicklung, weil sie den Wettbewerb verstärkt und die Markteffizienz steigert. Die weltweite Arbeitsteilung schafft für Produzenten größere Absatzmärkte und die Möglichkeit der Produktion in größeren Stückzahlen mit entsprechenden Kostenvorteilen und dementsprechend für die Konsumenten ein reichhaltigeres und günstigeres Angebot. Den Entwicklungsländern bietet die Einbindung in die Weltwirtschaft die Chance, innovative Technologien aus dem Ausland zu nutzen, ihre Exporte zu steigern und ihren hohen Devisenbedarf zu decken, was ihre wirtschaftliche Entwicklung stärken kann. Andererseits ist die Verflechtung mit der Weltwirtschaft mit nicht geringen Risiken verbunden, wie nicht zuletzt die zahlreichen Finanz- und Währungskrisen der letzten Jahre gezeigt haben. Offene Ökonomien sind nämlich in verstärktem Maße externen konjunkturellen Einflüssen ausgesetzt, einem permanenten Anpassungsdruck und damit einem Prozess kontinuierlichen Strukturwandels unterworfen, deren Folgen in der Regel besonders die Armen und wirtschaftlich Schwächeren zu tragen haben.

* Beitrag eingereicht am 08.08.2003; nach doppelt verdecktem Gutachtungsverfahren überarbeitete Fassung angenommen am 07.01.2004.

** Wallacher, Johannes, Dr. rer. pol. Dr. phil., Institut für Gesellschaftspolitik an der Hochschule für Philosophie, Kaulbachstr. 31a, 80539 München, Tel: 089/2386-2359, Fax: 089/2386-2352, E-Mail: joh.wallacher@hfph.mwn.de, Dozent für Sozialwissenschaften und Wirtschaftsethik an der Hochschule für Philosophie, München. Aktuelle Forschungsschwerpunkte: Grundlagen und Anwendungsfelder der Wirtschaftsethik- und Unternehmensethik, unter besonderer Berücksichtigung der »Globalisierung« der Weltwirtschaft und der Entwicklungsökonomie, Ethik der Befähigung („capability“) nach Amartya Sen, Das Konzept des Sozialkapitals und seine Bedeutung für Armutsbekämpfung und globale politische Steuerung.

Aufgrund dieser ambivalenten Wirkungen ist die Integration in die Weltwirtschaft für die einzelnen nationalen Volkswirtschaften nicht aus sich selbst heraus eine Notwendigkeit oder gar ein ethisches Gebot. Ebenso wenig ist sie ein Selbstzweck. Grad und Geschwindigkeit der Einbindung in die Weltwirtschaft sind vielmehr von übergeordneten Erfordernissen und Wertprämissen her zu begründen und ethisch zu rechtfertigen. Dabei gilt es zweierlei zu berücksichtigen: Da die Rückwirkungen der globalen Güter- und Finanzströme auf die Wirtschaft eines Landes und damit auf die Lebensbedingungen seiner Bevölkerung stark von der Politik der jeweiligen Länder abhängen, geht es zum einen darum, durch eine solide nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beteiligung an der Weltwirtschaft zu schaffen. Zum anderen braucht es entwicklungsgerechte Strukturen auf internationaler Ebene, damit alle Beteiligten die mit der Integration in die Weltwirtschaft verbundenen Chancen besser nutzen und die Risiken wirksamer begrenzen können.

Ausgehend von dieser Zielvorstellung werden nachfolgend zunächst einige grundsätzliche und empirische Befunde zum Zusammenhang von Wachstum und Verteilung skizziert, bevor im zweiten und dritten Teil ethische Maßstäbe und Verantwortungsträger einer entwicklungsgerechten Weltwirtschaft dargelegt werden.

1. Weltwirtschaft im Spannungsfeld von Wachstum und Verteilung

1.1 Grundsätzliche Überlegungen

Die weltwirtschaftliche Verflechtung bietet den beteiligten Ländern die Möglichkeit, ihre Güterausstattung durch reale Transfers zu ergänzen, indem sie bestimmte Güter importieren, die sie selbst nicht herstellen können. Dafür exportieren sie andere, um auf diese Weise die Einfuhren finanzieren zu können. Die Integration in die Weltwirtschaft führt nicht nur zu einem größeren Güterangebot, sondern zumindest theoretisch auch zu einer Steigerung der Produktivität. Die Einbindung in die internationale Arbeitsteilung und die Vergrößerung der Märkte über nationale Grenzen hinweg erlaubt nämlich eine noch stärkere Spezialisierung und mindert die Produktionskosten, ein Zusammenhang, der bereits von Adam Smith (1723-1790) in seinem „Wohlstand der Nationen“ von 1776 aufgezeigt wurde. Die konkrete Form der internationalen Arbeitsteilung sollte grundsätzlich aufgrund komparativer Vorteile erfolgen. Hintergrund dafür bildet die auf David Ricardo (1772-1823) zurückgehende Theorie der komparativen Kostenvorteile, die bis heute die Grundlage der reinen Außenhandels-theorie bildet. Danach zählt sich der grenzüberschreitende Güter austausch für ein Land nicht nur dann aus, wenn es einzelne Erzeugnisse kostengünstiger als andere produzieren kann und damit einen absoluten Kostenvorteil besitzt. Der Handel kann vielmehr auch dann lohnenswert sein, wenn ein Land bei der Produktion aller Güter absolut unterlegen ist, sich aber auf die Erzeugnisse spezialisiert, bei denen es relative Kostenvorteile hat, d.h. ihr Kostennachteil gegenüber anderen Ländern am geringsten ist. Wenn dies alle am Austausch Beteiligten tun, können sie alle einen Rationalisierungsgewinn nutzen. Diese komparativen Kostenvorteile sind der Grund dafür, dass der internationale Austausch grundsätzlich für alle, auch die ökonomisch schwachen Länder, Chancen auf höheres wirtschaftliches Wachstum bietet.

Die Orientierung an höherer Effizienz und Produktivität ist zweifelsohne eine wesentliche Grundlage für die Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft. Sie ist allerdings lediglich auf den Zuwachs der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt ausgerichtet, andere normative Aspekte wie Fragen nach der Verteilung der Wohlfahrtsgewinne oder den Ausgangsvoraussetzungen der Marktteilnehmer bleiben dabei weitgehend unberücksichtigt. Der Vorrang von Effizienzbetrachtungen gegenüber Verteilungsfragen wird am Pareto-Prinzip deutlich, das in der gegenwärtig dominierenden ökonomischen Theorie üblicherweise zur Beurteilung gesellschaftlicher Wohlfahrt herangezogen wird. Danach ist dann eine Verbesserung der gesellschaftlichen Wohlfahrt zu verzeichnen, wenn durch eine Veränderung der Güter- oder Einkommensverteilung mindestens ein Akteur besser gestellt wird, ohne dass sich dadurch die Position irgendeines anderen verschlechtert. Dabei spielt die Frage, wer sich verbessert oder ob es gar ein vorrangiges Anliegen der Gesellschaft ist, bevorzugt die Situation schwächerer Akteure zu berücksichtigen, keine Rolle. Sobald eine bestimmte Bevölkerungsgruppe oder nur ein Mitglied durch Umverteilungen schlechter gestellt wird, gelten diese nicht mehr als pareto-effizient.

