

**Rechtfertigungskrise
der Sozialen Marktwirtschaft
und Global Justice:**

**Voraussetzungen einer
sozialen Globalisierung?**

**Staatswissenschaftliches Forum e.V.
Tagungsberichte 4/2018**



SWF
Staatswissenschaftliches
Forum e.V.

**Rechtfertigungskrise
der Sozialen Marktwirtschaft
und Global Justice:**

**Voraussetzungen einer
sozialen Globalisierung?**

**Staatswissenschaftliches Forum e.V.
Tagungsberichte 4/2018**

Impressum

S|W|F| Tagungsberichte
4/2018, 4. Jahrgang

HERAUSGEBER

Univ.-Prof. Dr. Herm.-J. Blanke
Prof. Gerald Grusser

REDAKTION

Robert Conrad, M.A.
Staatswissenschaftliches Forum e.V.
c/o Universität Erfurt
Postfach 900221
99105 Erfurt
Telefon: +49 361 737-4750
Fax: +49 361 737-4709
info@swf-forum.de

Dr. Dr. Dietmar Görgmaier, M.A.
Industrie- und Handelskammer Erfurt
Arnstädter Straße 34
99096 Erfurt
Telefon: +49 361 3484-404

BILDNACHWEIS

Seiten: 7, 10, 19, 20, 35, 51, 63, 64, 67, 73, 81, 89 (© iStockPhoto)

DRUCK

Druckhaus Gera GmbH

ISSN 2509-7032

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Industrie- und Handelskammer Erfurt.

S|W|F| Tagungsberichte | Ausgabe 4 | 2018

01	Die Soziale Marktwirtschaft als Modell eines sozialen Ausgleichs in der Globalisierung <i>Hermann-Josef Blanke</i>	6
02	Wohlstand für alle: Wirtschaftliche Dynamik und sozialen Ausgleich verbinden <i>Peter Altmaier</i>	16
03	Die Notwendigkeit eines globalen Gesellschaftsvertrags: Ein wirtschafts- und sozialethischer Beitrag <i>Elke Mack</i>	22
04	Globale Institutionen für eine soziale Globalisierung <i>Hermann Sautter</i>	32
05	Modell der Sozialen Marktwirtschaft als Blaupause für eine soziale Globalisierung? <i>Andreas Freytag</i>	44
06	Internationaler Wettbewerb und soziale Verantwortung der Unternehmen: zur Kompatibilität <i>Edda Müller</i>	50
07	Globalisierung unter Beschuss: Eine Bestandsaufnahme des Freihandels <i>Jens Südekum</i>	54
08	Globale Ungleichgewichte im Außenhandel und der deutsche Exportüberschuss <i>Christoph van Treeck</i>	62
09	Landnahme: Finanzialisierte Unternehmen in transnationalen Wertschöpfungsketten <i>Klaus Dörre</i>	70
10	Globalisierung und soziale Gerechtigkeit – Herausforderungen für die Evangelischen Kirchen im Lutherischen Weltbund <i>Christine Lieberknecht</i>	78
11	Eine lutherische Ermutigung zu wirtschaftlicher Freiheit und Verantwortung <i>Thomas A. Seidel</i>	84
12	Schlussfolgerungen <i>Gerald Grusser</i>	88

Die Soziale Marktwirtschaft als Modell eines sozialen Ausgleichs in der Globalisierung

A. Soziale Marktwirtschaft: Anspruch, Ziel und Komponenten

Zu den normativen Orientierungen Europas gehören Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und soziale Marktwirtschaft. Zusammen mit Alfred Müller-Armack entwarf Ludwig Erhardt in den 1940er-Jahren das Konzept der sozialen Marktwirtschaft für das Nachkriegsdeutschland, das er dann als erster Bundeswirtschaftsminister (1949 bis 1963) unter Bundeskanzler Konrad Adenauer erfolgreich implementierte. Deutschland wurde zur Geburtsstätte des "rheinischen Kapitalismus". Seit über einem Jahrzehnt ist das Ziel einer „in hohem Maße wettbewerbsfähigen Sozialen Marktwirtschaft“ im Vertrag über die Europäische Union (2007/2009) verankert (Art. 3 Abs. 3 EUV).¹ Sie entfaltet sich vor allem im Binnenmarkt.

Die Soziale Marktwirtschaft baut zwar auf Elementen der freien Marktwirtschaft auf, ist aber in der tatsächlichen Ausgestaltung durch die wirtschaftstheoretischen Vorstellungen des Neoliberalismus und des Ordoliberalismus vor allem vom Nationalökonom Walter Eucken (1891-1950) und der Freiburger Schule geprägt. Eine der wichtigsten Aufgaben des Staates in der Sozialen Marktwirtschaft ist die Schaffung eines rechtlichen Rahmens, innerhalb dessen sich das wirtschaftliche Handeln abspielen kann. Dazu zählen die Sicherung persönlicher Freiheitsrechte wie etwa das Recht auf freie wirtschaftliche Betätigung und die Möglichkeit, ein selbstständiges Gewerbe gründen zu können, das Privateigentum an den Produktionsmitteln, aber auch das Recht, Vereinigungen zur Wahrung wirtschaftlicher und sozialer Interessen zu bilden.

Der Anspruch der Sozialen Marktwirtschaft ist es, die Vorteile in der freien Marktwirtschaft wie wirtschaftliche Leistungsfähigkeit oder hohe Güterversorgung zu verwirklichen, gleichzeitig aber deren Nachteile wie zerstörerischen Wettbewerb, die Ballung wirtschaftlicher Macht oder unsoziale Auswirkungen von Marktprozessen (z. B. Arbeitslosigkeit) zu vermeiden. Das Ziel dieser Ordnung ist deshalb ein größtmög-

licher Wohlstand bei bestmöglicher sozialer Absicherung. Der Staat verhält sich aus diesem Grund nicht passiv, sondern greift aktiv in das Wirtschaftsgeschehen z. B. durch konjunkturpolitische, wettbewerbspolitische und sozialpolitische Maßnahmen ein. Eingriffe des Staates in die Wirtschaft erfolgen im allgemeinen Interesse und in solchen Bereichen, in denen Anbieter oder Nachfrager durch angepasste, marktwirtschaftlich vertretbare Maßnahmen geschützt werden müssen (z. B. beim Verbraucherschutz oder bei der Wettbewerbsgesetzgebung). Hier nähern wir uns der Frage einer Übertragbarkeit der sozialen Einhegung der Marktwirtschaft auf den Prozess der Globalisierung. Doch wenn dies als Ziel formuliert werden soll, dann müsste das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft insgesamt – also in seinen wettbewerblischen und sozialen Komponenten – zumindest in seinem Geburtsland Akzeptanz finden.

1) *Ambivalente Einstellungen zur Sozialen Marktwirtschaft*

Bereits im Jahr 2006 publizierte der Münchener Wirtschaftsethiker und Philosoph Karl Homann ein Papier, in dem er ausführte, dass mehr als die Hälfte der deutschen Bevölkerung Markt und Wettbewerb laut Umfragen ablehne.² Tatsächlich belegt eine Allensbacher Umfrage aus dem Jahre 2013 die Ambivalenz in der Einstellung der Deutschen gegenüber der Marktwirtschaft: Hier verbanden zwar 81 % der Befragten mit einem staatlich organisierten Wirtschaftssystem – also einer Planwirtschaft – „Bürokratie“, 51 % unter ihnen attestierten einem solchen System aber „Sicherheit“ und 43 % sogar „soziale Gerechtigkeit“ als positive Begleiterscheinungen (gegenüber 31 % bzw. 12 % hinsichtlich des marktwirtschaftlichen Wirtschaftsmodells).³ Die Marktwirtschaft gelte, so Homann, als unsolidarisch und moralisch bedenklich. Sie werde in Deutschland durchweg mit dem Argument gerechtfertigt, dass sie erst der Zusatz des „Sozialen“ ethisch akzeptabel



made. Sozialer Sicherung und Umverteilung werde die Funktion zugeschrieben, die Wunden zu heilen, die Markt und Wettbewerb schlagen. Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat würden als ethisch geforderte Korrektur der Marktergebnisse angesehen; also führe das Attribut „sozial“ zur Forderung nach einer *Sozialpolitik gegen den Markt*. Diese problematische Sicht des „Sozialen“ in der Sozialen Marktwirtschaft erklärt sich wohl teilweise aus der Entstehung der sozialen Sicherungssysteme als Antwort auf die „soziale Frage“ im 19. Jahrhundert.⁴

Mit Blick auf die Entwicklungen in der Europäischen Union stellt die Europäische Kommission im „Weißbuch zur Zukunft Europas“ (2017) fest, dass „zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg ... die Gefahr [bestehe], dass es der heutigen Jugend schlechter gehen [werde] als ihren Eltern ... Diese Entwicklungen [hätten] Zweifel gesät und dazu geführt, dass die Soziale Marktwirtschaft der EU und ihr Versprechen, niemanden zurückzulassen und dafür zu sorgen, dass es jeder Generation besser geht als der vorigen, hinterfragt [würden]... Es [werde] in den kommenden Jahren sicher nicht einfacher, die Inklusivität, Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu stärken und sie besser für die Zukunft zu rüsten.“⁵

Bereits zuvor hatte das Europäische Parlament unter den „nie dagewesenen Herausforderungen“ auch die

Globalisierung genannt.⁶ In ihrem Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“ führte die Europäische Kommission sodann aus, dass „der Begriff «soziales Europa» [für manche] eine leere Worthülse [sei]: Sie sehen die EU als Katalysator für globale Marktkräfte und Vehikel kommerzieller Interessen und befürchten, der unbegrenzte Binnenmarkt könne zu «Sozialdumping» führen.“⁷ Kann also noch von einer hinreichenden Zahl von Staaten oder Staatengemeinschaften (wie der EU) ausgegangen werden, die im Innern beständig eine Zustimmung der Bevölkerung zur Wettbewerbsfreiheit aufweisen und die auf der Grundlage einer solchen Tradition verlässlich Maßstäbe im Wettbewerb der Systeme für andere Regierungen setzen?⁸

Vor allem die Finanzkrise und die damit verbundene Banken- und Eurokrise – in Europa ausgelöst durch die (seinerzeit) hoch verschuldeten Euroländer Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien (PIIGS) – haben seit 2010 erheblich dazu beigetragen, dass mancher Europäer, darunter auch mancher Deutscher, erstmals glaubte, in den sozialen Abgrund zu schauen. Diese Verunsicherung – verbunden mit einem Verlust des Vertrauens in eine „immer bessere Zukunft“ für künftige Generationen – ist zu einer bleibenden Erfahrung für jene geworden, die inzwischen, auch jenseits des Atlantiks, den nationalen rechtspopulistischen Parteien zulaufen.

