

Zur Ordnung der globalen Ökonomie

Horst Köhler

*Ich freue mich, einen der bedeutendsten deutschen
Unternehmer der Nachkriegszeit, Werner Otto, ehren zu dürfen.*

Lage der Weltwirtschaft

Die Weltwirtschaft befindet sich in einer schwierigen Lage, weil allenthalben Unsicherheit herrscht. Die Grundlinie der Ökonomen des Internationalen Währungsfonds (IWF) ist dennoch weiterhin, dass wir in den kommenden Monaten mit einer Aufwärtsentwicklung rechnen können. Allerdings langsamer als noch vor einigen Wochen erhofft und mit dem Risiko von weiteren Rückschlägen. Doch wir sollten auch die positiven Aspekte der derzeitigen Situation nicht vergessen. Die Weltwirtschaft hat gegenüber einer Serie massiver Schocks – wie dem Platzen der Börsenblase im Jahr 2000, den Terrorangriffen am 11. September 2001 und den Unternehmens-

skandalen in diesem Jahr in den USA – eine bemerkenswerte Widerstandskraft demonstriert. Die US-Wirtschaft halte ich fundamental für weiterhin stark. Sie hat einen nachhaltigen Produktivitätsschub erfahren und ist flexibel wie keine andere vergleichbare Ökonomie. Und vielleicht am wichtigsten: Neue Technologien und der weltweite Wunsch der Menschen nach besseren Lebensbedingungen sind Quellen für Wachstum, die noch lange nicht erschöpft sind.

Insoweit teile ich auch Angela Merkels Kernfeststellung über Deutschland hinaus. Die Weltwirtschaft braucht jetzt vor allem Unternehmer. Unternehmer, die nicht nur der Herde folgen, sondern neue Chancen entdecken und nützen. Aufgabe der Politik ist es, diesen Unternehmern günstige Rahmenbedingungen für Risikobereitschaft und Investition zu bieten. Die Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik muss vor allem vertrauensbildend angelegt sein. Dies verlangt nach meinem Dafürhalten vor allem Entschlossenheit und den Ehrgeiz, strukturelle Probleme anzupacken: gleichermaßen auf internationaler wie – noch wichtiger – auf nationaler Ebene.

Erlauben Sie mir an dieser Stelle auch ein kurzes Wort zur Debatte um den Stabilitäts- und Wachstumspakt in Europa. Ich halte den Vorschlag der Europäischen Kommission, den Ausgleich der Staatshaushalte auf 2006 zu verlängern, für richtig. Das trägt der konjunkturellen Situation Rechnung. Mein Rat ist aber auch, das vertraglich vereinbarte Konvergenzkriterium einer Obergrenze von 3 Prozent für Haushaltsdefizite nicht in Frage zu stellen. Die durch die Europäische Zentralbank (EZB) vereinheitlichte Geldpolitik braucht zur langfristigen Sicherung von Geldwertstabilität die Unterstützung durch disziplinierte nationale Fiskalpolitiken. Dies muss nach Lage der Dinge vor allem Ausgabendisziplin heißen – in Deutschland auf allen Staatsebenen – gepaart mit Reformpolitik zur dauerhaften Absenkung des Staatsanteils. Für mich hat der Stabilitäts- und Wachstumspakt vor allem ordnungspolitische Bedeutung zur Festigung der Stabilitätskultur in Europa.

Herausforderungen der Globalisierung

Aus ökonomischer Sicht bedeutet Globalisierung einen Prozess zunehmender internationaler Arbeitsteilung und damit Verflechtung nationaler Volkswirtschaften durch Handel mit Waren und Dienstleistungen, grenzüberschreitende Unternehmensinvestitionen und Finanzierungen. Dieser Prozess hat das durchschnittliche weltweite Pro-Kopf-Einkommen in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts mehr als verdreifacht. Deutschland mit seiner Exportwirtschaft hat davon eindeutig profitiert. Hier stieg das Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1950 und 2000 um fast das Fünffache von 5.000 Euro auf 24.600 Euro. Ein noch größeres Wirtschaftswunder vollzog sich in Südkorea, dessen Pro-Kopf-Einkommen in den vergangenen 50 Jahren um circa das Elffache anstieg, und zwar von 900 auf 9.900 Dollar – jeweils gemessen in heutigen Preisen.