Die breite Anerkennung und Beliebtheit des Pareto-Kriteriums wird von Ökonomen üblicherweise darauf zurückgeführt, dass dieses einen angeblich einfachen und unproblematischen Wohlfahrtsmaßstab darstelle, der auch in pluralen Gesellschaften weitgehend konsensfähig sei (vgl. etwa v. Böventer/Illing 1995: 255ff.). Diese Sicht vernachlässigt allerdings, dass dieses Konzept keineswegs so frei von normativen Implikationen ist wie es auf den ersten Blick erscheint (vgl. Sturn u.a. 2002). Es handelt sich dabei nämlich um ein individualistisches Gemeinwohlverständnis, bei dem kollektive Wohlfahrtsverbesserungen nur dann erreicht werden, wenn sich die subjektiv beurteilte Lage von mindestens einem Akteur verbessert, ohne dass sich dadurch die Lage irgend eines anderen verschlechtert. Damit ist dieses Kriterium strikt Status-quo-orientiert und immun gegenüber der vorgegebenen Ausgangsausstattung, da jeder Einzelne ein Vetorecht besitzt. Dies schließt jede Möglichkeit einer normativ-kritischen Hinterfragung von Verteilungen aus, etwa eine Präferenz für bisher Benachteiligte im Sinne von John Rawls (1975), was letztlich dazu führt, dass die Frage der Legitimität auf den Aspekt der strategischen Effizienz reduziert bzw. durch diesen ersetzt wird (Ulrich 1998: 191-194).

Ein gängiger Einwand gegen die potenzielle Konkurrenz von wirtschaftlicher Effizienz und Verteilungsfragen besteht darin, dass gesamtwirtschaftliches Wachstum über kurz oder lang auch den Schwächeren zugute komme („trickle-down“-Argument), weil etwa höheres Wachstum die Spielräume für die Finanzierung sozialpolitischer Maßnahmen erweitere (vgl. etwa v. Weizsäcker 1999: 51ff.). Dieses Argument ist nicht einfach von der Hand zu weisen, da gesamtwirtschaftliches Wachstum eine wichtige Voraussetzung für eine wirtschaftliche Entwicklung ist, von der auch breite Bevölkerungskreise und insbesondere die Armen profitieren können. Gesamtwirtschaftliches Wachstum ist allerdings bestenfalls eine notwendige und keineswegs eine hinreichende Voraussetzung für erfolgreiche Armutsbekämpfung. Letzteres hängt davon ab, ob das Wachstum auch zu einem Einkommenszuwachs der Armen führt, sei es direkt durch höhere Erwerbseinkommen oder indirekt durch höhere öffentliche Transferzahlungen. Außerdem wird sich zeigen, dass eine geringere Ungleichverteilung

lung an Einkommen oder Marktchancen sogar häufig Wachstumsaussichten verbessern kann, so dass die Ziele eines gesamtwirtschaftlichen Wachstums und einer gleichmäßigeren Verteilung nicht unbedingt miteinander konkurrieren, sondern sich auch wechselseitig verstärken können. Es geht dabei nicht um möglichst gleichmäßige gesellschaftliche Verteilungen, sondern vielmehr um die Überwindung extremer Verteilungsgegensätze, die nicht nur ein erhebliches soziales Konfliktpotenzial bergen, sondern sich auch als ein Hemmnis für gesamtwirtschaftliches Wachstum erweisen.

In der Entwicklungsökonomie und im Umfeld der Vereinten Nationen oder anderer multilateraler Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank wird daher seit einiger Zeit verstärkt von einem „pro-poor-growth“ gesprochen (Weltbank 2001). Wenn auch dieser Begriff und die in diesem Zusammenhang diskutierten Konzepte noch recht vage sind und die daraus abgeleiteten Politikempfehlungen teilweise deutlich voneinander abweichen, wird darunter allgemein ein Wachstum für die Armen zur Reduzierung der Armut verstanden. Einen Überblick über die derzeitige Diskussion gibt Klasen (2003), der vier Anforderungen an ein solches Konzept stellt:

- (1) Der Wachstumsbeitrag zur Armutsbekämpfung sollte im Vergleich zu einem verteilungsneutralen wirtschaftlichen Wachstum deutlich erkennbar sein.
- (2) „Pro-poor-growth“ impliziert, dass die Armen überproportional von wirtschaftlichem Wachstum profitieren.
- (3) Ein solches Konzept sollte die Einkommensverteilung unter den Armen einbeziehen und vor allem die Bedürfnisse der Ärmsten der Armen berücksichtigen.
- (4) Ungeachtet der besonderen Berücksichtigung der Armen darf eine umfassende Beurteilung des aggregierten gesamtwirtschaftlichen Ergebnisses nicht vernachlässigt werden.

Klasen schlägt einen Indikator vor, der seiner Meinung nach diese vier Anforderungen berücksichtigt: das arithmetische Mittel der relativen Einkommenszuwächse bestimmter Einkommensgruppen der Bevölkerung, wie etwa der neun Dezile ($Q_{0,1}$, $Q_{0,2}$, ..., $Q_{0,9}$).¹ Letztere geben das Einkommen der ärmsten bzw. reichsten 10 %, 20 % usw. der Bevölkerung wieder. Dieser Indikator gibt der Einkommenssteigerung der Ärmern ein größeres Gewicht als der durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommenszuwachs, der stärker von den üblicherweise besonders starken Zuwächsen der oberen Einkommensgruppen abhängt.

Es ist unmittelbar einsichtig, dass ein solches „pro-poor-growth“-Verständnis weitreichende normative Implikationen beinhaltet, die begründungsbedürftig sind. Bevor eine solche Begründung als Element einer entwicklungsgerechten Weltwirtschaft vorgestellt wird, sollen zunächst einige wenige empirische Befunde zum weltwirtschaftlichen Gefälle aufgezeigt werden.

¹ Allgemein bezeichnen „p-Quantile“ mit $0 < p < 1$ konkrete Anteile einer geordneten, d.h. aufsteigend sortierten Grundgesamtheit. Häufig verwendete p-Quantile sind etwa die Quartile ($Q_{0,25}$, $Q_{0,5}$, $Q_{0,75}$), die Quintile ($Q_{0,2}$, $Q_{0,4}$, $Q_{0,6}$, $Q_{0,8}$) oder die Dezile ($Q_{0,1}$, $Q_{0,2}$, ..., $Q_{0,9}$).

1.2 Weltwirtschaftliches Gefälle als empirischer Tatbestand

In den vergangenen Jahren sind zahllose Studien zum weltweiten Wohlstandsgefälle erschienen, die je nach Datengrundlage und Methoden teilweise erheblich voneinander abweichen. Auf diese Diskussion wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen, es sollen vielmehr nur einige wenige Trends skizziert werden, über die bei allen Unterschieden im Detail weitgehende Einigkeit besteht.

Die Weltwirtschaft ist durch ein *deutliches Nord-Süd- und West-Ost-Gefälle* geprägt, wenn man das Pro-Kopf-Einkommen (PKE) bzw. das nationale Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf auf der Basis von Kaufkraftparitäten als Maßstab für den Lebensstandard verwendet.² Im Jahr 2001 war etwa das durchschnittliche PKE in Ländern mit hohem Einkommen knapp 24 mal so hoch wie in Ländern mit niedrigem Einkommen (Weltbank 2003). Eine differenziertere Betrachtung verlangt die Frage, wie sich die globale Ungleichheit in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt hat (vgl. Lorenz 2003). Als Indikator dafür bietet sich die globale personelle Ungleichverteilung an, welche die Verteilung des monetär erfassbaren Wohlstands auf die gesamte Weltbevölkerung angibt, unabhängig von Land oder Kontinent. Danach hat sich die Kluft zwischen den reichsten und ärmsten 10 % der Weltbevölkerung deutlich und zwischen dem oberen und unteren Quintil (20 %) der Weltbevölkerung geringfügig vertieft. Beim Vergleich der reichsten und ärmsten 25 %, 33 % und 50 % ist hingegen eine leichte Abnahme des Wohlstandsgefälles zu verzeichnen. Dies ist vor allem auf das relativ hohe wirtschaftliche Wachstum in China und Indien zurückzuführen, wo zusammen etwa ein Drittel der Weltbevölkerung leben. Das Gefälle hat also vor allem an den Rändern der weltweiten Wohlstandsverteilung zugenommen. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch, wenn man die jährlichen Wachstumsraten des PKE zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern vergleicht. In den letzten 25 Jahren haben die Entwicklungsländer durchschnittlich leicht höhere Wachstumsraten erzielen können als die Industrieländer, die ärmsten Entwicklungsländer (LLDC) weisen allerdings deutlich niedrigere Zuwachsraten auf.