II) Bestrebungen einer Renaissance

In einer Entschließung vom 16. Februar 2017 fordert das Europäische Parlament den Abschluss eines neuen Sozialpakts (etwa in der Form eines Sozialprotokolls), mit dem die Soziale Marktwirtschaft in Europa gefördert und Ungleichheiten verringert werden sollen. Dabei sollen die Grundrechte aller Bürger, auch die wirtschaftliche Vereinigungsfreiheit, also nicht zuletzt das Recht, Tarifverhandlungen zu führen und Tarifvereinbarungen zu treffen, sowie das Recht auf Freizügigkeit, gesichert werden.⁹ Auch die Koalitionäre im Bund haben in ihrem Vertrag vom 7. Februar 2018 festgestellt, dass „die Soziale Marktwirtschaft, die auf Unternehmensverantwortung, Sozialpartnerschaft, Mitbestimmung und einer fairen Verteilung des erwirtschafteten Wohlstands beruht, [...] eine Renaissance (braucht), gerade in Zeiten der Digitalisierung“. Innovationskräfte sollen freigesetzt und das Wohlstands- und Sicherheitsversprechen der Sozialen Marktwirtschaft im digitalen Zeitalter erneuert werden.¹⁰ Dies korrespondiert zu dem Ansatz der Europäischen Kommission, die in der „Konvergenz sozialer Standards ein wesentliches Merkmal einer fairen Globalisierung“ sieht.¹¹

Um den auf die Europäische Union zurückfallenden Verdross von Arbeitnehmern über Defizite im System der sozialen Sicherheit zu mindern, haben die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union sowie der Europäischen Kommission im November 2017 eine sog. „Europäische Säule der sozialen Rechte“ proklamiert. Dieser Katalog beinhaltet im Zeichen eines europäischen Sozialmodells eine lange Liste all jener sozialen Errungenschaften, die Armut verhindern, soziale Teilhabe ermöglichen, Beschäftigung garantieren, Gleichberechtigung herstellen und Chancen eröffnen sollen.¹² Die Zuständigkeit für die Sozialpolitik liegt indes überwiegend bei den Mitgliedstaaten, so dass ihnen auch die Umsetzung der Mehrzahl dieser „Rechte“ obliegt; dabei müssen die Mitgliedstaaten ihrerseits auf die Autonomie der Sozialpartner Rücksicht nehmen. Deshalb handelt es sich bei diesem Kompendium aller jemals in Europa erdachten sozialen Rechte eher um symbolische Poli-

tik. Durch die Betonung des sozialen Ausgleichs markiert der Katalog gleichwohl – wie bereits die rechtsverbindliche Charta der sozialen Rechte des Europarates (1961 und 1996) – den bewussten Gegensatz zur sozioökonomischen Struktur der Vereinigten Staaten von Amerika. Der entscheidende Faktor für die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten bleibt jedoch bei einer verantwortlichen Haushaltspolitik die Potenz der nationalen Volkswirtschaften und eine nachhaltige Steuerpolitik.

Anzumerken ist, dass die Union im Jahr 2006 einen kleinen Globalisierungsfonds eingerichtet hat, der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterstützen soll, die von der Schließung oder Umsiedlung ihrer Fabriken infolge der Globalisierung betroffen sind. Das maximale Budget dieses Fonds für die Anpassung an die Globalisierung liegt bei nur 150 Mio. Euro jährlich.

III) Die sozialen Folgen der Globalisierung

Die Debatte um die Globalisierung, also die Intensivierung und Beschleunigung grenzüberschreitender Transaktionen bei deren gleichzeitiger räumlicher Ausdehnung,¹³ hat zwei Seiten: Zum einen sind die wirtschaftlichen Folgen zu betrachten, insbesondere für die Faktormärkte und die Technologieentwicklung, die einst längere Phasen des Aufschwungs, ein inflationsfreies Wachstum bei niedriger Arbeitslosigkeit und hoher Produktivität verhießen. Angesichts der Digitalisierung von Arbeitsprozessen (Industrie 4.0) scheint die Perspektive einer niedrigen Arbeitslosigkeit als Effekt der Globalisierung inzwischen zu schrumpfen. Zum anderen sind die sozialen Auswirkungen der Globalisierung in den Blick zu nehmen, also Szenarien von einem möglichen Ende der souveränen Handlungsfähigkeit des Nationalstaates und einer Krise der sozialen Sicherungsmechanismen.

So hat Heiner Geißler, in seinen späten Jahren ein streitbarer Vertreter des Netzwerkes Attac, im Jahr 2012 beklagt, dass „Rentenpolitik ... ein Opfer der Ökonomisierung unserer Gesellschaft geworden ist.“¹⁴ In seiner 2015 erschienen Schrift „Was müsste Luther heute sagen?“ schreibt Geißler: „Die vor-

herrschende Wirtschaftsideologie ökonomisiert auf der Welt die ganze Gesellschaft einschließlich der Kirchen."¹⁵ Dieser Gedanke der Ökonomisierung aller Lebensbereiche, getragen von der Einsicht des Jesuitenschülers, dass „der Kapitalismus [...] genauso falsch [sei] wie der Kommunismus",¹⁶ zieht sich wie ein roter Faden durch seine Interviews, Auftritte und Publikationen in den letzten zehn Jahren seines Lebens.

IV) (Empfundene) Globalisierungsverluste und vorenthaltene Globalisierungschancen

Die Globalisierungsskeptiker und -kritiker verlangen eine "Bändigung" des "Neoliberalismus", worunter sie einen Schutz weiterer Bereiche vor dem Weltmarkt und dem Wettbewerb verstehen. Mit der zu beobachtenden starken ordnungspolitischen Eigendynamik der Globalisierung scheint sich (für sie) die Auffassung von Adam Smith zu bestätigen, nach der das Marktsystem, wenn „alle Systeme der Begünstigung und der Beschränkung“ einmal aufgegeben sind, als „einsichtiges und einfaches System der natürlichen Freiheit"¹⁷ sämtliche konkurrierenden Ordnungen verdrängt.

Auch angesichts eines Prozesses empfundener Entfremdung, ja „Entheimung“ im eigenen Land erfahren der Begriff und wohl auch das Gefühl für Heimat eine Renaissance. Heimat wird „nicht nur als physische Konnotation, sondern als Idee, als Weltanschauung [verstanden], die zu mir passt, als politische, berufliche, familiäre Heimat".¹⁸ Am Tag der deutschen Einheit (2017) hat Bundespräsident Steinmeier erklärt, wer sich nach Heimat sehne, sei nicht von gestern. Damit verbindet er in seiner politischen Botschaft „die Sehnsucht [...] nach Sicherheit, nach Entschleunigung, nach Zusammenhalt und vor allen Dingen Anerkennung".¹⁹ Cem Özdemir und sodann Katrin Göring-Eckart sind ihm in dieser Einschätzung überraschenderweise gefolgt. Auch wenn die Neubesetzung dieses Begriffs primär gegen den Rechtspopulismus in Deutschland gerichtet ist, gerät „Heimat" zum Stimulans, Versprechen und Erklärungsangebot, die fast alle Lebensbereiche, darunter selbstredend die Welt der Arbeit, erfassen.

Zutreffend ist betont worden, dass Analytiker von

Volksbefragungen die für ihre Ergebnisse ausschlaggebenden Motivbündel nicht vorschnell auf die Angst vor der Globalisierung reduzieren sollten, doch scheint die Entscheidung einer knappen Mehrheit der Briten für den Brexit auch ein Beleg für *empfundene* Entfremdung, ja Überfremdung gerade im Arbeitsleben zu sein.

Schauen wir aber nicht allein auf die von Teilen der Industriebevölkerung so wahrgenommenen negativen Effekte der Globalisierung. Globalisierung ist primär ein Problem der Exklusion unterentwickelter Ökonomien (in Südafrika oder Teilen Südasiens), die entweder keine Rechtssicherheit für Investitionen bieten oder keine Tauschgüter besitzen, die für transnationale Unternehmen von Interesse sein könnten, um transnationale Geschäfte („Interaktion“) abzuschließen. Diese Länder sind – auch wegen des Mangels an "Humankapital" – von den unbestreitbaren Vorteilen der Globalisierung vollständig ausgeschlossen.

B. Wirtschaftsethische Maßstäbe für die Globalisierung

Vor dem Hintergrund der hier skizzierten höchst zwiespältigen Einschätzung der Sozialen Marktwirtschaft seitens der Deutschen und anderer Europäer – ja zum fürsorglichen Staat, aber nein zum unsozialen Markt – sowie der Furcht vieler Menschen in Westeuropa vor der Globalisierung nimmt es nicht wunder, dass als Grund für das aktuell gestiegene Interesse an Ethik eben dieses Phänomen – nicht zuletzt die Internationalisierung der Güter- und Kapitalmärkte, jüngst vermehrt auch die Konsequenzen des globalen Prozesses „Industrie 4.0" für die Arbeitsplätze – genannt wird.²⁰ Die negative Konnotation von Globalisierung ergibt sich insbesondere daraus, dass der Faktor Kapital nicht nur Macht über den Faktor Arbeit, sondern zunehmend auch über die Politik gewinnt oder bereits gewonnen hat.

D) Normative Gerechtigkeitskriterien

Für die Sozialethik wird angesichts der empirischen Datenlage die Frage gestellt, welche Gerechtigkeitskriterien es gebe, um die Entwicklungsrelevanz des

derzeitigen Globalisierungsprozesses *ethisch* zu beurteilen: positiv wie negativ.²¹

Nach einer auf J. Rawls (*A Theory of Justice*) und J. Habermas gründenden normativen „Theorie fundamentaler transnationaler Gerechtigkeit“²² soll Gerechtigkeit auf intersubjektive Verhältnisse und Strukturen zielen, auf „die Herstellung von gerechtigten sozialen Verhältnissen und Strukturen“. Demgemäß wird es als die erste Aufgabe der Gerechtigkeit angesehen, Rechtfertigungsstrukturen herzustellen, in denen die Herrschaft der Willkür gebannt werden kann, auch entgegen nationaler und internationaler Kraftlinien – „Strukturen, in denen diejenigen, die Herrschaft bzw. Beherrschung unterworfen sind, sei die ökonomischer, politischer oder

rechtlicher Natur, gegenüber denen, die diese Herrschaft ausüben, den «Zwang zum besseren Argument» geltend machen können“.²³

Die Trias der Ideale von transnationaler Gerechtigkeit, Demokratie und Frieden bildet den Rahmen, um zu bestimmen, was es genau heißt, eine bestimmte ökonomische Verteilungsordnung, wie namentlich den Welthandel und die freien Märkte, als „universalistisch“ anzusehen. In kritischer Absicht sind sich selbst verabsolutierende, die Eigenständigkeit und Eigenrationalität eines gesellschaftlichen Bereichs verkennende Universalitätsansprüche aufzudecken.²⁴ Am Anfang dieser Theorie steht gewiss die Forderung, dass die Betroffenen, mithin auch die von der Globalisierung ausge-



schlossenen Völker, über das Recht verfügen müssen, selber zu beurteilen, was für sie gerecht ist, und sie in den Stand versetzt werden müssen, ihre Auffassungen in einen formalen Konsensfindungsprozess einzubringen.