Globalisierung bedeutet aber mehr als nur Wirtschaftswachstum. Sie bedeutet freien Austausch von Gedanken und Ideen und größere Mobilität der Menschen. Dies wird uns auch nicht einfach aufgezwungen, sondern ist das Ergebnis von Veränderungskräften, die tief in der menschlichen Natur verwurzelt sind. Der Drang nach Freiheit und einem besseren Leben, nach neuen Entdeckungen und nach einer Erweiterung des Horizonts. Deshalb macht es auch keinen Sinn, das Rad zurückdrehen zu wollen. Globalisierung ist für sich genommen weder gut noch schlecht. Sie hat Chancen und Risiken. Das heißt, wir müssen die Chancen nützen und gleichzeitig die Risiken begrenzen. Ich teile die Feststellung von Bundespräsident Johannes Rau: Globalisierung bedarf der politischen Gestaltung.

Ich will mich dabei vor allem auf zwei Herausforderungen konzentrieren.

Erstens: Profitiert haben von der Globalisierung bislang vor allem die Industrieländer und in den letzten zehn bis zwanzig Jahren auch eine Gruppe von Entwicklungsländern – unter anderem China, Indien, Chile, Mexiko,

Südkorea, Thailand –, in denen immerhin über zweieinhalb Milliarden Menschen leben.

Dennoch: es gibt eindeutig auch Verlierer in der Globalisierung. Und: Fast 3 Milliarden Menschen müssen heute mit weniger als 2 Dollar pro Tag auskommen. Diese Armut ist die größte Herausforderung für Stabilität und Frieden im 21. Jahrhundert.

Zweitens: Eine große Herausforderung ist die Gestaltung der Rahmenbedingungen für die internationalen Finanzmärkte. Dabei müssen wir einerseits zur Kenntnis nehmen, dass die Expansion der internationalen Kapitalmärkte weitgehend zu den Wohlstandsgewinnen der letzten Jahrzehnte beigetragen hat. Die privaten Kapitalströme in die Schwellen- und Entwicklungsländer haben inzwischen Finanzierungen aus öffentlichen Mitteln um ein Vielfaches übertroffen. Ohne diese Kapitalquelle könnten Schwellenländer wie Brasilien oder China ihre Entwicklung kaum voranbringen. Mit Recht wird heute auch in vielen Industrie- und Entwicklungsländern daran gearbeitet, die Effizienz und Kreativität des Kapitalmarktes zu nutzen, um ein zusätzliches privates Standbein für die Altersvorsorge aufzubauen.

Doch die Finanzmärkte kennen auch „irrationale Übertreibungen“, wie Alan Greenspan schon 1996 konstatierte. Und tatsächlich stellt uns das Platzen der Finanzblase der neunziger Jahre heute vor große Probleme. Dabei müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass Gier, maßlose Spekulation bis hin zu dreisten Bilanzmanipulationen – wie jetzt aufgebrochen in den USA – nicht nur seltene Einzelfälle sind. Aus heutiger Sicht muss man der von den USA in den achtziger Jahren ausgehenden Politik der Deregulierung der Finanzmärkte wohl einen Schuss Blauäugigkeit bescheinigen. Wir müssen daran arbeiten, wie in der Zukunft Hybris und Exzessen der Kapitalmärkte besser entgegengewirkt werden kann. Dazu sollte nicht zuletzt der Dialog mit dem privaten Sektor im Rahmen des IWF und des *Financial Stability Forum* beitragen. Es sollte im gemeinsamen Interesse von öffent-

lichem und privatem Sektor liegen, die richtige Balance zwischen Eigenverantwortung und staatlicher Regulierung zu definieren. Das Motto kann erneut sein: „So viel Freiheit wie möglich und so viel Regulierung wie nötig.“

Die Gründe, warum manche Länder von der Globalisierung profitiert haben und andere nicht, sind komplexer Natur. Hier spielt die Ausgangslage eine Rolle, die Geographie, auch die Kultur. Allerdings hat die Erfahrung eines gezeigt: Gute Politik macht einen entscheidenden Unterschied. Wer sich im weltweiten Wettbewerb am schnellsten und besten auf die neuen Bedingungen einstellt, kann sich auch die besten Chancen erschließen. Wer aber die Entwicklung versäumt oder ignoriert, verliert Arbeitsplätze, Einkommen und Wohlstand. Globalisierung verlangt mehr denn je internationale Wettbewerbsfähigkeit. Das ist auch gut so, weil es der ökonomischen Effizienz und den Konsumentenwünschen dient. Das heißt, Nationen, die die Vorteile der Globalisierung nutzen wollen, müssen Offenheit, Innovation und Strukturwandel als permanente Begleiterscheinung von Wirtschaft und Gesellschaft akzeptieren.