Der *Einfluss der Globalisierung* auf diese Entwicklung ist nicht eindeutig, da einzelne ihrer Mechanismen Chancen für eine wirtschaftliche Annäherung bieten, während andere die Tendenz zu mehr Ungleichheit noch verstärken. Dies liegt zum einen sicherlich daran, dass die Entwicklungsländer in sehr unterschiedlichem Ausmaß in die Weltwirtschaft integriert sind. Hinzu kommen neue, aus der globalen Interdependenz erwachsende Risiken wie ein verschärfter Wettbewerb und ein abrupter Strukturwandel, dem weniger leistungsfähige Volkswirtschaften oft ungeschützt gegenüberstehen. Global betrachtet hat die fortschreitende Liberalisierung der weltweiten Märkte offenkundig zu einem globalen Wohlstandszuwachs geführt und ist daher unter der Rücksicht einer Effizienzanalyse eindeutig als positiv zu beurteilen. Die Vorteile, welche die

² Trotz aller Probleme und Schwierigkeiten, die mit diesem Indikator verbunden sind, ist das PKE auf der Basis so genannter Kaufkraftparitäten nach wie vor das geläufigste Wohlstandsmaß. Es besteht inzwischen zwar weitgehend Einigkeit darüber, dass Armut weit mehr Dimensionen als Einkommensarmut umfasst. Diese Tatsache findet bei diesem Indikator zumindest indirekt Berücksichtigung, da fast alle armutsrelevanten Bereiche wie Bildung oder Gesundheit monetär beeinflussbar sind und daher unmittelbare kausale Verbindungen zwischen Einkommensarmut und anderen Dimensionen der Armut besteht.

Entwicklungs- und Transformationsländer aus der ökonomischen Globalisierung ziehen, sind jedoch sehr ungleich verteilt, was sich auch in deutlichen regionalen Ungleichgewichten der Globalisierung zeigt. Während vor allem Ost- und Südostasien in den letzten 25 Jahren überdurchschnittlich hohe und auch Südasien zumindest in den letzten 10 Jahren hohe Zuwachsraten im PKE erzielen konnten, blieben Lateinamerika und die arabischen Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas deutlich hinter den Wachstumsraten der Industrieländer zurück. Afrika dagegen, der nach Asien bevölkerungsreichste Kontinent, und die ehemals kommunistischen Länder des Ostblocks mit Ausnahme der relativ wachstumsstarken Länder Mittel- und Osteuropas mussten gar einen Rückgang des PKE hinnehmen.

Diese vergleichende länder- und regionalspezifische Betrachtungsweise darf freilich nicht den Blick für die *ungleichen nationalen Einkommensverteilungen* verstellen, die bei Entwicklungs- und Transformationsländern in der Regel wesentlich ausgeprägter sind als in Industriestaaten. Hier stellt sich nun die Frage nach dem Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum, Verteilung der Einkommen und Armut in den jeweiligen Ländern, oder mit anderem Worten: Inwieweit und unter welchen Bedingungen trägt gesamtwirtschaftliches Wachstum zur Reduzierung der Armut bei? Nach Auswertung der jüngsten Studien zu Wachstum, Verteilung und Armutsreduzierung kommt Klasen (2003: 5-12) zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Im Durchschnitt reduziert ein stabiles, langfristiges wirtschaftliches Wachstum die Armut.
- Die Datenlage deutet freilich auch darauf hin, dass die Ungleichheit in den meisten untersuchten Ländern annähernd gleich geblieben ist. Eine Ausnahme bilden die Transformationsländer, die USA und Großbritannien, wo die Ungleichheit in den letzten 25 Jahren deutlich zugenommen hat. Die Armen und wirtschaftlich Schwächeren konnten also in diesen Ländern nur unterproportional vom wirtschaftlichen Wachstum der Volkswirtschaften profitieren. Erschwerend hinzu kommen kurzfristige Wachstumseinbrüche wie beispielsweise in Folge der Asienkrise, die sich für die Armen besonders negativ auswirken.
- Der armutsreduzierende Beitrag wirtschaftlichen Wachstums nimmt mit zunehmender Ungleichverteilung der Einkommen ab.
- Außerdem gibt es empirische Belege dafür, dass Länder mit einer weniger ungleichen Verteilung von Einkommen (und Land) in der Lage sind, höheres wirtschaftliches Wachstum zu erzielen. Sie können auch besser mit den externen Risiken umgehen, die aus der weltwirtschaftlichen Integration erwachsen.
- Eine besondere Rolle spielt die geschlechtsspezifische Ungleichverteilung von Einkommen und Bildung, da Frauen aller Erfahrung nach ihre Ressourcen mehr für Ernährung und Erziehung ihrer Kinder einsetzen und damit einen größeren Beitrag zur Armutsbekämpfung liefern als Männer.
- Damit kommt der Reduzierung der Einkommensungleichheit, insbesondere auch der geschlechtsspezifischen, für die Bekämpfung der Armut eine entscheidende Bedeutung zu, und zwar in dreifacher Hinsicht: Eine weniger ungleiche Einkommensverteilung verbessert direkt die ökonomischen Chancen der Armen, erhöht

die Aussicht auf gesamtwirtschaftliches Wachstum und stärkt den Beitrag des Wachstums zur Armutsbekämpfung.

1.3 Ungleiche Ausgangschancen und Möglichkeiten der Risikovorsorge

Die empirischen Ergebnisse bestätigen die grundsätzlichen Überlegungen, nach denen wirtschaftliche Effizienz und breitenwirksame Verteilung von Wohlstand nicht losgelöst voneinander betrachtet werden dürfen, ja dass eine weniger ungleiche Verteilung unter Umständen für das Wachstum des PKE in einem Entwicklungsland sogar von Vorteil ist. Eine wichtige Rolle spielen die *ungleichen Ausgangsvoraussetzungen und Wettbewerbschancen*, die für schwächere Marktteilnehmer ein schwer zu überwindendes Hindernis darstellen. So haben weniger leistungsfähige und gering qualifizierte Arbeitskräfte auch in modernen Industriegesellschaften nur (noch) eingeschränkte Chancen auf bezahlte Erwerbsarbeit und die Armen in vielen Entwicklungsländern so gut wie keinen Zugang zu formellen Wirtschaftskreisläufen. Ähnliches gilt für kleinere Unternehmer und Gewerbetreibende, denen es nicht selten an Krediten und technischem Wissen fehlt.

Im internationalen Wettbewerb haben die meisten Entwicklungsländer aufgrund tief greifender struktureller und administrativer Schwächen sowie technologischem Rückstand nicht die gleichen Ausgangschancen wie industrialisierte Gesellschaften, die in einer vergleichsweise langen Aufbauphase die strukturellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Teilnahme an der Weltwirtschaft schaffen konnten. Daraus erwächst eine erhebliche ökonomische Schieflage in fast allen weltwirtschaftlichen Zusammenhängen, angefangen von den Anteilen am Welthandel und den weltweiten Direktinvestitionen bis hin zur Teilhabe an den internationalen Kapitalmärkten, wozu neben den Industriestaaten lediglich die Schwellenländer und eine Reihe von Transformationsländern Zugang haben. Die ärmeren Entwicklungsländer können dagegen kaum privates Kapital anziehen.