II) Impulse der katholischen und protestantischen Soziallehre

Welche Gerechtigkeitskriterien können die evangelische und katholische Soziallehre²⁵ jenseits der Forderungen der Gerechtigkeits- und Demokratietheorie sowie der Wirtschaftsethik als einer Teildisziplin der Ökonomie/Management und der Philosophie in den Katalog einer normativen globalen Ethik einstellen,

um die Globalisierung zu steuern? Auch wenn die Reformatoren, deren Wirken anlässlich der 500. Wiederkehr des Wittenberger Ereignisses von 1517 im Jahr 2017 in das Bewusstsein einer größeren Öffentlichkeit gehoben wurde, keine ausgearbeitete Wirtschaftslehre hinterließen, so haben sie doch in einer Zeit des Umbruchs vom traditionellen Feudalsystem zum Frühkapitalismus („erste Globalisierung“) moralische Einsichten vermittelt, die auch für die Entwicklung der heutigen Arbeitswelt wesentlich sind.²⁶ Durch Martin Luthers Zusammenschau der geistlichen Berufung mit dem weltlichen Beruf erhielt die säkulare Alltagsarbeit einen sittlichen Wert. Max Weber hat die „sittliche Qualifizierung des weltlichen Berufslebens eine der folgen-



schwersten Leistungen der Reformation" genannt.²⁷ Die Arbeit wird als Bereich verstanden, in dem Christen gleichermaßen Gott und dem Nächsten dienen können. Diese Sicht stellt bis zum heutigen Tag hohe ethische Anforderungen an die Ausgestaltung und Wertschätzung von bezahlter Erwerbsarbeit wie auch von nicht bezahlter Arbeit.

Diese theologische Interpretation der Stellung des Menschen in der Arbeitswelt widerspricht der heute weit verbreiteten These, Kirche und Wirtschaft hätten im Zeitalter der Globalisierung nichts miteinander zu tun, weil die Wirtschaft unverrückbaren eigenen Regeln zu folgen habe. Die Reformatoren dachten auch über die Gestaltung der Wirtschaft nach.²⁸ Für sie bleiben Christen auch in diesem Bereich dem Liebesgebot verpflichtet. Unter dem Begriff der „Billigkeit" geht Luther auf die ethische Verantwortung unter Kunden, Kapitalgebern und Arbeitnehmern ein. Mit Blick auf „Gesellschaft und Wirtschaft" ist die Soziale Marktwirtschaft weitgehend zum Leitbild evangelischer Sozial- und Wirtschaftsethik geworden. Bis heute ist nämlich die Idee des sozialen Ausgleichs in den Denkschriften der EKD²⁹ wie in den mit der katholischen Kirche gemeinsam verantworteten Texten bestimmend geblieben. Die an das Modell der Sozialen Marktwirtschaft von den christlichen Kirchen angelegten Maßstäbe haben sowohl evangelische als auch katholische Wurzeln und verbinden im Interesse fairer Marktgestaltung die Prinzipien individueller Freiheit, kollektiver Verantwortung sowie der Subsidiarität miteinander. Die Kernbotschaft lautet: Auch die Schwächsten müssen am Wohlstand teilhaben können, nicht aus bloßer Barmherzigkeit, sondern als Grundsatz der Wirtschaftsordnung selbst.³⁰

Aus dem Gedanken von „Gerechtigkeit und Solidarität" hat sich u.a. die sogenannte Sozialpartnerschaft entwickelt, die Arbeitgeber und Betriebsräte, Unternehmensverbände und Gewerkschaften gemeinsam in die Verantwortung für das Gemeinwohl ruft. Der demokratische Rechtsstaat hat so der Wirtschaft einen Rahmen vorgegeben, der die individuelle Verantwortung fördern und alle Beteiligten schützen soll. Grundlegend bleibt dabei die Fragestellung: Was ist ein gerechter Lohn für gute Arbeit?

III) Parameter einer globalen Ethik

In einer normativen globalen Ethik müssten die Parameter der Gerechtigkeit gegenüber diesen überkommenen Kriterien, die die christliche Soziallehre mit Blick auf Arbeit und Lohn definiert hat, indes deutlich erweitert werden. Grundsätzlich fordern die Verteidiger einer solchen Ethik, dass neben formal korrekten Konsensfindungsprozessen ein hinreichend materiales Gerechtigkeitskriterium zugrunde gelegt wird, um eine gerechte Institutionenbildung zu ermöglichen. Dies soll die sog. „Grundgüterversorgung" sein, die institutionell zur ethischen Minimalbedingung gemacht wird.

Zu diesen Grundgütern, die im globalen Kontext als Universalgüter bezeichnet werden, gehören nach John Rawls im politischen Sinne Leben, Freiheit, Gleichheit, Bewegungs- und Meinungsfreiheit, gleiche Chancen, Freiheit von physischen Schmerzen, eine Basis für Selbstachtung. In einem christlichen Sinne müssen wir die Würde des Menschen als unverzichtbaren Wert, ja als normative Bedingung hinnehmen. Zugleich müssen nach Thomas Pogge die Nahrung und andere existentiellen Güter, wenn denn auch ebenso wie etwa das Freiheitsgut der Versammlungsfreiheit quantitativ und qualitativ limitiert, als Universalgüter anerkannt werden.³¹

Vergessen wir in unserer westlichen Debatte über Globalisierung, also bei dem oftmals festzustellenden „Jammern auf hohem Niveau" nicht, was uns die Welthungerhilfe täglich anzeigt: 815 Millionen Menschen hungern in dieser globalisierten Welt, d.h. jeder 9. Mensch hat nicht die minimal erforderliche Nahrungsmenge zur Verfügung, alle zehn Sekunden stirbt ein Kind an den Folgen von Mangel- und Unterernährung. Dabei gibt es genug Nahrung, Wissen und Mittel, um Hunger auszumerzen.³²

Es kann hier nur angedeutet werden, dass der Wirtschaftsethiker K. Homann eine „Weltrahmenordnung" fordert, um den Hobbes'schen "Krieg aller gegen alle" auszuschließen. Die Theorie der Marktwirtschaft bestätigt sogar, „dass Wettbewerb ohne ausreichende Rahmenordnung, mit T. Hobbes gesprochen: Wettbewerb ohne Recht und Moral, modelltheoretisch zu einem Zustand führen müsse, in

dem «the life of man solitary, poore, nasty, brutish, and short» sei. Vorrang hat danach die Aufgabe, eine tragfähige, Markt und Wettbewerb produktiv ausgestaltende Rahmenordnung für die Weltgesellschaft zu entwickeln. An einer solchen Ordnung hängt dann nicht nur die Effizienz, sondern auch die sittliche Qualität der Marktwirtschaft. Der Grundgedanke lautet nach Homann: „Handlungsbegrenzungen dienen der Erweiterung und Entfesselung der Märkte – zum Vorteil der Marktteilnehmer und der Allgemeinheit.“³³

Elke Mack plädiert in einem Beitrag über „Globale Gerechtigkeitskriterien“ in Anknüpfung an John Rawls für eine globale institutionelle Grundordnung: „Eine personal ausgerichtete christliche Ethik macht die Gerechtigkeit einer institutionellen Ordnung nicht nur am formal gerechten Konsensfindungsprozess unter Staaten fest, sondern macht sie abhängig von den Auswirkungen und Folgen für alle mit Würde ausgestatteten Personen, die bei einem tieferen Verständnis des Konsensprinzips alle zur permanenten und wiederkehrenden Zustimmung zum Weltgesellschaftsvertrag und einer globalen Ordnung herangezogen werden müssen.“³⁴

Sollten die Vorschläge von Homann und Mack auf eine „global economic governance“ zielen, so ist allerdings schon angesichts der Renaissance der Idee des Staates und des von ihm erwarteten Schutzes zugunsten der in seinen Grenzen lebenden Menschen (Metapher: Der Staat als „Dach“) auf die Probleme bei der Entwicklung und (institutionellen) Durchsetzung der „Standards“ eines Weltgesellschaftsvertrages hinzuweisen. Solidarität ist der legitimierende Grund für *staatliche* Umverteilung. Vor allem im Umverteilungsstaat wird deutlich, dass solidarischer Verhalten nur bei einer inneren Verbundenheit der Glieder einer Gemeinschaft eingefordert werden kann. Jede Umverteilung muss mithin in einer Solidarbeziehung gründen, um mit dem Freiheitsanspruch des Einzelnen vereinbar zu sein. Als Maxime einer universalen Ethik hat sich der Gedanke menscheitsumspannender Brüderlichkeit gar als unrealisierbar erwiesen, denn kein Mensch kann alle Brüder lieben. Nur über Unterscheidung und Ausgrenzung ist Solidarität praktikabel.³⁵

IV) Einwände gegen einen „ethischen Protektionismus“

Manche Ordoliberalen sind gegenüber solchen, unter dem Topos der „Gerechtigkeit“ formulierten Forderungen nach ethischer und sozialer Einhegung von Globalisierung skeptisch. Sie geben aus historischer Erfahrung und aktueller Beobachtung zu bedenken: In Ängsten vor offenen Märkten und Gesellschaften bündeln sich vielfach erneut die bekannten Fehlurteile über die Wirkungen der Wettbewerbsfreiheit und des Freihandels und die angeblichen Vorteile einer interventionistisch-protektionistischen Wirtschafts- und Außenwirtschaftspolitik. Es entwickle sich mit einem mächtig aufkommenden „ethischen Protektionismus“ eine antiliberaler Gegenströmung, die von dem Bemühen getragen werde, auf europäischer und weltweiter Ebene Elemente des nationalen Wohlfahrtsstaates zu etablieren und mit der Internationalisierung des wirtschafts- und sozialpolitischen Interventionismus notwendige Reformen im eigenen Land zu verschleppen.³⁶ Im Rahmen seiner Möglichkeiten ist, so lautet das Credo der Ordoliberalen, der Einzelne für sein eigenes Schicksal verantwortlich.

C. Suche nach zeitgerechten Lösungen

Indes schließen sich individuelle Verantwortlichkeit des Einzelnen für die Gestaltung seines Lebens und ein ethischer Verhaltenskodex, der die Globalisierung an die Zuteilung von Grundgütern bindet, nicht aus. „Sinn der Sozialen Marktwirtschaft ist es, das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden“ – so Alfred Müller-Armack, auf den der Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“ zurückgeht. Die Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen Eigenverantwortung und Solidarität kommt auch in der von den Autoren des Jenaer Aufrufs zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft (2008) formulierten Überzeugung zum Ausdruck, wonach „die Doppelnatur des Menschen – frei sein zu wollen, um sich bewähren zu können, und sich zugleich in einer Gemeinschaft aufgehoben zu wissen und sich auch für sie einzusetzen“.

zen – [...] die Grundlage der Sozialen Marktwirtschaft (ist).“³⁷

Zur Verwirklichung ihrer Grundsätze in Zeiten disruptiver Umbrüche ist ein stetiges Streben nach gerechten Lösungen erforderlich. Sind wir dann, wenn wir uns zu Wettbewerb und sozialer Einhegung als gleichberechtigten Komponenten des Systems der Sozialen Marktwirtschaft bekennen, nicht sogar verpflichtet, über soziale Standards nachzudenken, die die Kräfte der Globalisierung bändigen? Solche Standards dürfen freilich nicht unter dem Deckmantel der Ethik in Protektionismus umschlagen, in eine „Angst vor der Weltwirtschaft“ (W. Röpke) umkippen, Fehltrübe über die Wirkungen der Wettbewerbsfreiheit und des Freihandels nähren und die vermeintlichen Vorteile einer interventionistischen Politik oder des Unilateralismus preisen. Gefordert sind "soziale" Unternehmerpersönlichkeiten!