Es ist allerdings gut, dass sich inzwischen eine breite öffentliche Diskussion über Chancen und Risiken der Globalisierung entwickelt hat. Denn für eine ganze Reihe von Fragen gibt es noch keine schlüssigen Antworten. Für wenig produktiv halte ich den Vorwurf, marktwirtschaftliche Reformen seien hauptverantwortlich für die Schattenseiten der Globalisierung. Natürlich wurden Fehler gemacht, auch vom IWF. Eine genauere Analyse zeigt jedoch, dass häufig nicht zu viele, sondern vielmehr zu wenig Reformen – und vor allem zu wenig konsistente Reformen – zum Auslöser von Problemen wurden. Zum Beispiel wenn Privatisierungen ohne konsequente Wettbewerbspolitik durchgeführt wurden; wenn Fiskaldisziplin nur für die Zentralregierung und nicht für die Provinzen definiert wurde. Oder wenn die beschleunigte Öffnung für internationale Kapitalströme nicht gleichermaßen vom zügigen Aufbau einer effizienten Finanzaufsicht begleitet wurde.

Es besteht heute kein Zweifel mehr, dass die internationale Gemeinschaft die Bedeutung von gesunden Institutionen und von Rechtssicherheit für das Funktionieren der Marktwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern unterschätzt hat. Ich denke auch, dass die extremen Einkommensunterschiede in vielen Ländern Lateinamerikas und anderswo Anlass zur Überprüfung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielkataloge in diesen Ländern sein sollten. Vielleicht wäre die Entwicklung dort besser verlaufen, wenn etwas mehr von dem Gedankengut Ludwig Erhards in praktische Politik umgesetzt worden wäre. Erhard ging es bei der Sozialen Marktwirtschaft um die Aufgabe, „das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs und der sittlichen Verantwortung jedes Einzelnen dem Ganzen gegenüber zu verbinden“ [Ludwig Erhard, *Wirtschaft und Bildung*, in: Karl Hohmann (Hg.), *Ludwig Erhard – Gedanken aus fünf Jahrzehnten*, Düsseldorf/Wien/New York 1988]. Ich ermutige Wissenschaft und Politik in Deutschland, sich aktiver als bisher mit Ideen einer modernen Sozialen Marktwirtschaft an der Diskussion um eine bessere Globalisierung zu beteiligen. Insgesamt gibt es für mich aber keinen Zweifel: Freiheit, Demokratie und Marktwirtschaft sind am Beginn des 21. Jahrhunderts in der Welt so weit verbreitet wie noch nie – und das halte ich für einen gewaltigen Fortschritt der Menschheit.

Orientierungen für eine bessere Globalisierung

Konkret sehe ich sechs Wegweiser, die uns bei der Suche nach einem Konzept für eine bessere Globalisierung behilflich sein können.

- Erstens, die Fragen der internationalen Interdependenz müssen in den nationalen Politikagenden einen größeren Stellenwert erhalten. Die wachsende gegenseitige Abhängigkeit verlangt, dass jedes Land die Folgen seines Handelns für andere besser berücksichtigen muss. Das erfordert engere internationale Zusammenarbeit und auch Institutionen, die sich um globale Probleme direkt kümmern. Und für den IWF bedeu-

tet Interdependenz nicht zuletzt, dass wir der Wirtschaftspolitik der Industrieländer – und ihren Risiken für die Weltwirtschaft – mindestens ebenso viel Aufmerksamkeit widmen müssen wie der der Schwellen- und Entwicklungsländer.