Darüber hinaus verfügen die weniger leistungsfähigen Volkswirtschaften und die Armen in diesen Ländern kaum über Möglichkeiten, sich gegen die *Risiken zu schützen bzw. zu versichern*, die aus der weltwirtschaftlichen Verflechtung und dem damit verbundenen stärkeren Wettbewerbsdruck erwachsen. Während die fortschreitende außenwirtschaftliche Öffnung in den meisten Industriestaaten von einem stetigen Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen begleitet wurde (vgl. Rieger/Leibfried 2001: 113-133), haben die Armen in den Entwicklungsländern und selbst in den Schwellen- und Transformationsländern in den wenigsten Fällen Zugang zu sozialen Sicherungssystemen, die eine Versicherung gegen die Gefahr von abruptem Strukturwandel oder wirtschaftlichen Krisen bieten könnten. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass die Chancen und Risiken weltwirtschaftlicher Integration unter den verschiedenen Bevölkerungsgruppen in den Industrie- und Entwicklungsländern nicht symmetrisch, sondern ungleich verteilt sind. Damit wird noch deutlicher, dass nicht nur eine effizientere Organisation von Märkten im Blickpunkt des Interesses stehen kann. Vielmehr sind zusätzlich auch Maßnahmen notwendig, die gewährleisten, dass breite Bevölkerungskreise und insbesondere die Armen von den Effizienzgewinnen fortschreitender weltwirtschaftlicher Arbeitsteilung profitieren können.

2. Ethische Maßstäbe einer entwicklungsgerechten Wirtschaft

2.1 Moralischer Standpunkt als Ausgangspunkt

Eine tragfähige Begründung einer entwicklungsgerechten Wirtschaft ist auf einen *moralischen Standpunkt* („*moral point of view*“) angewiesen (vgl. Wallacher 2002: 238f). In einer Welt mit pluralen Normen und Wertvorstellungen muss ein solcher Standpunkt möglichst universal und interkulturell vermittelbar sein. Daher sollte er, vor allem in seiner ethischen Rechtfertigung, von grundlegenden, möglichst vielen Menschen gemeinsamen Erfahrungen ausgehen. Ein möglicher Ansatz³ geht von der Verletzbarkeit des Menschen bzw. gemeinsamen menschlichen Leiderfahrungen wie Hunger, Armut, Unterdrückung oder Diskriminierung aus. Dabei handelt es sich um menschliche Grunderfahrungen, die vor jeder Reflexion weithin kulturunabhängig sind und nirgends einfach hingenommen werden, sondern sozusagen aus sich selbst heraus nach ihrer Überwindung schreien, oder zumindest eine plausible Erklärung verlangen. In der menschlichen Verletzlichkeit als einer negativen Erfahrung wird somit dialektisch sichtbar, was anzustreben ist, weshalb diese auch als anthropologische Wurzel der Moralität angesehen werden kann. Auch die Menschenrechte, die als Antwort auf konkrete menschliche Leiderfahrungen interpretiert werden können, lassen sich von diesem Ansatz her als Imperative eines „So nicht!“ verstehen, ohne unmittelbar auf bestimmte philosophische oder religiöse Traditionen zurückgreifen zu müssen.

Von Ethik kann man freilich erst dann sprechen, wenn zur zunächst nur spontanen und intuitiven Ablehnung menschlichen Leids das begründete Urteil des Verstandes und der Aspekt der Verantwortung hinzukommen. Dadurch erfolgt etwa der Übergang von einer Leid- zu einer Unrechtserfahrung. Eine mögliche Verknüpfung dafür bietet das jeder Vernunftethik zugrunde liegende Moralprinzip der „*normativen Logik der Zwischenmenschlichkeit*“, wie es beispielsweise Ulrich (1998: 44-49) entfaltet:

- Grundlage dafür ist das bereits auf Adam Smith zurückgehende Prinzip des vorgestellten Rollentauschs. Die Fähigkeit des Menschen, sich gedanklich in die Lage der Mitmenschen zu versetzen, kann dann als „*kognitive Wurzel unserer Moralität*“ (ebd., 45) bezeichnet werden. Dieses Vermögen erlaubt es uns, die Leiden und Freuden des Gegenübers bis zu einem bestimmten Grad nachzuempfinden und auch unser eigenes Handeln von seinem Standpunkt aus zu reflektieren.
- Dieser vorgestellte Perspektiventausch bildet dann die Basis für den Gedanken der Gegenseitigkeit (Reziprozität) legitimer moralischer Ansprüche und Rechte. Er liegt der in allen Kulturen bekannten Goldenen Regel zugrunde, deren einfachste Version lautet: „Was du nicht willst, dass man dir tut, das füg auch keinem andern zu!“ Das bedeutet, dass mein moralischer Anspruch untrennbar verbunden ist mit der moralischen Pflicht des Gegenüber, diesen Anspruch zu wahren und umgekehrt.
- Das Prinzip des gedanklichen Rollentauschs wird schließlich zur „*regulativen Idee des universellen Rollentauschs*“ erweitert, bei der die zwischenmenschliche Re-

³ Ausführlicher zu diesem Ansatz vgl. Müller (1997: 98-120), zur Anwendung auf die Entwicklungszusammenarbeit vgl. Müller/Wallacher (2004).

ziprozität moralischer Rechte und Pflichten von der "Face-to-Face-Beziehung" gedanklich auf abstrakte Fernbeziehungen ausgeweitet wird. Diese Abstraktion wird im Zeitalter der Globalisierung durch die modernen Kommunikationsmedien erleichtert, die den Blick auf Hunger, Armut oder Unrecht durch Bilder oder Berichte ermöglichen.

Aus diesem zunächst formalen Prinzip der verallgemeinerten Gegenseitigkeit zwischenmenschlicher Ansprüche und Rechte lässt sich inhaltlich zuallererst der grundlegende Maßstab der „gegenseitigen Anerkennung der Menschen als Wesen gleicher Würde“ (Höffe 1992) ableiten.

2.2 Verständigung über Gerechtigkeit und Entwicklung

Bei der Suche nach einem Maßstab für eine sozialetische Reflexion der Weltwirtschaft wird in der Regel auf die Idee der *Gerechtigkeit* verwiesen, die ausgehend von Aristoteles und Thomas von Aquin in nahezu jeder philosophischen und theologischen Ethik einen zentralen Platz einnimmt (vgl. Kerber 1989). Dabei ging es zunächst vor allem um die Tugend individueller Gerechtigkeit, spätestens mit der sozialen Frage im 19. Jahrhundert rückte dann auch die strukturelle Dimension der Gerechtigkeit und damit insbesondere die Frage nach einer gerechten Ordnung in den Vordergrund. Anfangs noch weitgehend auf die nationale Gesellschaft beschränkt, stellt sich heute die Frage, ob bzw. inwieweit die bestehende internationale Ordnung im Einklang bzw. Widerspruch zu Prinzipien der Gerechtigkeit steht, und wie sie gegebenenfalls verbessert werden kann.

Ein grundlegendes Problem ist allerdings, dass die Auffassungen von Gerechtigkeit trotz oder vielleicht gerade wegen ihres inflationären Gebrauchs sehr weit auseinander gehen, insbesondere wenn es um konkrete Handlungsorientierungen und nicht nur um allgemein-theoretische Reflexionen geht. Erschwerend kommt hinzu, dass eine *universale Verständigung über den Gerechtigkeitsbegriff* notwendig ist, da die Gestaltung einer globalen Ordnung nur in weltweiter Zusammenarbeit gelingen kann. Ein möglicher Ansatzpunkt dafür ist, diesen Begriff inhaltlich nicht positiv zu bestimmen, sondern wie oben bei der Entfaltung des moralischen Standpunkts von fundamentalen menschlichen Leid- oder Unrechtserfahrungen auszugehen. Dann ist keine Einigung auf eine von allen als gerecht empfundene Einkommens- oder Güterverteilung erforderlich, sondern ein auf der Basis des moralischen Standpunkts begründbarer Konsens darüber, dass eine Gesellschafts- oder Wirtschaftsordnung ungerecht ist, die Hungersnöte, extreme Armut oder andere Menschenrechtsverletzungen nicht verhindert bzw. überwindet, obwohl sie die Möglichkeit dazu hätte.