Auf absehbare Zeit werden vornehmlich die Staaten, insbesondere in Verbindung mit den Sozialpartnern, als Garanten für die Wahrung solcher – teilweise aus der Sozialen Marktwirtschaft entlehnten – Standards fungieren müssen. Die Staaten können sich auch zur Bewältigung dieser Aufgabe internationaler Organisationen – wie etwa der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) oder der im Schoß der Generalversammlung der Vereinten Nationen angesiedelten Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) – bedienen, auf die sie einzelne Souveränitätsrechte übertragen können. Ob internationale Verträge das Sozialdumping verhindern können, ist allerdings bezweifelt worden. Grundlegende Schutzstandards können sie – wie im Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989 – Art. 28: Recht des Kindes auf Bildung; Art 32: Schutz vor wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung) – in rechtsverbindlicher Weise setzen; ihre Wirksamkeit hängt indes von der Kontrolle der Vertragsstaaten ab.

Das Prinzip des gerechten Lohns, menschenwürdige Arbeitsbedingungen und die Verfolgung sowie Sanktionierung von Korruption, aber auch der Schutz der natürlichen Ressourcen gehören zum Kerngehalt von Standards, die von den Staaten – in Umsetzung internationaler Verträge wie dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (2003/

2005) – implementiert werden müssen. Dabei müssen sie die Rahmenordnung auch unter den Bedingungen der Globalisierung zugunsten der Freiheit fixieren und sozialstaatlich ausgestalten. Dies nicht zuletzt im Sinne von Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung und Diskriminierung, des sozialen Schutzes, aber auch der „Solidarität und gegenseitigen Achtung unter den Völkern“ (Art. 3 Abs. 5 EUV: Ziele der Union). Demgegenüber obliegt es den Sozialpartnern ihre Verhältnisse in diesem von internationalen Vorgaben überwölbten Rahmen in gemeinsamer gesellschaftlicher Verantwortung auch für die Folgen der Globalisierung zu regeln.

Internationale Nichtregierungsorganisationen wie Transparency International können zu Triebkräften solcher Entwicklungen – namentlich bei der Erarbeitung ethischer Standards der Globalisierung – werden. Doch machen wir uns nichts vor: Das Band der Solidarität, das die Völker verbinden soll, ist noch schwach. Die Europäische Union, die die Globalisierung nach einem gemeinsamen Wertekanon gestalten soll, ist hierfür ein beredtes Beispiel. Aus der Globalisierung folgt jedoch die Herausforderung, eine „verantwortungsvolle Weltordnungspolitik“ zu gestalten (Art. 21 Abs. 2 lit. h EUV). Die Mitgliedstaaten der Union haben im Vertrag von Lissabon auch an sich selber den Auftrag erteilt, diese Herausforderungen anzugehen.

Zusammen mit den anderen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft werden sie zu einer Verantwortungsgemeinschaft zusammenwachsen müssen, um auch Forderungen von „Global Justice“ zu erfüllen. Wie diese Gemeinschaft institutionell ausgestaltet sein wird, ob etwa neben die bestehenden Internationalen Organisationen neue hinzutreten, lässt sich nicht vorhersagen. Globalisierung muss aber auf allen Ebenen gestaltet werden; für uns Europäer ist sie nur europäisch gestaltbar.

Dr. iur. Hermann-Josef Blanke ist Univ.-Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Universität Erfurt und Begründer sowie Vorsitzender „Staatswissenschaftliches Forum e.V.“.

- ¹ M. Ruffert, in Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV – AEUV, Kommentar, 5. Aufl. 2016, Art. 3 Rn. 38, mahnt zur Zurückhaltung bei der Annahme, dass das deutsche Modell der Sozialen Marktwirtschaft in der Prägung durch L. Erhard und A. Müller-Armack von der EU schlicht übernommen worden sei. Indes ist der ordoliberalen Charakter des Binnenmarktes nicht zu übersehen; vgl. H.-J. Blanke, The Economic Constitution of the European Union, in H.-J. Blanke/St. Mangiameli (Hrsg.), The European Union after Lisbon, 2012, S. 369 ff. (370 ff., 373 ff.).
- ² Vgl. K. Homann, Ethik in der Marktwirtschaft, 2006 (Roman Herzog Institut), S. 7 ff.
- ³ Was ist gerecht?, Untersuchung im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), 2013.
- ⁴ K. Homann (Anm. 2), S. 21 f.; vgl. auch O. Issing, Die Deutschen und die Marktwirtschaft, Vortrag, 9.12.2014: „Richten nicht auch die Deutschen überhöhte Erwartungen an den Staat und nehmen gleichzeitig die Segnungen der Marktwirtschaft als selbstverständlich hin? Sehen sie den Wettbewerb weniger als Herausforderung denn als Bedrohung des status quo? Fürsorglicher Staat hier – unsozialer Markt dort? Welche Zustimmung würde dieses Motto in einer Umfrage finden?“ (<http://www.insm-oekonomienblog.de/11926-die-deutschen-und-die-marktwirtschaft/>)
- ⁵ Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahre 2025 – Überlegungen und Szenarien, 1. März 2017, S. 9 (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf).
- ⁶ Entschließung des EP v. 16.02.2017 zur Verbesserung der Arbeitsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon, Ziff. AY Ziff. 1.
- ⁷ Europäische Kommission, Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas, 26. April 2017, S. 6.
- ⁸ Vgl. zu dieser Fragestellung Konrad-Adenauer-Stiftung, Artikel: Ordoliberalismus (<https://www.kas.de/web/soziale-marktwirtschaft/ordoliberalismus>).
- ⁹ Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments v. 16.02.2017 zur Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union, Ziff. 96.
- ¹⁰ Koalitionsvertrag v. 7.2.2018, S. 7, 11.
- ¹¹ Europäische Kommission (Anm. 7), S. 23.
- ¹² Chancengleichheit und Zugang zum Arbeitsmarkt (I), Faire Arbeitsbedingungen (II.) sowie sozialer Schutz und Inklusion (III.) bilden die drei Kapitel des „European Pillar of Social Rights“.
- ¹³ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Das Werteverständnis von Christentum und Islam vor dem Hintergrund der Globalisierung, 2006, S. 5.
- ¹⁴ „Der Tod ist total demokratisch. Er packt jeden. Interview von F. Fuhr mit H. Geißler, Welt N 24 v. 07.09.2012 (<https://www.welt.de/politik/deutschland/article109074798/Der-Tod-ist-total-demokratisch-er-packt-jeden.html>).
- ¹⁵ H. Geißler, Was müsste Luther heute sagen?, 2015, S. 238.
- ¹⁶ H. Geißler, Interview am 14. Juli 2008 auf «SZ.de».
- ¹⁷ Vgl. A. Smith, Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, hg. von H. C. Recktenwald, 2003, S. 582.
- ¹⁸ Vgl. Achtsamkeit als Trend. "Langsamer machen reicht nicht". Interview von E. Thöne mit H. Rosa, Spiegel Online v. 21.03.2016.
- ¹⁹ BP W. Steinmeier, Festakt zum Tag der Deutschen Einheit, Mainz, 3.10.2017.
- ²⁰ Vgl. H.-R. Reuter, Grundlagen der Ethik, in W. Huber/T. Meireis/H.-R. Reuter (Hrsg.), Handbuch der Evangelischen Ethik, 2015, S. 9 (13 f.); T. Jähnichen, Wirtschaftsethik, ebd., S. 331 (337 ff., 370 ff.).
- ²¹ Vgl. E. Mack, Globale Gerechtigkeitskriterien zur Beurteilung der Entwicklungsrelevanz von Globalisierungsprozessen, in K. Homann/P. Koslowski/Ch. Lütge (Hrsg.), Wirtschaftsethik der Globalisierung, 2005, S. 305, 307 ff.
- ²² Vgl. R. Forst, Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit, 2007, S. 355 f., 377 ff.
- ²³ R. Forst, Transnationale Gerechtigkeit und Demokratie: Zur Überwindung von drei Dogmen der politischen Theorie, in P. Niesen (Hrsg.), Transnationale Gerechtigkeit und Demokratie, 2012, S. 29, 42 ff. (44).
- ²⁴ Vgl. zu diesen und weiteren Fragestellungen das Exzellenzcluster "The Formation of Normative Orders" an der Goethe-Universität Frankfurt am Main; als Erträge dieser Forschung vgl. etwa R. Forst/K. Günther, Die Herausbildung normativer Ordnungen. Interdisziplinäre Perspektiven, Bd. I, 2011; R. Forst, Normativität und Macht. Zur Analyse sozialer Rechtfertigungsordnungen, 2015.
- ²⁵ Vgl. zur katholischen Soziallehre etwa: J. Althammer, Soziale Marktwirtschaft und katholische Soziallehre, in Habisch/Küsters/Uertz (Hrsg.): Tradition und Erneuerung der christlichen Sozialethik in Zeiten der Modernisierung, 2012, S. 270 ff.
- ²⁶ Vgl. zu den nachfolgenden ethischen Prinzipien A. Bordne/T. Löffler/K.-U. Gscheidle, Handreichung der KDA Baden und Württemberg. Die Liebe Gottes in den Ordnungen der Welt. Evangelische Sozial- und Wirtschaftsethik in der Tradition reformatorischer Theologie, ohne Jahresangabe (http://reformation2017.evpfalz.de/fileadmin/user_upload/projekte/reformation2017/dateien/Beruf%20und%20Arbeit%20KDA.pdf).
- ²⁷ Vgl. M. Weber, Die protestantische Lehre und der Geist des Kapitalismus, in Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Bd. I, 1920, S. 72.
- ²⁸ Vgl. H. Bedford-Strohm, Martin Luthers Wirtschaftsethik, in Politische Studien, Themenheft 2/2013 (Die Renaissance des Christlich-Sozialen), S. 30 ff.
- ²⁹ Vgl. etwa die Denkschrift des Rates der EKD, Unternehmerisches Handeln in evangelischer Perspektive, 2008.
- ³⁰ Vgl. H. Bedford-Strohm (Anm. 27), S. 42.
- ³¹ Th. Pogge, World Poverty and Human Rights, Cambridge/MA, 2002, S. 38, 50 und 195.
- ³² Vgl. die Website der Welthungerhilfe (<https://www.welthungerhilfe.de/hunger.html>).
- ³³ Vgl. K. Homann (Anm. 2), S. 51.
- ³⁴ Mack (Anm. 21), S. 317.
- ³⁵ Vgl. H.-J. Blanke/St. Pilz, Solidarische Finanzhilfen als Lackmestest föderaler Balance in der Europäischen Union, Europarecht 2014, S. 541 (543) m. weit. Nachw.
- ³⁶ Konrad-Adenauer-Stiftung (Anm. 8).
- ³⁷ Vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung, 60 Jahre Soziale Marktwirtschaft, 2008, S. 7 (8).

Wohlstand für alle: Wirtschaftliche Dynamik und sozialen Ausgleich verbinden

A. Ludwig Erhard als Wegbereiter

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie steht seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland in der Tradition der Sozialen Marktwirtschaft und ihres Begründers Ludwig Erhard. Aus diesem Grund wurde am 15. Juni 2018 aus Anlass 70 Jahre Soziale Marktwirtschaft der größte Tagungsraum des Bundeswirtschaftsministeriums in „Ludwig-Erhard-Saal“ umbenannt.

Es ist ein kleines Symbol dafür, wie sehr Ludwig Erhard unser Leben bis heute prägt und wie sehr wir seinem Erbe verpflichtet sind.