- Zweitens, internationale Zusammenarbeit darf nationale Eigenverantwortung nicht ersetzen. Ich halte es für einen Durchbruch, dass dies in der UN-Konferenz über Entwicklung und Finanzierung in Monterrey, Mexiko, im März [2002] auch im Bereich der Armutsbekämpfung unterstrichen wurde. Ohne bessere Regierungsführung, Rechtssicherheit, und weniger Korruption lassen sich Finanzkrisen und Armut nicht bekämpfen.
- Drittens, Globalisierung verlangt dringend auch Solidarität. Solidarität ist aber nicht nur eine ethisch-moralische Pflicht. Ich sehe in der aktiven Bekämpfung der Armut in der Welt eine Investition in Stabilität und Frieden für die gesamte Menschheit. Das von den Vereinten Nationen gesetzte Ziel, 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts (BSP) an Entwicklungshilfe zu leisten, sollte deshalb seinen festen Platz in den Staatshaushalten der Industrieländer haben. Das ist messbare und ehrliche Solidarität.
- Viertens, die ökologische Gefährdung der Erde kennt keine nationalen Grenzen. Deshalb müssen nicht zuletzt hier nationale Anstrengungen und internationale Zusammenarbeit ineinander greifen. Kyoto ist sicherlich nicht das letzte Wort, aber es ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Es ist auch an der Zeit, der internationalen Zusammenarbeit zum Schutz der Umwelt stärkere institutionelle Grundlagen zu geben. Zum Beispiel, indem das von Klaus Töpfer geleitete Umweltprogramm der UN mehr Kompetenzen erhält oder sogar zu einer internationalen Umweltbehörde ausgebaut wird.

- Fünftens, wir brauchen anerkannte Spielregeln, oder ein *level playing field*, für die Beteiligung an der Globalisierung. Der IWF und andere internationale Institutionen arbeiten hieran durch die Formulierung und Überwachung von internationalen Standards und Codes – zum Beispiel für mehr Transparenz, effiziente Finanzmarktaufsicht und gute Unternehmensführung.
- Und schließlich, sechstens, sollten wir die Verschiedenartigkeit der Erfahrungen und Kulturen als Reichtum dieses Planeten betrachten. Die Arbeit an einem globalen ordnungspolitischen Rahmen sollte deshalb kein Versuch sein, alle Länder in ein uniformes Wirtschaftsmodell zu zwingen. Sogar ein Wettbewerb der Systeme kann zu einer gesunden Globalisierung beitragen.

Der IWF ist im Prozess des Wandels

An diesen Wegweisern orientieren wir uns auch bei der Reformarbeit im IWF selbst. Die Lehren aus den Kapitalmarktkrisen vergangener Jahre haben bereits zu signifikanten Veränderungen geführt:

- Es hat geradezu eine Revolution an Transparenz ökonomischer und finanzieller Daten in den Mitgliedsländern des IWF gegeben, und nicht zuletzt in der IWF-Politik selbst.
- Wir konzentrieren uns mehr denn je auf Krisenprävention, nicht zuletzt durch eine verbesserte Analyse von Schuldentragfähigkeit sowie der Stabilität der internationalen Finanzmärkte und der nationalen Finanzsektoren.
- Wir arbeiten an der Verbesserung des Krisenmanagements durch eine klarere Definition der Voraussetzungen und der Grenzen für die Inanspruchnahme von IWF-Krediten. Für den Extremfall der Zahlungsunfähigkeit eines Landes diskutieren wir einen neuen rechtlichen Rahmen,

der eine rasche, geordnete und weniger kostspielige Umstrukturierung von Staatsschulden erlaubt. Hier ist die Debatte noch in vollem Gange.

Ich bin fest davon überzeugt, dass diese und andere Reformen die internationale Finanzarchitektur schon wesentlich gestärkt haben. Doch aktuelle Problemländer, vor allem in Lateinamerika, zeigen, dass noch einiges – vor allem im Bereich von Stabilitätskultur und dauerhafter Wachstumsstärkung – aufzuarbeiten ist.