Ein solcher Zugang zur Gerechtigkeit steht in engem Zusammenhang zum Begriff der *Entwicklung*, wenn man Entwicklung nicht wie in der Ökonomie üblich auf Einkommenszuwächse beschränkt, sondern wiederum von gemeinsamen Leid- oder Unrechtserfahrungen ausgeht. Dies weist sehr große Ähnlichkeiten mit dem Ansatz von Amartya Sen (1999) auf, der unmittelbar daran anschlussfähig ist und wichtige weiterführende Perspektiven aufzeigt. Sen versteht Entwicklung als Überwindung von gravierenden Einschränkungen individueller Lebenschancen, von Unfreiheit und offensichtlichem Unrecht und rückt daher Befähigungen („capabilities“) zu einer selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensplanung („functionings“) in den Vorder-

grund. Ein Mehr an Freiheitsspielräumen und Beteiligungschancen ist für ihn wesentliches Instrument und zugleich grundlegendes Ziel menschlicher Entwicklung. Dies gilt gerade für die wirtschaftliche Freiheit, die ein wichtiges Mittel für mehr Produktivität und höhere Einkommen ist. Der Zugang zu Märkten besitzt jedoch eine weit darüber hinaus gehende konstitutive Bedeutung, da er die Grundlage dafür bietet, Waren und Dienstleistungen mit anderen auszutauschen und an der gesellschaftlichen Arbeitsteilung teil zu haben. Entwicklungsperspektiven und Lebenschancen der Menschen beruhen darüber hinaus wesentlich auch auf verbesserten Zugangsmöglichkeiten in anderen gesellschaftlichen Bereichen, die wechselseitig miteinander verknüpft sind:

- So sind bürgerliche und politische Rechte wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit eine elementare Voraussetzung für die demokratische Teilhabe an öffentlichen Diskussionen und Entscheidungsprozessen über gesellschaftliche Wertvorstellungen und Rahmenbedingungen wie der Wirtschaftsordnung.
- Eine wesentliche Grundlage für die Ausweitung von Handlungs- und Wahlmöglichkeiten schwächerer Marktteilnehmer sind mehr soziale Chancen und vor allem ein verbesserter Zugang zu medizinischer Versorgung und Bildung.
- Von ebenso großer, aber unterschätzter Wichtigkeit ist eine größere wirtschaftliche Transparenz, da mangelhafte Offenlegungspflichten in Staat und Wirtschaft Korruption, Klientelismus und Nepotismus Vorschub leisten. Dies ist gesamtwirtschaftlich schädlich und beeinträchtigt vor allem die Beteiligungschancen von Menschen, die kaum über politischen oder wirtschaftlichen Einfluss verfügen (Cremer 2000: 92).
- Schließlich schaffen soziale Sicherungssysteme wichtige Handlungsspielräume, da über sozial- und wohlfahrtspolitische Einrichtungen die Einkommen gegen Risiken versichert werden können, die aus dem wirtschaftlichen Wettbewerb erwachsen. Dem kommt gerade angesichts der weltwirtschaftlichen Verflechtung eine wichtige Bedeutung zu, da dadurch der Wettbewerb und damit auch die Risiken verschärft werden.

Auf der Grundlage dieses Entwicklungsverständnisses betrachten es die folgenden Überlegungen als vorrangiges Ziel aller Entwicklungsbemühungen und jeder *entwicklungsgerechten* wirtschaftlichen Ordnungspolitik auf nationaler wie internationaler Ebene, offensichtliches Unrecht soweit als möglich zu überwinden und die Entwicklungschancen von einzelnen Menschen und Bevölkerungsgruppen wie von ganzen Gesellschaften zu verbessern.

2.3 Ethische Maßstäbe und Handlungsorientierungen

Ein als “entwicklungsgerecht” interpretierter Zugang zur Gerechtigkeit enthält eine Reihe von ethischen Implikationen und Handlungsorientierungen, sowohl was die gerechte Entwicklung einer Gesellschaft als auch die Entwicklungschancen von Ländern in der Weltwirtschaft betrifft. Das Leitprinzip der Befähigung beruht auf einem sich wechselseitig ergänzenden und stützenden *Netzwerk von Gerechtigkeitsprinzipien*, die von der Idee der Gerechtigkeit ableitbar sind:

Der Ausgangspunkt gemeinsamer Leid- und Unrechtserfahrungen rückt zuallererst den Maßstab der *Bedürfnisgerechtigkeit* in den Vordergrund. Da eine Befriedigung grundlegender Bedürfnisse die Voraussetzung für das Überleben ist, ist dies letztlich gleichbedeutend mit dem Recht auf Leben. Dies gründet in der allen Menschen unterschiedslos und in gleicher Weise zukommenden Menschenwürde, die Grundlage des christlichen Menschenbildes wie der modernen Vernunftethik ist. Sie ist aber auch die Basis der Idee der allgemeinen Menschenrechte, zu denen nicht nur die bürgerlichen und politischen Rechte (Zivilpakt), sondern auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Sozialpakt) gehören. In der Logik dieses Ansatzes liegt eine vorrangige Option für die von diesen Rechten Ausgeschlossenen („Option für die Armen“), was etwa eine Begründung für das Konzept des „pro-poor-growth“ (1.1) liefert.

Dies hat weitreichende Auswirkungen auf ordnungspolitische Maßnahmen nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene, die alle auf ihre Auswirkungen auf die Armen hin untersucht werden müssen. Der Maßstab der Bedürfnisgerechtigkeit rechtfertigt beispielsweise die Erweiterung von Ausnahmeregeln für die ärmsten Länder in der Welthandelsordnung, wenn dies in Notsituationen zur Gewährleistung des Rechts auf Ernährung oder Gesundheit erforderlich ist. Er verbietet es auch, an sich durchaus gerechtfertigte Ziele mit Mitteln zu verfolgen, die ihrerseits die Lage der Ärmsten und Schwächsten noch verschlechtern, es sei denn, um damit noch größeres Leid oder Unrecht abzuwenden, was aber in jedem einzelnen Fall überzeugend nachzuweisen wäre. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist der Zeitfaktor: Gegenwärtiges Elend in Form von Hunger, extremer Armut oder Unterdrückung kann man nicht mit dem Versprechen langfristiger Verbesserungen rechtfertigen. Dieses Problem stellt sich etwa, wenn Maßnahmen zur strukturellen Anpassung an die Weltwirtschaft ohne Rücksicht auf die sozialen Auswirkungen erzwungen und durchgeführt werden.

Im Sinne des vorgestellten Ansatzes sind die Menschen selbst Ausgangspunkt, Träger und Ziel aller Entwicklung, was für die Betroffenen sowohl Rechte wie umgekehrt auch eine entsprechende Verantwortung impliziert. Dementsprechend muss Entwicklung immer primär „Entwicklung von unten“ sein. Genau dies besagt das Prinzip der *Subsidiarität*, das den Einzelnen und untergeordnete gesellschaftliche Ebenen (Familie, Kommune, zivilgesellschaftliche Akteure usw.) vor der Allmacht des Staates und bürokratischem Zentralismus schützt. Umgekehrt verlangt dieses Prinzip aber auch ein Handeln der übergeordneten Ebene, wo es deren Hilfe bedarf. Dies gilt auch für die Gestaltung der globalen Ordnung. Eine entwicklungsgerechte Weltwirtschaftsordnung muss daher einerseits den Entwicklungsländern den notwendigen Freiraum für eine eigenständige Entwicklung gewähren und andererseits, falls notwendig, Hilfe zur Selbsthilfe leisten und das vorhandene ökonomische Eigenpotenzial fördern und stärken.