Der Namenspatron wacht nunmehr über alle Besucher des Saales. In diesem Saal wurden in der Kaiserzeit die Militärärzte ausgebildet, die hier ihre Vorlesungen hörten. In der Weimarer Republik wurde das Gebäude Teil des Reichsarbeitsministeriums und nach dem Krieg in der DDR ein Krankenhaus. 1999 wurde es dann von dem damaligen Wirtschaftsminister Werner Müller in Betrieb genommen. Dabei wurde dieser Saal in einer wunderbaren Weise gestaltet mit einem Deckengemälde, das Vertreter der Politik, der Wirtschaft und der Gesellschaft des 20. Jahrhunderts zeigt – ausgehend von der Zeit des Nationalsozialismus über die Nach-



Peter Altmaier ist Bundesminister für Wirtschaft und Energie.

kriegszeit mit Wiederaufbau und Wirtschaftswunder bis hin zur Deutschen Einheit. Man sieht dort auch Ludwig Erhard als einen von denen, die über uns wachen, damit wir, die Nachfolger, nicht vom richtigen Wege abkommen.

Ludwig Erhard war als erster Minister prägend für die Arbeit des Bundeswirtschaftsministeriums, dem er von 1949 bis 1963 vorstand. Auch seine Nachfolger im Amt, haben Wichtiges und Herausragendes geleistet. Und dennoch ist Ludwig Erhard unerreicht und unvergleichlich.

B. Gesellschaftlicher Zusammenhalt durch Marktwirtschaft und soziale Sicherheit

Er war nicht der Begründer der Demokratie, aber er hat sie in Deutschland durch Wohlstand und Teilhabe so vieler entscheidend stabilisiert. Er war weder der Erfinder der Marktwirtschaft noch der Erfinder der sozialen Sicherheit. Aber er war der Erste, der beide Konzepte zusammengeführt hat. Er hatte den Mut, nach Jahren der Zwangsbewirtschaftung während des 1. Weltkrieges, nach der Katastrophe der Weimarer Republik und der Weltwirtschaftskrise 1929, nach der staatlich gelenkten Wirtschaft im Nationalsozialismus und einer erneuten, fast zehn Jahre dauernden Periode der Zwangsbewirtschaftung auf die Kräfte des Marktes zu setzen und die Soziale Marktwirtschaft gegen alle Widerstände in der Praxis durchzusetzen, zu verteidigen und zu entwickeln.

Vielen Millionen Menschen hat Ludwig Erhard erstmals in der Geschichte unseres Landes Wohlstand und privates Glück ermöglicht. Die Teilhabe von Menschen, die über Jahrzehnte ausgeschlossen waren von dem wirtschaftlichen Fortschritt, den es im Kaiserreich ja durchaus gab, aber der nicht allen zugutekam – das ist das Verdienst von Ludwig Erhard. Und deshalb ist Ludwig Erhard ein moderner Held. Ein Held, der seine Schlachten nicht mit Panzern und Raketen, sondern mit Zigarren und Reden

geführt und gewonnen, der Vertrauen eingeworben hat, nicht nur in eine neue Wirtschaftsordnung, sondern in einen Gesamtstaat.

Deshalb wurde 70 Jahre nach der Währungsreform 1948 die neue Galerie der Bundeswirtschaftsminister eingeweiht, wo alle gewürdigt werden, die in den letzten fast 70 Jahren das Bundeswirtschaftsministerium repräsentiert haben – mit Ludwig Erhard an einem besonderen und herausragenden Platz.

Die Währungsreform begann am 20. Juni 1948 und wurde kurz darauf komplettiert mit der Aufhebung der staatlichen Bewirtschaftung am 24. Juni desselben Jahres.

C. Prinzipien des Ordoliberalismus

Das Ende der Zwangsbewirtschaftung war die Geburtsstunde der Sozialen Marktwirtschaft. Mit diesen Maßnahmen wurde der Weg geebnet von der Nachkriegsmangelwirtschaft zum Wirtschaftswunder. Als die Bezugsscheine weg waren, war auch die Zigarettenwährung weg. Als das neue, stabile Geld in Umlauf kam, waren auch die sogenannten „Bückwaren“ unter den Ladentischen verschwunden.

Mit diesen Maßnahmen wurde der Weg dazu geebnet, dass sich die Regale in Rekordzeit füllten, dass die Menschen echtes Geld in den Taschen hatten, dass aus Bittstellern Kunden und schließlich aus Kunden Könige wurden.

Ludwig Erhard hat mit der Entscheidung zur Einführung der Sozialen Marktwirtschaft die wissenschaftlichen Ideen der „Freiburger Schule“ umgesetzt, die sich grundlegend vom Manchester-Liberalismus des 19. Jahrhunderts unterscheiden. Der Ordoliberalismus setzt auf Markt und staatliche Regel- und Rahmgebung gleichermaßen. Dieses Modell wurde in den 30er Jahren als freiheitliche Alternative zu einem reinen Kapitalismus, aber auch zu nationalsozialistischen und kommunistischen Ideen einer staatlich gelenkten Planwirtschaft entwickelt. Und es hat funktioniert. Das konnte Ludwig Erhard nicht wissen und diejenigen, wie z.B. sein Weggefährte Alfred Müller-Armack, die ihm den Weg freimachten für seine Pläne und Vorhaben, wussten es auch nicht. Es war ein Wagnis. Es gab damals keine

Blaupause für die Soziale Marktwirtschaft. Es gab keine Erfahrungen mit einem solchen Wirtschaftsmodell. Und deshalb war es ein Akt des Mutes, mit der Parole „Wohlstand für Alle“ ein ganz neues Wirtschaftsmodell in Wirkung zu setzen.

Die zentrale Staatsaufgabe dabei war es, einen Ordnungsrahmen zu setzen, in dem sich die Kräfte des Marktes und des Wettbewerbes entfalten konnten. Freilich musste der Ordnungsrahmen in jeder konjunkturellen Phase entsprechend den Anforderungen des Marktgeschehens angepasst und entwickelt werden.

Bisweilen gab es Perioden, in denen der Erfolg eines Ministers davon abhängig war, wie viele Gesetze im Bundestag eingebracht und verabschiedet wurden und wie viele Verordnungen sein Ministerium umgesetzt hat. Um dieser Regulierungsflut Grenzen zu setzen, wurde im Jahre 2005 mit dem Normenkontrollrat erstmals ein Bürokratienkostenmodell eingeführt. Seither werden Gesetze daraufhin überprüft, ob sie mit diesen Vorstellungen übereinstimmen. Ludwig Erhard hatte bereits 1957 als zentralen Grundstein dieses Ordnungsrahmens das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in den Bundestag eingebracht, wo es im gleichen Jahr verabschiedet wurde. Es ist das Grundgesetz der Marktwirtschaft. Der Sinn der Sozialen Marktwirtschaft ist es ja, das Prinzip der Freiheit des Marktes mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden.

Wir reden heutzutage wie selbstverständlich über den Markt, aber wir machen uns selten klar, worin sein entscheidender Vorteil besteht. In der Planwirtschaft des Sozialismus oder etwa im chinesischen Staatskapitalismus entscheidet der Chef der staatlichen Planbehörde mit einigen hundert oder tausend Beamten darüber, was richtig und falsch ist, welche Schuhe in den Regalen stehen und welche Autos produziert werden.

In der Marktwirtschaft dagegen treffen Millionen von Verbraucherinnen und Verbrauchern, von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, von Unternehmerinnen und Unternehmern diese Entscheidungen – dezentral und in eigener Verantwortung. Und Millionen von diesen Menschen sind viel klüger als jeder, der allein am grünen Tisch solche Entschei-

dungen trifft und herbeiführt.

Wenn beispielsweise der Chef einer zentralen staatlichen Planbehörde einen Fehler begeht, dann müssen Millionen von Menschen dafür büßen. Wenn ein Unternehmer in der Marktwirtschaft einen Fehler begeht, dann wird er möglicherweise Umsatz- und Gewinneinbußen erleiden oder vom Markt verschwinden. Dieses Risiko geht er bewusst ein und mit diesem Risiko muss er leben. Aber andere werden von seinen Fehlern profitieren oder werden seine Fehler in der Zukunft vermeiden.

Die Teilhabe aller, die in der sozialen Verpflichtung des Eigentums begründet liegt, das war ein Verdienst von Konrad Adenauer, der als erster Nachkriegsregierungschef eine hervorragende Symbiose mit Ludwig Erhard, seinem Wirtschaftsminister, eingegangen war. Ludwig Erhard hat das Wirtschaftswachstum begründet, Finanzminister Fritz Schäffer hat das Steueraufkommen, das in die Steuerkassen floss, gut und zinsbringend angelegt, aber auch in die Infrastruktur investiert und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Landes gestärkt, den Wiederaufbau, die soziale Teilhabe und den sozialen Ausgleich vorgebracht.

Dieses Modell bestimmt die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik bis heute: die Montanmitbestimmung, der Lastenausgleich, die dynamische Rente in den fünfziger Jahren und die Pflegeversicherung als vorläufiger Schlussstein in den neunziger Jahren. Dies alles wurde geschaffen, um angesichts der demografischen Veränderungen Probleme für die arbeitende Bevölkerung im aktiven Erwerbsleben zu vermeiden.

D. Die Soziale Marktwirtschaft als Modell für Europa und die Welt

Die Ausstrahlung der Sozialen Marktwirtschaft geht über unsere Grenzen hinaus. Wir sprechen heute vom europäischen Sozialmodell. Dieses europäische Sozialmodell ist einzigartig in der Welt. Noch heute gibt es Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika, in denen es keine gesetzliche Krankenversicherung für alle Bürgerinnen und Bürger gibt. Noch heute gibt es Länder, in denen Rentenversicherung, Unfallver-

sicherung und andere Leistungen der sozialen Sicherheit Fremdwörter sind.

70 Jahre Soziale Marktwirtschaft stehen für Wachstum, Wohlstand und Teilhabe – gerade in Ausnahmesituationen. Diese Elemente im demokratisch verfassten Staatswesen haben sich bewährt in der Wiedervereinigung und in der Finanzkrise 2007 und danach. Vergleichen wir nur die Finanzkrise Ende der zwanziger Jahre, mit dem „Schwarzen Freitag“ an der New Yorker Börse 1929, der verheerende Arbeitslosigkeit und politische Destabilisierung bewirkt hat, mit der Banken- und Börsenkrise des Jahres 2008 und 2009: In dieser Krise brach das Wirtschaftswachstum weltweit wesentlich tiefer ein als während der „Großen Depression“ 1929 und die Jahre danach. Trotzdem konnten wir nach 2009 die Auswirkungen viel schneller überwinden und die Stabilität unseres Landes und seiner Wirtschaft bewahren. Deshalb müssen wir die Soziale Marktwirtschaft heutzutage nicht neu erfinden – sie hat sich nach 1948 stets bewährt. Wir müssen sie jedoch in jeder Generation neu verteidigen, neu bewerben und neu durchsetzen, weil es nicht selbstverständlich ist, dass 80 Millionen Bürgerinnen und Bürger jeden Tag darüber nachdenken, was die Voraussetzungen unseres Wohlstandes eigentlich ausmachen.