Wichtig sind in diesem Zusammenhang aber auch zwei – ordnungspolitische – Klarstellungen. Erstens, eine gut funktionierende Marktwirtschaft schöpft ihre Kraft und Dynamik aus dem Wettbewerb. Dieser ist eine unaufhörliche Suche nach besseren Ergebnissen, besseren Produkten und höherer Produktivität. Wir müssen akzeptieren, dass Überschießen und Korrektur immer Teil dieses Prozesses sein werden. Dies gehört mit dazu, wenn wir ein System bewahren wollen, das auf Freiheit, Marktwirtschaft und Selbstverantwortung beruht. Das heißt, in einer offenen und dynamischen Marktwirtschaft sind der Fähigkeit, Krisen vorherzusagen und zu vermeiden, Grenzen gesetzt. Ziel kann es nur sein, weniger Krisen und weniger schwerwiegende Krisen zu haben. Zweitens, auch im Krisenfall ist Eigenverantwortung unverzichtbar. Und dies bedeutet, dass der IWF eben kein internationaler *Lender-of-Last-Resort* ist, der unbegrenzten Zugang zu Liquidität hat. Private Gläubiger und Schuldnerländer müssen immer wissen, dass sie in erster Linie selbst gefordert sind, für eingegangene Risiken geradezustehen.

Lassen Sie mich zurückkommen auf den Zustand der Weltwirtschaft. Mich besorgt nicht zuletzt, dass sich das Wachstum des Welthandels stark verlangsamt hat: Nach IWF-Schätzungen dürfte es in 2002 rund 2 Prozent erreichen, verglichen mit einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 7 Prozent in den neunziger Jahren. Ich denke es liegt gerade im deutschen Interesse, dass der internationale Handel Motor von Wachstum und Beschäftigung bleibt. Deshalb sollte sich Deutschland auch vehement für die

weitere multilaterale Liberalisierung des Handels einsetzen. Eindeutige Signale der politischen Entschlossenheit, die Doha-Runde im Rahmen der Welthandelsorganisation erfolgreich abzuschließen, würden bereits jetzt weltweit Vertrauen bei Investoren schaffen. IWF-Ökonomen schätzen, dass eine erfolgreiche multilaterale Handelsliberalisierung dem Welthandel einen Zuwachs von 30 bis 50 Prozent bringen könnte, wobei das größte Wachstum im Handel den Schwellen- und Entwicklungsländern zugute kommen würde [*IMF World Economic Outlook, October 2002*]. Genau diese Strukturveränderung brauchen wir jetzt, um das Wachstum der Weltwirtschaft und ihre Krisenresistenz nachhaltig zu stärken.

Handel ist auch der wichtigste Schlüssel zur Armutsbekämpfung. Er ist beste Hilfe zur Selbsthilfe. Es ist überfällig, dass die Industrieländer ihre Märkte stärker und schneller für die Produkte der Entwicklungsländer öffnen, und zwar für Rohstoffe wie für verarbeitete Produkte. Überfällig ist insbesondere das Auslaufen handelsverzerrender Subventionen für die Landwirtschaft in Industrieländern. Im Jahr 2001 belief sich die Unterstützung der Agrarsektoren in der OECD auf über 300 Mrd. US Dollar, das sechsfache der Entwicklungshilfe! Wer es Ernst meint mit der Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern, muss dieses Problem jetzt anpacken. Weitreichende Reformen in der Agrarpolitik aller Industrieländer sind also dringend vonnöten – aus fundamentaler moralischer Verantwortung heraus und weil es wirtschaftlich Sinn macht. Davon unbeschadet können und müssen die Entwicklungsländer auch ihrerseits mehr tun, um Handelsschranken untereinander abzubauen.

Eine globale Welt braucht eine globale Ethik

Ich bin Optimist und davon überzeugt, dass mit der richtigen Politik – und insbesondere der richtigen Ordnungspolitik – eine bessere Globalisierung möglich ist. Dabei sollten die jüngsten Finanzskandale in den USA uns daran erinnern, dass sich gute Marktwirtschaft und gute Unternehmensfüh-

rung nicht nur an der Höhe des Gewinns misst. Wir brauchen eine Unternehmensethik dauerhafter Wertebildung, die Kapitaleigner, Arbeitnehmer und die Umwelt einschließt. Ich teile auch die Meinung von Hans Küng, dass es kein Überleben des Globus geben kann ohne globale Ethik. Diese Ethik muss Menschenrechte respektieren, aber auch vermitteln, dass den Rechten Pflichten gegenüberstehen. Hans Küng hat darüber hinaus aufgezeigt, dass es zwischen den großen Weltreligionen eine ganze Reihe von Gemeinsamkeiten gibt. Auch dies kann uns ganz aktuell Hoffnung und Zuversicht geben – dass es möglich ist eine Globalisierung zu gestalten, die allen zugute kommt. ■