Grundlegende Voraussetzung für eine eigenständige Entwicklung sind bessere Ausgangsbedingungen und mehr *Chancengerechtigkeit* im wirtschaftlichen Wettbewerb auf nationaler wie internationaler Ebene. Dies erfordert unterstützende Maßnahmen in Form von persönlichen wie gesellschaftlichen Investitionen in die Menschen, ihre Fähigkeiten und ihr Lebensumfeld. Dabei kommt der Überwindung der Benachteiligung

gung von Frauen, die in vielen Ländern noch immer von sie direkt betreffenden Entscheidungsprozessen weitgehend ausgeschlossen bleiben, durch Zugang zu Bildung und Erwerbschancen sowie mehr Rechtssicherheit eine wichtige Bedeutung zu (empowerment of women). Auf internationaler Ebene legitimiert die Chancengerechtigkeit beispielsweise Sonderregelungen und Ausnahmebestimmungen in weltweiten Handelsvereinbarungen, um die Wettbewerbschancen armer Länder im Welthandel zu verbessern.

Schließlich schränkt die Weigerung der Industrieländer, ihre Märkte für Agrar- oder Textilgüter zu öffnen, die wirtschaftliche Freiheit der Entwicklungsländer erheblich ein. Dies verstößt nicht nur gegen das Prinzip der Chancengerechtigkeit, sondern auch gegen die *Tauschgerechtigkeit*, weil die Entwicklungsländer ihre komparativen Kostenvorteile nicht nutzen können. Auch die Exportsubventionen vieler Industrieländer mit ihren zerstörerischen Folgen für einheimische Märkte in Entwicklungsländern sind unter diesem Gesichtspunkt prinzipiell nicht gerechtfertigt, da sie in ihrem Kern nichts anderes sind als der Ausdruck einer Besitzstandswahrung reicher Länder auf Kosten ärmerer.

Das Prinzip der Gerechtigkeit hat freilich nicht nur eine räumliche, sondern auch eine zeitliche Dimension, nämlich das Postulat der *Generationengerechtigkeit*, das sowohl die Vergangenheit wie die Zukunft betrifft. Zum einen dürfen nicht einfach die Leiden und Opfer der Geschichte vergessen werden. Man kann daher in einer entwicklungsgerechten Weltwirtschaftsordnung auch ein Stück Wiedergutmachung für das Leid und Unrecht sehen, das die heutigen Wohlstandsländer im Laufe ihrer Geschichte bis in die Gegenwart hinein über andere Regionen der Erde gebracht haben („Kolonisation“). Um möglichen Missverständnissen gleich vorzubeugen. Dabei geht es nicht darum, den Entwicklungsrückstand vieler Länder des Südens monokausal auf den Kolonialismus zurückzuführen oder mögliche Reparationsforderungen abzuleiten, sondern vielmehr zuzugestehen, dass koloniale Erblasten (z.B. willkürliche Grenzziehungen oder Zwangsumsiedlungen innerhalb und zwischen den Kolonien) den Aufbau funktionsfähiger und stabiler Nationalökonomien teilweise sehr erschweren bzw. erschwert haben. Daraus lassen sich auf ethischer Ebene gute Gründe für eine besondere Verantwortung der ehemaligen Kolonialmächte für eine entwicklungsgerechte Weltwirtschaftsordnung ableiten. Zum anderen müssen aber auch mögliche künftige Opfer des heutigen Wohlstands in das politische Kalkül einbezogen werden. Der hohe Ressourcenverbrauch der Industrieländer und die daraus resultierende Schadstoffbelastung, aber auch die armutsbedingte Umweltzerstörung in den Entwicklungs- und Schwellenländern gefährden die natürlichen Lebensgrundlagen der heute Lebenden und schmälern die Lebensmöglichkeiten künftiger Generationen. Damit wird ein eklatanter Widerspruch zum Maßstab der Generationengerechtigkeit deutlich, der eine aktuelle Nutzung von Umweltgütern fordert, welche die Lebenschancen und natürlichen Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen nicht beeinträchtigen.

All diese inhaltlichen Fragen sollten in verfahrensrechtlichen Aspekten berücksichtigt und überprüft werden. Diese müssen sehr viel stärker als bisher beachtet werden, da die Wettbewerbschancen wesentlich von ihnen abhängen. Mangelnde Kompetenz und Erfahrung sowie intransparente Verhandlungsabläufe mindern nämlich die Entwicklungsperspektive der ärmeren Länder erheblich. Gerade in multilateralen Institutionen

werden die Beratungen und Entscheidungsprozesse häufig durch informelle Absprachen der zahlenmäßig viel besser ausgestatteten Delegationen stärkerer Länder bestimmt. Dies stellt eine Verletzung des Kriteriums der *Verfahrensgerechtigkeit* dar, das Transparenz und echte Beteiligung von schwächeren Ländern am Prozess der Beratung und Entscheidung in multilateralen Organisationen verlangt. Offensichtliche verfahrensrechtliche Defizite sollten daher durch geeignete prozedurale Reformen beseitigt werden, um die Verhandlungsmacht der ärmeren Entwicklungsländer zu fördern. Darüber hinaus sind diese Länder auf Beratungsangebote angewiesen („capacity building“), um angesichts der zunehmend komplexer werdenden Sachfragen überhaupt den Verhandlungen folgen und diese auch beeinflussen zu können.

3. Ebenen wirtschaftsethischer Reflexion

3.1 Geteilte und gestufte Verantwortung

Eine Ethik einer entwicklungsgerechten Weltwirtschaft darf sich nicht mit einer inhaltlichen Zielbestimmung begnügen, sondern muss sich auch um geeignete Prinzipien und Instrumente für die Umsetzung einer entsprechenden Ordnung bemühen. Diese müssen die *tief greifenden Strukturveränderungen* der internationalen Politik berücksichtigen, die Ergebnis der verschiedenen Globalisierungsprozesse mit all ihren ambivalenten Folgewirkungen sind (vgl. Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz 1999). Dies gilt einerseits im Hinblick auf die veränderte Reichweite klassischer nationalstaatlicher Politik und die wachsende Ausdifferenzierung politischer Handlungsebenen (lokal, national, regional, international). Andererseits muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass neben staatlichen Institutionen auf nationalstaatlicher, supranationaler (z.B. EU) und globaler Ebene (z.B. UN) neue nicht-staatliche Akteure wie transnationale Unternehmen und die internationale Zivilgesellschaft einen zunehmenden Einfluss gewinnen, so dass manche bereits von einer „Privatisierung der Weltpolitik“ warnen (vgl. Brühl u.a. 2001).

Angesichts dieser Strukturveränderungen braucht es für die Gestaltung der Ordnungspolitik auf nationaler und globaler Ebene *neue und flexiblere Formen politischer Steuerung*. Dazu werden seit einigen Jahren verschiedene Politikmodelle unter dem Begriff „Global Governance“ diskutiert (vgl. Messner/Nuscheler 2003). Darunter ist weder eine Weltregierung („Global Government“) im Sinne einer hierarchischen Steuerung der Weltgesellschaft „von oben“ noch eine bloße Aggregation nationalstaatlicher Aktivitäten zu verstehen, da beide Konzepte nicht in der Lage sind, der Komplexität und Ausdifferenzierung globaler Beziehungen gerecht zu werden. Dies meint vielmehr ein föderatives Ordnungsmodell, in dessen Zentrum ein gemeinsamer Politikprozess steht, der Souveränitätsrechte auf verschiedene Handlungsebenen aufteilt und auch nicht-staatliche Akteure einbezieht. Die jeweiligen Entscheidungskompetenzen sollten unter strikter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips auf die entsprechenden Handlungsebenen übertragen werden.