E. Herausforderungen an der Schwelle zur digitalen Gesellschaft

Wir stehen nunmehr an der Schwelle zur digitalen Gesellschaft und müssen dafür sorgen, und klar darüber werden, was wir angesichts der vierten industriellen Revolution in der Zukunft erreichen wollen. Lassen Sie mich abschließend dies in sechs Thesen skizzieren:

Erstens: Staatseingriffe begrenzen und Leistungsgerechtigkeit fördern

Wir müssen wieder mehr Freiheit für private Unternehmen, für privates Unternehmertum erarbeiten. Es ist keine gute Entwicklung, wenn die Zahl der Menschen, die sich selbstständig machen, zurzeit rückläufig ist. Gewiss, angesichts des boomenden Arbeitsmarkts gibt es viele attraktive Angebote für

Angestellte in der privaten Wirtschaft. Aber die Marktwirtschaft lebt nun einmal von Voraussetzungen, die sie selbst nicht schaffen kann. Der Markt kann nur funktionieren, wenn es Unternehmer und Gründer gibt, die ihr Schicksal in die eigene Hand nehmen. Wir müssen deshalb überlegen, wie wir Unternehmerpersönlichkeiten, oftmals Menschen mit zwei, drei, vier oder fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die gesellschaftliche Anerkennung zuteilwerden lassen, die sie verdient haben.

Wir ehren Ehrenamtliche der Zivilgesellschaft, wir ehren Menschen, die sich in der Feuerwehr und im Roten Kreuz betätigen – zu Recht. Aber ein junger Unternehmer oder eine junge Existenzgründerin, die Arbeitsplätze schaffen und vielleicht drei Menschen Ausbildung geben, machen sich genauso verdient für die Gesellschaft, wie jemand, der sich um das Gemeinwohl unseres Landes verdient gemacht hat. Dies müssen wir anerkennen und müssen es öffentlich zum Ausdruck bringen, wenn wir wollen, dass junge Menschen diesen Weg einschlagen.

Wir müssen auch dafür sorgen, dass internationale Monopole, dass große marktbeherrschende Unternehmen nicht dazu führen, dass die Regeln des Marktes bei uns zu Hause außer Kraft gesetzt werden.

Zweitens: Künstliche Intelligenz – die wichtigste Entwicklung der heutigen Zeit

Deshalb arbeitet die Bundesregierung an einer Strategie für die künstliche Intelligenz. Wir brauchen eine Strategie, bei der es nicht nur um Forschung geht, sondern darum, Forschungsergebnisse auch in die Praxis umsetzen zu können. Wir müssen unsere PS auf die Straße kriegen. Deshalb sind wir entschlossen, Batterien für elektrisches Fahren und E-Mobility nicht nur in Asien und den USA, sondern in Europa zu produzieren.

Drittens: Die Digitalisierung – die zentrale Herausforderung für unseren Mittelstand

Der Mittelstand ist der Kern unserer Sozialen Marktwirtschaft. Die kleinen und mittleren Unternehmen sind diejenigen, die den Fortschritt tragen und die unser Land prägen. Deshalb haben wir ein hohes Interesse daran, dass der Mittelstand nicht nur vital bleibt, sondern auch im Bereich der Digitalisierung mit ausländischen Mitwettbewerbern mithalten kann. Im Augenblick haben in vielen Bereichen, das muss man einräumen, amerikanische und asiatische Tech-Unternehmen die Nase vorn. Deshalb hat die Bundesregierung 24 Kompetenzzentren gegründet, die



den Menschen helfen, in ihren mittelständischen Unternehmen die Potenziale der Digitalisierung zu erkennen.

Wir brauchen auch einen Wettbewerbsrahmen für die digitale Welt. Wir müssen einerseits Marktmacht durch eine digitale Ordnungspolitik begrenzen und andererseits Innovationen anregen. Deutschland war seit jeher das Land mit den meisten Patenten, das Land der Ingenieure, der Tüftler und Erfinder. Das müssen wir auch in der digitalen Welt in Zukunft sein.

Viertens: Soziale Marktwirtschaft: Exportschlager für offene und für faire Märkte

Wir müssen dazu beitragen, dass auch in Afrika marktwirtschaftliche Lösungen und das Modell der Sozialen Marktwirtschaft in Mode kommen. Wir wollen dazu beitragen, dass in den Ländern in Asien, die nach dem Fall der Mauer mit der Marktwirtschaft große Erfolge erzielt haben, auch der Gedanke der sozialen Teilhabe populär wird. Und wir wollen in Deutschland unsere Sozialversicherungssysteme wetterfest machen, indem wir sie auch durch den demografischen Wandel und durch weitere Veränderungen sicher hindurchführen.

Fünftens: Bekämpfung der „kalten Progression“

Wenn der Bundesfinanzminister die schwarze Null verteidigt, dann steht der Wirtschaftsminister an seiner Seite. Wenn der Bundesfinanzminister dafür sorgt, dass die Steuerbelastung nicht steigt und dass

die kalte Progression bekämpft wird, dann wird der Wirtschaftsminister Lobeshymnen anstimmen. Falls dann beide eine enge Zusammenarbeit etabliert haben, können sie sich noch darauf verständigen, bei den vorgesehenen Entlastungsmaßnahmen dafür zu sorgen, dass sie allen zugutekommen. Dann wird das ein guter Tag für die Soziale Marktwirtschaft.

Sechstens: Autonomie der Tarifpartnerschaft als Sozialpartnerschaft fortsetzen

Die Tarifpartnerschaft gehört zu den Voraussetzungen, die gelebt werden müssen, weil der Staat sie alleine nicht gewährleisten kann und die Marktwirtschaft sie alleine nicht hervorbringt. Die Erfolgsgeschichte dieses Landes ist auch und vor allem die Geschichte der Sozialpartnerschaft. Von Konrad Adenauer, der mit Gewerkschaften und Arbeitgebern einen Dialog führte, über gescheiterte Experimente mit Bündnissen für Arbeit bis hin zu dem Sozialpartnerdialog. Hierbei haben wir eine Kultur der Zusammenarbeit entwickelt, um die uns viele in der Welt beneiden – nicht konfliktfrei, aber mit der Fähigkeit, Konflikte regelbasiert zu lösen.

Auch die Marktwirtschaft ist regelbasiert. Sie lebt davon, dass der Staat sich eben nicht überall einmischt, dass er sich zurückhält und dass ein Minister auch so standhaft ist, einmal nichts zu sagen und sich herauszuhalten.

Zurückhaltung üben gilt auch bei Unternehmensfusionen, es sei denn, der Wettbewerb würde nach



einer Fusion durch Marktbeherrschung gefährdet. Denn stets gilt der Grundsatz:

Der Staat ist nicht derjenige, der einzelunternehmerische Entscheidungen vorweg nimmt, sondern er ist derjenige, der den Rahmen garantiert, damit einzelne Unternehmen erfolgreich arbeiten können.

F. Bedrohung offener Märkte in Zeiten der Globalisierung

Wir haben in den letzten Wochen und Monaten vielfache Anfeindungen gegenüber der internationalen Marktwirtschaft erlebt. Die Zeiten seit dem Ende des 2. Weltkrieges waren geprägt vom Abbau von Zollschränken. Sie waren davon geprägt, dass wir Märkte geöffnet haben. Sie waren geprägt davon, dass wir internationale Wettbewerbsfähigkeit ermöglicht haben – in der Europäischen Union und im Rahmen der WTO.

Gegenwärtig erleben wir Rückfallerscheinungen in die Welt des Protektionismus. Regeln von Handelsabkommen werden immer häufiger gebrochen: Es ist keine gute Idee, Märkte abzuschotten, Zölle zu erhöhen, sich gegenseitig die Vorteile abspenstig machen zu wollen und die Regeln des freien Marktes außer Kraft zu setzen.

Dass eine solche Vorgehensweise keine gute Idee ist, sehen wir am Erfolg der Europäischen Union. Die Europäische Union ist die erfolgreichste politische und wirtschaftliche Integrationsgemeinschaft, nicht nur, was die Politik der freien Märkte und den freien Marktzugang, sondern vor allen Dingen auch, was den wirtschaftlichen Wohlstand angeht. Sie ist ein großes Geschenk von Konrad Adenauer und Ludwig Erhard, das wir verteidigen müssen. Schließlich unterzeichnete der erste Kanzler mit weiteren fünf Regierungschefs 1957 die Römischen Verträge, die den Beginn der Europäischen Union markieren.

Auch darüber müssen wir nachdenken, wenn wir in den nächsten Wochen und Monaten die Europäische Union weiterentwickeln, wenn wir sie resistent machen gegen Einflüsse von außen und wenn wir dazu beitragen, dass der freie Welthandel auch in Zukunft eine Chance hat.

Wir brauchen in Europa Stabilität und Solidität in

allen Mitgliedsstaaten, im Gegenzug zu Konditionalität unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. So richtig das ist, sind es doch abstrakte Begriffe, mit denen viele Menschen, die zufällig diesen O-Ton in der Rede im Fernsehen irgendwo hören, nichts anfangen können. Deshalb abschließend in aller Kürze plakativ vier wichtige Regularien, die für die nationale wie für die europäische Ebene gleichermaßen auch künftig Gültigkeit besitzen:

- Erstens. Jeder muss tun, was er am besten kann.
- Zweitens: Ohne Fleiß kein Preis.
- Drittens: Niemand darf dauerhaft über seine Verhältnisse leben.
- Und viertens: Wer Fehler macht, muss daraus lernen und alle anderen helfen dabei mit.

Das beschreibt Solidarität und Konditionalität, das kann man jedermann erklären. Die Marktwirtschaft wird ihre Aufgabe auch in Zukunft erfüllen, wenn wir alle daran mitwirken, dass die Menschen diese Grundprinzipien verstehen. Seien wir bereit, für die Marktwirtschaft in weltweit zunehmenden Turbulenzen einzustehen.

Weiterführende Literatur

Erhard, Ludwig, Wohlstand für alle, Düsseldorf 1957.

Müller-Armack, Alfred, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, München 1947.

Weißer, Ulfried, Erfolgsmodell Soziale Marktwirtschaft, Wiesbaden 2017.

Fuest, Clemens, Der dritte Systemwettbewerb: Kann der chinesische Staatskapitalismus mehr wirtschaftlichen Wohlstand produzieren als die westlichen Marktwirtschaften?, in: Die Ordnung der Wirtschaft. FAZ-Nr. 172 vom 27.7.2018, S. 18.

Riedel, Donata, 70 Jahre Soziale Marktwirtschaft: Neuer Start für Erhards Erben, in: Wirtschaft und Politik, Handelsblatt Nr. 113 vom 15./16./17.6.2018, S. 10/11.

Die Notwendigkeit eines globalen Gesellschaftsvertrags: Ein wirtschafts- und sozialetischer Beitrag

A. Der Anlass für einen globalen Gesellschaftsvertrag

Der eigentliche Anlass für eine Neubegründung globaler Regulierung und Interaktionsregeln ist immer dann gegeben, wenn Probleme so groß werden, dass sie auf unilateraler – sei es Staats- oder Unternehmensebene – nicht mehr effizient gelöst werden können, sondern vielmehr eine multilaterale Interaktion der verschiedenen globalen Akteure zwingend erforderlich machen. Dies war nach dem Zweiten Weltkrieg bei der Gründung der Vereinten Nationen 1945 der Fall, im Kalten Krieg bei diversen Abrüstungsabkommen, bei den Gründungen von IWF, Weltbank, WTO, und bei den Klimaabkommen (Kyoto, Paris).