Ein solches Steuerungsmodell erfordert eine *geteilte und gestufte Verantwortung*, um nicht einzelne Akteure hoffnungslos zu überfordern. Tragende Säule der Global-Governance-Architektur sind und bleiben die nationalstaatlichen Regierungen und ihre vielfältigen Kooperationsformen in internationalen Institutionen und Regimen. Sie tragen da-

her die Hauptverantwortung für eine entwicklungsgerechte Weltwirtschaftsordnung. Aufgrund der komplexen Problemzusammenhänge sind diese klassischen politischen Instanzen allerdings grundsätzlich damit überfordert, die Ordnungspolitik in alleiniger Regie zu gestalten. Sie sind auf die Unterstützung von einzelnen und kollektiven Akteuren angewiesen, denen eine ihrer Einflussmöglichkeiten entsprechende Verantwortung zukommt.

Von grundlegender Bedeutung ist und bleibt die Bereitschaft einzelner Akteure, Verantwortung zu übernehmen durch ihr konkretes Verhalten (als Konsument, Anleger oder Unternehmer) und – was noch bedeutender ist –, entsprechende ordnungspolitische Reformen im Hinblick auf eine entwicklungsgerechte Weltwirtschaft mitzutragen. Wichtige kollektive Verantwortungsträger auf der gesellschaftlichen Mesoebene sind die transnationalen Unternehmen, die sich mehr und mehr von nationalen Regelungen unabhängig machen und die durch ihre Aktivitäten einen erheblichen Einfluss auf die Weltwirtschaft und damit auch auf die einzelnen Nationalstaaten ausüben. Ihre Verantwortung stellt sich auf zwei Ebenen: Zum einen die ordnungspolitische Mitverantwortung bei der Gestaltung der Wirtschaftsordnung auf nationaler und internationaler Ebene und zum anderen die Wahrnehmung unternehmerischer Verantwortung unter den gegebenen Rahmenbedingungen („Corporate Social Responsibility“), etwa durch freiwillige Verhaltenskodizes, die eine aktivierende Funktion für die Verwirklichung von rechtlich verbindlichen sozialen und ökologischen Standards haben können. Glaubwürdigkeit können solche „freiwilligen“ Selbstverpflichtungen freilich nur dann beanspruchen, wenn eine objektive und transparente Kontrolle von außen erfolgt. Dabei spielt die internationale Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle, die durch ihr politisches Engagement neue Kontroll- und Sanktionsmechanismen gegenüber der staatlichen und privatwirtschaftlichen Sphäre aufbauen und damit einen Ausweg aus dem Dilemma von Staats- und Marktversagen weisen kann.

3.2 Handlungsebenen einer entwicklungsgerechten Weltordnungspolitik

3.2.1 Eigenverantwortung der Entwicklungsländer

Letztlich ausschlaggebend für das Gelingen oder Scheitern aller Entwicklungsbemühungen ist die Politik der Entwicklungsländer, für die ihre Regierungen die Hauptverantwortung tragen. Angesichts der vielfältigen Probleme sind in allen Gesellschaften des Südens und des Ostens weitreichende Reformen notwendig, um die strukturellen Voraussetzungen für eine stabile Entwicklung und eine erfolgreiche Beteiligung an der Weltwirtschaft zu schaffen (vgl. Rodrik 1999). Dabei kommt der Ordnungspolitik, d.h. der Gestaltung der *wirtschaftlichen Rahmenbedingungen*, eine entscheidende Bedeutung zu. Dies sind zunächst einmal institutionelle Voraussetzungen zur Sicherung der Effizienz des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs. Dazu gehören Monopolkontrolle sowie Rechtssicherheit und eine gesicherte Eigentumsordnung. Von großer Bedeutung sind weiter der Aufbau eines funktionsfähigen nationalen Finanzsektors und die Schaffung binnenwirtschaftlicher Stabilität durch die Unabhängigkeit monetärer Instanzen, eine striktere Ordnung und Kontrolle des Kreditwesens und der Bankenaufsicht, Sicherung der Geldwertstabilität und staatliche Haushaltsdisziplin.

So wichtig solche ordnungspolitischen Maßnahmen sind, so wenig sind sie allein ausreichend, um die Probleme der Armut und ungleicher Ausgangsvoraussetzungen zu lösen. Zusätzlich braucht es flankierende Rahmenbedingungen mit dem Ziel, die *Entwicklungsperspektive schwächerer Marktteilnehmer* zu verbessern und deren Marktchancen und Handlungsmöglichkeiten zu erweitern. Wirtschafts- und Sozialpolitik stehen dabei in einem wechselseitigen Zusammenhang und sind aufeinander verwiesen. Schwächere Marktteilnehmer benötigen zur Verbesserung ihrer Ausgangsvoraussetzungen vor allem verbesserte Zugangsmöglichkeiten zu Einrichtungen, die ihren spezifischen Bedürfnissen Rechnung tragen, angefangen von medizinischer Versorgung und Bildungsinstitutionen bis hin zu einfachen Finanzdienstleistungen, Rechtsberatung, politischen Beteiligungsrechten und sozialen Sicherungssystemen. Umgekehrt ist eine soziale Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik notwendig, damit wirtschaftliches Wachstum mehr als bisher zur Reduzierung der Armut beitragen kann (vgl. Klasen 2003: 12-26). An erster Stelle wäre in diesem Zusammenhang eine stabilitätsorientierte Geldpolitik zu nennen, da hohe Inflationsraten besonders die ärmeren Bevölkerungsschichten belasten. Eine weitere wichtige Grundlage ist eine ausgewogenere Verteilung von Eigentum und Besitz, etwa durch eine Landreform oder eine gerechte und transparente Steuerpolitik. Außerdem gilt es durch geeignete Maßnahmen gezielt Wachstum in den Regionen und Sektoren anzustoßen, die für die Armen von hervorgehobener Bedeutung sind. Nur dann können diese ihr produktives Potenzial besser entfalten und eigenständig Einkommenszuwächse erwirtschaften. Dies betrifft vor allem die arbeitsintensive Produktion in der Landwirtschaft, aber auch in kleineren und mittleren Industriebetrieben.

Für die Allerärmsten bieten leider nicht einmal aktivierende Maßnahmen und entwicklungsförderlichen Rahmenbedingungen eine wirksame Hilfe. Daher bleibt die *Bekämpfung der absoluten Armut* eine grundlegende entwicklungspolitische Aufgabe. Die extrem Armen benötigen direkte Unterstützung und Zugang zu sozialen Grunddiensten, um ihre Grundbedürfnisse befriedigen zu können. Erst dann können sie allmählich in eine Position gelangen, in der auch sie wirtschaftlich aktiv werden und die Vorteile von Marktprozessen nutzen können.

3.2.2 Reform der Weltwirtschaftsordnung

Auch wenn die Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung in den jeweiligen Ländern selbst geschaffen werden müssen, darf nicht übersehen werden, dass die Wirksamkeit nationaler Politikmaßnahmen heute begrenzt ist. Daher bedarf es ergänzend dazu einer *Reform der Weltwirtschaftsordnung* mit dem Ziel einer sozial- und umweltverträglichen Entwicklung. Grundlage dafür ist eine Gestaltung des weltwirtschaftlichen Wettbewerbs, der bessere Ausgangschancen für schwächere Volkswirtschaften schafft und ihre besonderen Interessen mehr als bisher berücksichtigt. Dazu müssen die bereits bestehenden weltwirtschaftlichen Ordnungsstrukturen im Bereich des Welthandels (z.B. Deutsche Kommission Justitia et Pax 2001) und der Weltfinanzen (Menkhoff 2001) weiterentwickelt und um soziale und umweltverträgliche Regelungsmechanismen erweitert werden. Dies betrifft inhaltliche Fragen genauso wie institutionelle Reformen, um sozial- und umweltpolitische Belange in der Weltwirtschaft zu stärken.