Sozial- und Wirtschaftsethik warten in aller Regel jedoch nicht auf solche seltenen historischen Ereignisse, sondern setzen sich im Vorfeld mit den geeigneten Prinzipien und Kriterien globaler Interaktionen auseinander, so dass Rechtfertigungspotential für eine vernünftige globale Ordnung bereitgestellt wird – auch jenseits des geltenden Völkerrechts.



Dr. rer. pol. Elke Mack ist Univ.-Professorin für Christliche Sozialwissenschaften und Christliche Sozialethik an der Universität Erfurt.

Dies hat sich moralpragmatisch über zweieinhalbtausend Jahre der westlichen Ethikgeschichte bewährt. Denn ohne eine jahrhundertelange Bewusstseinsbildung für menschliche Würde im Rahmen einer hellenistischen, jüdischen und christlichen Ethiktradition hätte die westliche Aufklärung nicht in diesem Maße gelingen können. Auch hätten sich nicht 1948 fast alle Nationen der Erde auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte einigen können, wenn diese nicht schon über 150 Jahre zuvor durch Denker der Aufklärung formuliert worden wären (Locke, Kant, Rousseau, de la Fayette...). Insofern sollte eine idealtypische Betrachtung globaler Ordnung nicht gleich zu Beginn dem Vorwurf der Utopie oder der unrealistischen Formulierung von Idealen ausgesetzt werden.

Immerhin hat die UN eine Vielzahl von menschenrechtsbezogenen Resolutionen verabschiedet und sodann exzeptionell zu einem auf Frieden und Sicherheit ausgerichteten Völkerrecht beigetragen, das an die wissenschaftliche Rechtsethik anschließt. Universale und unteilbare Menschenrechte stellen dabei einen normativen Konsens für den größten Teil der Weltbevölkerung dar, weshalb sie vielfältig als Ausgangspunkt globaler normativer Argumentation gelten. Dies verpflichtet die Weltgemeinschaft hermeneutisch bei einer potentiellen Operationalisierung in einer globalen Rechtsordnung auf eine klare Priorität für den Kampf gegen Unterdrückung, gegen Unterentwicklung, gegen ein Vorenthalten von fundamentalen Rechten und für das Unterlassen von Sklaverei, Menschenhandel und systematischen Körperverletzung jeder Art sowie gegen unrechtmäßige Freiheitsberaubung.

Allerdings reichen Menschenrechte noch nicht als ethische Kriterien aus, um die fundamentalen Probleme der absolut Armen oder Unterdrückten dieser Welt oder die ökologische Frage wirklich zu lösen, da geeignete Maßnahmen für die Versorgung der am meisten Benachteiligten oder zum Klimaschutz nicht

einfach von den Menschenrechten ableitbar oder von daher operationalisierbar sind. Außerdem bedürfte es bei der Lösung globaler Probleme wie bspw. der Klimaerwärmung einer Hierarchisierung der Menschenrechte, so dass das Recht auf Leben andere Menschenrechte nicht selten zu nachrangigen Rechten machen würde, was in einer reinen Menschenrechtsethik nicht vorgesehen ist. Denn die Menschenrechtserklärung stuft oder bewertet die Rechte des Menschen nicht anhand ihrer Wichtigkeit oder primären Gültigkeit. Im Rahmen einer genuinen Menschenrechtsethik gelten die klassischen Menschenrechte jeder Kategorie (ob Freiheitsrechte, politische oder soziale Rechte) als gleichgewichtig (Art. 3 AEMR). In einer Situation der Unterernährung oder des sozialen Ausschlusses oder der Unterdrückung von Menschen kann jedoch beispielsweise das Recht auf Freiheit der Besitzer vielfältiger Property Rights dem Recht auf Entwicklung zugunsten der Armen widersprechen. Es ist sogar denkbar, dass das Recht auf Personenfreizügigkeit und Mobilität in Konkurrenz zum Recht auf soziale Sicherheit steht – z.B. in klassischen Aufnahmeländern von Migranten und Flüchtlingen. Es ist darüber hinaus auch klärungsbedürftig, ob eine Menschenrechtsethik zu einem weltweiten Migrationsrecht führen kann, das gleichzeitig die Einwanderung in andere Staaten einschließt (Art. 13 und 14 AEMR). Bislang geht auch der *Globale Pakt* für eine sichere, geordnete und reguläre Migration der UNO (Global compact for Migration, 2018) nicht davon aus, versucht jedoch, jede Form von Migration in ausgewogener Weise sicher, geordnet und regulär zum Wohle aller Betroffenen zu machen – ein anerkanntes Konsensdokument mit 23 ethischen Migrationszielen, das als bloßes „soft law“ dringend in völkerrechtliche Verbindlichkeit überführt werden sollte.

Hieran schließen weiterhin offene Fragen der sozialstaatlichen Verpflichtungen von Staaten untereinander an. Es bleibt in der globalen Ethikdebatte umstritten, ob die primäre Solidaritätspflicht nur innerhalb eines Landes gegenüber den eigenen Notleidenden besteht, weil hier eine direkte Solidaritätsgemeinschaft existiert, oder auch jenseits der Gren-

zen.¹ Folglich steht die abschließende Klärung der Grundfrage der Reichweite sozialer Gerechtigkeit in einer globalen Ordnung noch aus.

Der UN-Sozialpakt (ICESCR) aus dem Jahr 1966 stellt insoweit eine völkerrechtliche Grundlage für soziale Gerechtigkeit dar, die ein Subsistenzniveau festlegt: eine ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung von Menschen ebenso wie Bildungschancen und Gesundheitsversorgung. Die seit 2015 geltenden 17 Oberziele der Sustainable Development Goals (SDGs) der UNO weisen darüber hinaus in eine positive Richtung. Sie implizieren, dass globale soziale Gerechtigkeit nicht nur eine nationalstaatliche Angelegenheit sein kann, da Nationalstaaten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips überfordert sind, soziale Gerechtigkeit für ihre BürgerInnen zu schaffen.

Die Frage der Legitimationsgrundlage transnationaler Rechtsbeziehungen hat bereits einen Ethiker vor über 200 Jahren bewegt. Der ursprüngliche ethische Imperativ für ein Weltbürgerrecht, der von Immanuel Kant in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ formuliert wurde, wird in folgender Formulierung auf den Punkt gebracht, nämlich dass eine „Rechtsverletzung an einem Platz der Erde an allen gefühlt“ werden kann.² Da wir das Unrecht gegenüber Menschen in einem Zeitalter der digitalen Information in Simultanzeit ungleich besser erkennen und es reale Möglichkeiten der Hilfe für alle gäbe, ist die globale Pflicht zur Unterlassung von „Rechtsverletzungen“ für die Völkergemeinschaft heute noch viel klarer ersichtlich als im ausgehenden 18. Jahrhundert. Kant ist der erste, der drei sich ergänzende Kategorien globaler Ordnung formuliert: das Staatsbürgerrecht, das Völkerrecht und das Weltbürgerrecht. Es lässt sich diesbezüglich seit Kant von der Idee einer vorsichtigen, subsidiären Universalisierung im Rechtsbereich und der ersten Idee eines föderalen Weltbundes sprechen. Grundlage für Kants Ethik ist der freie Wille und das individuelle Freiheitsrecht eines jeden Menschen, welches im Verhältnis zu anderen gleichrangigen und ebenso würdigen Menschen jegliche moralisch legitime Entscheidung, Handlung, Interaktion und Kommunikation bestimmt.

Die christliche Ethik fügt dieser Freiheitsethik einen Imperativ der institutionellen Achtsamkeit gegenüber der Verletzbarkeit jeder menschlichen Person hinzu, weil jedes Kind, jede Frau und jeder Mann als Individuum existentiell zerstörbar sind und es das Minimum einer globalen Rechtsordnung sein sollte, diesem Umstand Rechnung zu tragen. Der Schutz der Würde menschlichen Lebens ist im Sinne einer globalen Solidaritätspflicht zu verstehen (Art. 1 AEMR), die dazu führt, dass alle gegenüber allen, besonders gegenüber den Notleidenden, verantwortlich sind.³

Anthropologisch ist die Verletzbarkeit der Menschen der eigentliche Grund, warum ethisch betrachtet eine repräsentative globale Ordnung nicht nur eine Option, sondern eine ethische Pflicht für die Menschheit ist, diese zu schaffen und die bereits bestehenden globalen Institutionen und Abkommen nicht zu zerstören. Eine solche globale Ordnung muss jedoch nicht nur Nationen und Völker berücksichtigen, sondern ihnen auch im Sinne des „Rechts auf Leben“ individuelle Anrechte auf ausreichende Grundgüter des Lebens geben – nicht zuletzt in ökologischer Hinsicht mit Blick auf zukünftige Generationen der Menschheit. Rechtsethisch ebenso geboten sind Anrechte auf soziale, ökonomische und politische Partizipationsmöglichkeiten und auf eine zur Entwicklung geeignete Sicherung öffentlicher Güter (Art 17, 20-23 AEMR). Analog sind wichtige Elemente einer globalen Struktur: Rechtsansprüche auf Grundgüter (Nahrung, Wasser, Behausung...), Subsistenzrechte, Grundrechte des sittlichen Freiheitsvollzuges für alle (kulturell, sozial, politisch...) sowie Rechte auf Befähigung und Beteiligung. Gleichermaßen sind mittlere ethische Prinzipien bereits formuliert, die rezipiert werden sollten: Ein Nichtschädigungsprinzip, ein Existenzsicherungsprinzip, ein Partizipationsprinzip, ein Befähigungsprinzip, ein Subsidiaritätsprinzip, Transparenzprinzipien und ein globales Differenzprinzip. Sie sind hilfreiche ethische Kriterien zur Begründung einer globalen, subsidiären und solidarischen Ordnung.

Soziale Menschenrechte können in diesem Sinne als Ansprüche gegenüber dem eigenen Staat oder der

globalen Ordnung verstanden werden. Diese ethischen Imperative in einer globalen Ordnung zu etablieren und umzusetzen, ist eine erhebliche politische Herausforderung für die Menschheit, deren Umsetzung eine lange Zeit benötigen wird und die nicht ohne Widerstände umsetzbar sind. Die Frage der globalen Verantwortung wird bislang unter nationalen Politikern häufig geleugnet. Die konkurrierenden Großmächte sind heute noch nicht zu einer Übereinkunft und zu einer globalen sozialen Ordnung bereit, die die Gleichheit aller Völker als gleichberechtigte Partner in einer Weltgesellschaft anerkennt. Auch existiert bislang kein konsistentes, internationales Regelsystem, das eine gerechte Regulierung gegenüber allen erlaubt. Aber es gibt immerhin funktionsspezifische Institutionen (bspw. Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), Internationaler Währungsfonds (IWF), Weltbank, Unterorganisationen der UNO, World Trade Organisation (WTO), Internationalen Strafgerichtshof...).

Allerdings steht auch in diesem Kontext die Anwendung der jeweils vereinbarten globalen Regeln noch unter dem Einfluss partikularer Machtinteressen der Vertragsstaaten, vor allem derer, die die Institutionen am meisten finanzieren. Die Inhalte der internationalen Regelsysteme spiegeln deshalb stärker die Interesse der durchsetzungsfähigen Staaten wider, richten sich aber nur partiell auf ein Weltgemeinwohl aus.⁴ So machen es beispielsweise die Regeln der WTO, des IWF und der Weltbank starken Vertragspartnern deutlich leichter, ihre Interessen durchzusetzen als den vielen kleinen Staaten, die jedoch elementar auf diese Institutionen angewiesen sind. Es existiert auch im Rahmen bestehender internationaler Organisationen (UNO, Sicherheitsrat, WTO, IWF...) bislang keine beständige gleichberechtigte Kooperation unter den Staaten in einer sich globalisierenden Welt, sondern eher eine interessengeleitete Machtpolitik.