Für die ärmsten Entwicklungsländer sind alle ordnungspolitischen Strukturverbesserungen, so dringlich und unabdingbar sie für längerfristige Entwicklungsfortschritte sind, allein allerdings nicht ausreichend. Sie bleiben auf absehbare Zeit auf *öffentliche Entwicklungshilfe* angewiesen, um die Armut überwinden zu können. Internationale Entwicklungsziele wie die Halbierung der absoluten Armut bis zum Jahr 2015 werden nur dann halbwegs realistisch sein, wenn die ärmsten Länder deutlich mehr Hilfe erhalten. Da der Rückgang der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfegelder nur schwer umzukehren sein dürfte, sollten diese Leistungen in Zukunft weitgehend den ärmsten Ländern vorbehalten bleiben, da diese kaum Zugang zu privaten Finanzierungsquellen haben. Bi- und multilaterale Hilfe sollte vor allem in Form von Zuschüssen gewährt werden, um eine weitere Verschuldung und einen damit verbundenen Anstieg des Schuldendienstes zu vermeiden. Alle Entwicklungshilfe sollte allerdings an die Bereitschaft geknüpft werden, diese Mittel für eine wirksame Bekämpfung der Armut einzusetzen und gleichzeitig durch entsprechende politische und administrative Reformen die Grundlagen für eine sich selbst tragende Entwicklung zu schaffen.

3.2.3 Mitverantwortung der Industrieländer

Aufgrund ihrer politisch, wirtschaftlich und sozio-kulturell dominanten Rolle tragen die Industrieländer eine besondere Verantwortung für eine entwicklungsgerechte Weltwirtschaftsordnung. Reformen des weltwirtschaftlichen Systems sind nämlich in hohem Maße an *wirtschaftliche Strukturanpassungen in den Industrieländern* rückgebunden. Die notwendigen Schritte dafür sind weithin bekannt: Halbwegs ausgeglichene Handels- und Leistungsbilanzen, Abbau des Protektionismus in seinen vielfältigen Formen, Verzicht auf Subventionen für nicht konkurrenzfähige Exporte, Handelserleichterungen für ökonomisch schwache Länder, Stabilisierung der Währungsbeziehungen und internationalen Finanzmärkte, Schuldennachlass bzw. großzügige Maßnahmen zur Entschuldung, mehr Mitspracherechte der Entwicklungsländer in den internationalen Institutionen usw.

Aufgrund ihres weit überproportionalen Ressourcenverbrauchs tragen die Industrieländer auch die Hauptverantwortung für eine globale Umweltpolitik mit dem Ziel einer dauerhaft-umweltverträglichen Entwicklung (sustainable development). Grundlage dafür ist ein *Zivilisationsmodell*, das auch wirklich universalisierbar, d.h. global übertragbar ist. Eine solche Politik entspricht den langfristigen Eigeninteressen der Industrieländer selbst, ist aber auch eine unerlässliche Voraussetzung für eine entwicklungsgerechte Weltordnung, weil sie weitreichende Auswirkungen auf die Entwicklungschancen im Süden und im Osten hat. Die Dynamik von Markt und Wettbewerb kann zweifelsohne zu technologischen Innovationen und zu einer effizienteren Ressourcennutzung beitragen. Eine universalisierbare Wirtschafts- und Lebensweise wird jedoch ohne einen grundlegenden ökosozialen Strukturanpassungsprozess, der wiederum einen entsprechenden Bewusstseinswandel verlangt, kaum zu erreichen sein.

Eine entwicklungsgerechte Weltwirtschaftsordnung entlang der oben skizzierten Linien setzt einen tief greifenden strukturellen Wandel voraus, der auf *gewaltige Hindernisse* und teils durchaus verständliche Widerstände stößt, und zwar im Norden genauso wie im Süden und im Osten. Die angedeuteten Reformen haben nämlich weitreichende politische Konsequenzen, da sie eingefahrene individuelle wie kollektive Eigeninter-

ressen tangieren und überkommene Machtverhältnisse in Frage stellen. Die vielfältigen wechselseitigen Interdependenzen stellen die Weltgemeinschaft heute allerdings vor die klare Alternative einer Verschärfung des Nord-Süd-Konflikts mit kaum absehbaren Folgen oder einem Mehr an globaler Zusammenarbeit. Die strukturellen Abhängigkeiten enthalten einerseits ein enormes Konfliktpotenzial, das in ganz realen Interessengegensätzen gründet. Andererseits eröffnet sich die Chance, dass die globale Integration zu einem neuen Miteinander beiträgt, weil sie weltweite Zusammenarbeit geradezu erzwingt. Man kann zumindest hoffen, dass die vielfältigen Verflechtungen und negativen Rückwirkungen der globalen Probleme auf alle Regionen der Welt die Einsicht und das Bewusstsein wachsen lassen, dass es langfristig auf jeden Fall nur gemeinsame Gewinner und Verlierer geben wird. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, keineswegs aber eine Garantie für die unerlässlichen Reformen.

Literaturverzeichnis

- Böventer, Edwin v./Illing, Gerhard (1995): Einführung in die Mikroökonomie, 8. Auflage, München.
- Brühl, Tanja u.a. (2001): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn.
- Cremer, Georg (2000): Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik, Freiburg.
- Deutsche Kommission *Iustitia et Pax* (Hrsg.) (2001): Reform des Welthandels, Bonn.
- Höffe, Otfried (1992): Art. „Humanität“, in: ders. (Hrsg.), Lexikon der Ethik, 4. Auflage, München.
- Kerber, Walter (1989): Gerechtigkeit. Philosophische Analyse eines umstrittenen Begriffs, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B52-53, 3-12.
- Klasen, Stephan (2003): In Search of The Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor-Growth?, http://www.vwl.uni-muenchen.de/ls_empwi/Personen/klasen/klasen.htm#Working_Papers.
- Lorenz, Andreas (2003): Die globale personelle Ungleichverteilung: Eine wachsende Kluft zwischen Arm und Reich?, in: Wilamowitz-Moellendorff, Ulrich v. (Hrsg.), Globalisierungsdebatte II: Positionen und Gegenpositionen, Zukunftsforum Politik Nr. 54, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, 32-46.
- Menkhoff, Lukas (2001): Beteiligungsgerechtigkeit für Entwicklungsländer in der internationalen Finanzordnung, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 4, 377-385.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (2003): Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven, Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, Heft 67, Duisburg.
- Müller, Johannes (1997): Entwicklungspolitik als globale Herausforderung. Methodische und ethische Grundlegung, Stuttgart u.a.
- Müller, Johannes/Wallacher, Johannes (2004): Entwicklungszusammenarbeit im Spannungsverhältnis von Eigeninteresse und Solidarität, in: Reinhard C. Meier-Walser/Peter Stein (Hrsg.), Globalisierung und Perspektiven internationaler Verantwortung, München, 339-350.
- Rawls, John (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M. (orig. A Theory of Justice, Cambridge/Mass 1971).
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan (2001): Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. M.

- Rodrick, Dani (1999): The New Global Economy and Development Countries: Making Openness Work, Washington D.C.
- Sen, Amartya (1999): Development as Freedom, New York (deutsch: Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München/Wien 2000).
- Sturn, Richard/Held, Martin/Kubon-Gilke, Gisela (2002): Unproblematische Effizienz und problematische Gerechtigkeit? Dimensionen eines Trade-offs besonderer Art, in: M. Held/G. Kubon-Gilke, R. Sturn (Hrsg.), Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Jahrbuch 1: Gerechtigkeit als Voraussetzung für effizientes Wirtschaften, Marburg, 11-49.
- Ulrich, Peter (1998), Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie, 2. Auflage, Bern.
- Wallacher, Johannes (2002): Wirtschaftsethik, in: Stimmen der Zeit (220), Nr. 4, 232-244.
- Weizsäcker, Carl Christian v. (1999): Logik der Globalisierung, Göttingen.
- Weltbank (2001): Weltentwicklungsbericht 2000/2001. Bekämpfung der Armut, Bonn.
- Weltbank (2003): Weltentwicklungsbericht 2003. Nachhaltige Entwicklung in einer dynamischen Welt, Bonn.
- Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.) (1999): Die vielen Gesichter der Globalisierung. Perspektiven einer menschengerechten Weltordnung, Bonn.