Eine ethisch tragfähige globale Normierung würde jedoch voraussetzen, dass Interaktionen von Staaten und Völkern die reine machtpolitische und nationalstaatliche Durchsetzung von Interessen überwinden,

so dass globale Normen nie zu Lasten schwacher Dritter gehen, weil ein Nullsummenspiel für die Unterlegenen ausgeschlossen werden muss. Vielmehr muss es um eine neue globale Ordnung gehen, die für alle gleich gilt, kein neues Unrecht schafft und insofern dann auch von allen WeltbürgerInnen und gleichberechtigten Nationalstaaten auf Dauer getragen werden kann. Es ist eine der größten politischen Herausforderungen für die nächsten Jahrhunderte, nationale Machtpolitik zu überwinden zugunsten eines wechselseitigen Interesses aller.

Im Grunde müsste auf internationaler Ebene gelingen, was in Teilen der Welt auf nationalstaatlicher Ebene als ein analoger Quantensprung in der politischen Ordnung anzusehen ist, nämlich die Ablösung der hegemonialen Ordnung durch einen demokratisch legitimierten Rechtsstaat. Historisch gelingt dies nur dann, wenn angesichts globaler Problemlagen Großmächte sachgerecht erkennen, dass sich aus der Inklusion Schwächerer langfristig sehr wohl Win-Win-Situationen ergeben, die für sie selbst von Vorteil sind. Eine Globale Soziale Marktwirtschaft dürfte eine solche Konstellation darstellen, weil dann globale Investitionen zum wechselseitigen Vorteil reichen. Dies lässt sich jedoch nur im Rahmen einer verlässlichen globalen Rechtsordnung erreichen.

Wenn man sich fragt, was denn die ersten Schritte zu einer solchen Ordnung sind, so fallen vor allem folgende Problempunkte ins Gewicht: (a) Die Mitwirkung und das Stimmrecht in einer globalen Ordnung müsste an die Rechtsstaatlichkeit und die Geltung von Menschenrechten in Nationalstaaten gebunden sein, damit die globale Ordnung selbst nicht Unrecht möglich macht oder eine nationale Unrechtsordnung stabilisiert; bislang ist indes der wirtschaftliche Handel auch mit Diktaturen üblich, so dass es zu einer Stabilisierung der Unterdrückung ganzer Bevölkerungen kommt. (b) Nach einer Aufhebung von entwicklungshemmenden Handelsbarrieren müssten Handelserleichterungen für Länder des globalen Südens möglich sein (Sozialklauseln), die deren Wettbewerbsnachteile kompensieren sowie eine für die Überwindung der Armutsfalle notwendige Kapital-

ausstattung und eine den Grundbedarf abdeckende Verteilung in Form von minimalen sozialen Anspruchsrechten sowie Zugang zu öffentlichen Gütern für alle garantieren. (c) Ein Bewusstsein der „duty of assistance and affinity“⁵ in Form einer sozialen Zusammengehörigkeit, die auch eine globale Nothilfe für überforderte Nationalstaaten garantiert – in Form einer Ausfallbürgschaft bei Katastrophen und des assistierenden Aufbaus nationaler Institutionen. (d) Analog hierzu ist für Fälle extremer Rechtsverletzungen und Unterdrückung von Menschen eine Institutionalisierung der „responsibility to protect“ (UNO) durch die Völkergemeinschaft – unabhängig von Blockaden im Sicherheitsrat – unverzichtbar. (e) Eine Beseitigung der vielen Diskriminierungen von Ländern des globalen Südens im WTO-System steht weiterhin aus. (f) Ein Umbau und eine Sicherung der Internationalen Finanzarchitektur zugunsten der Realwirtschaft und (g) eine diskriminierungsfreie Teilhabe von schwächeren Marktteilnehmern im Sinne des „Fair und Free Trade“ ist zu gewähren. Diese Teilforderungen können im Sinne eines für alle Seiten produktiven Kooperationsparadigmas der globalen Zusammenarbeit erhoben werden. Im Sinne des Verzichts auf destruktive nationale Interessenmaximierung, noch weit entfernt von der Idealtheorie einer egalitaristischen Weltordnung,⁶ wäre dies bereits eine hinreichende Bedingung für Gerechtigkeit auf einer ersten Stufe einer globalen Ordnung.⁷ Darüber hinausgehende Vorschläge wie etwa die Abschaffung des Rohstoff- und Kreditprivilegs von Diktaturen sind hier ebenfalls sinnvoll.

Moralpragmatisch lässt sich, wie bereits erwähnt, eine globale Ordnung dieser Art nicht nur rechtsethisch, sondern auch im Sinne einer langfristigen Vorteilhaftigkeit für alle Menschen darlegen. Es ist nämlich seit einiger Zeit nicht nur im Sinne einer Hypothese, sondern auch entwicklungsökonomisch möglich nachzuweisen, dass extreme Ungleichheiten für die Entwicklung des weltweiten Wachstums kontraproduktiv sind. Denn die Wohlstandsgewinne sind dann für alle langfristig geringer – nicht nur für die am meisten Benachteiligten. Vielmehr ist eine Weltgesellschaft, in der alle wenigstens minimal ausrei-

chende Tauschmittel besitzen, für alle Beteiligten von Vorteil – eben auch für die westliche wohlhabende Welt oder die Großmächte. Darüber hinaus ist unter der Bedingung, dass alle Völker und Individuen sich in eine globalisierte und nachhaltige Arbeitsteilung einbringen, absolute Armut reduzierbar und die Ernährungssicherheit für alle machbar – selbst wenn die ökologische Frage der Versorgung von bald acht Milliarden Menschen bislang nicht gelöst ist.

B. Ethische Begründung einer globalen Ordnung

Um jedoch jeglicher Form eines ethischen Paternalismus in der modernen globalen Ethik vorzubeugen, ist in der Ethik des zwanzigsten Jahrhunderts, besonders durch die Verdienste von Jürgen Habermas, klar geworden, dass eine deduktive Reflexion keinesfalls hinreichend ist, sondern die Begründung von Normen die moralische Legitimation aller Betroffenen erforderlich macht. Auch in der globalen Ethik gibt es heute keine Alternative zu Prozessen einer immer wieder neuen demokratischen Einigung über *jede* fundamentale Frage globaler Gerechtigkeit.

Gerechtigkeitstheorien, egal welcher Provenienz, gehen davon aus, dass Gerechtigkeit durch alle Weltbürgerinnen und Weltbürger zu begründen ist – auch und insbesondere durch die weniger Privilegierten und Bedürftigen. Dies sicherzustellen, funktioniert aber nur dann, wenn eine gleichrangige Partizipation aller Völker sowie deren proportionale sowie repräsentative Berücksichtigung gewährt werden. Es wird hier bewusst der Begriff der Nation durch den Begriff der Völker ersetzt. Erst in einem solchen, im Wortsinne „völkerrechtlichen“ Verfahren kann überhaupt von globaler Gerechtigkeit gesprochen werden.

Moraltheoretisch geschieht dies am besten im Sinne der klassischen Figur eines Gesellschaftsvertrags – nur hier eben auf globaler Ebene. Diese ethische Begründungsfigur geht davon aus, dass eine gleichrangige Abstimmung und Konsensfindung aller potentiellen Völker unter neutralen Bedingungen im Sinne bewusster Freiheitseinschränkungen statt-

finden kann, und zwar zugunsten eines *Weltgesellschaftsvertrags* zum besseren Wohle aller.

Bei der häufigen Missachtung der Notwendigkeit einer intakten globalen Ordnung dieser Qualität wird gegenwärtig zu wenig bedacht, dass bereits jetzt alle Länder und Staaten durch globale Problemlagen existentiell vernetzt sind (Ökologie, Waffen, Migration...) und dass die bestehende Ordnung in vielfacher Hinsicht manche Entwicklungsländer schädigt, so dass sie der Armutsfalle nicht enttrinnen⁸ (Pogge, Sautter...). Folglich ist eine gewisse Form der wechselseitigen Solidarität schon aus empirischen Gründen folgerichtig.

Die Kernfrage muss also lauten: Wie müsste eine neu fundierte und reformierte Weltordnung in ethischer Hinsicht aussehen, wenn Ergebnisse der Entwicklungsökonomik, des Völkerrechts und der globalen Rechtsethik gleichzeitig ernst genommen werden?

Grundsätzlich muss es die Zielsetzung sein, eine globale Ordnung zu begründen, die nicht nur auf ihre Funktionalität und Nützlichkeit und ebenso wenig auf den Status Quo der Machtkonstellationen bisheriger Großmächte reduziert ist. Hierunter ist im Übrigen auch die Europäische Union als größter Wirtschaftsraum der Welt zu subsumieren.

Im Rahmen einer demokratietheoretischen Wende moderner Gerechtigkeitsethik muss einer Methode einer pluralismusfähigen Begründung von Normen der Vorzug gegeben werden, weil sie auf einer globalen Ebene eher Stabilität und Akzeptanz garantiert und der polyarchischen Natur der Welt gerecht wird. In diesem Sinne ist angesichts vielfältiger globaler Problemfelder zu klären, wie *ein globaler Gesellschaftsvertrag* aussehen soll, auf dessen Hintergrund konkrete weltpolitische Entscheidungen der Nationen und Völker getroffen werden können.

Aus der Perspektive der Ethik besteht vor allem angesichts aktueller populistischer Anfeindungen der noch ungeschriebenen globalen Ordnung, wie ausgeführt, die Notwendigkeit, neben einem sehr be-

grenzten Völkerrecht einen *globalen Gesellschaftsvertrag neu* zu autorisieren und universal zu begründen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Trotz mannigfaltiger unterschiedlicher Kulturen, Religionen, nationaler Identitäten, Interessen und Bedürfnisse lassen sich vielfältige gemeinsame Interaktionsprobleme, wie beispielsweise die Frage nach einem fairen Wettbewerb zwischen Entwicklungs- und Industrieländern oder das Problem der Klimaerwärmung, erst durch eine neutrale und gerechte globale Ordnung regeln, die dann für alle zustimmungsfähig sein muss.

Deshalb ist es das erste Interesse einer globalen Ethik zu fragen, welche Gerechtigkeitsgrundsätze denn in einer hypothetischen neutralen Situation Menschen aus unterschiedlichen Perspektiven in einer globalen Ordnung als unverzichtbar ansehen würden. In Analogie zu einer auf die Nation bezogenen Gerechtigkeitstheorie von John Rawls wird deshalb vorgeschlagen, als Modus der Normbegründung eine globale hypothetische Vertragssituation zu rekonstruieren, weil nur diese garantiert, dass es nicht zu einer bloßen Abbildung des Status Quo innerhalb der faktischen globalen Machtverteilung zwischen den Nationalstaaten kommt. Alle Beteiligten müssten sich folgende Hypothese der Neutralität auferlegen: Sie sind vernünftige und rationale Souveräne einer neu zu begründenden globalen Ordnung, bei der sie nicht wissen, ob sie bei der Geltung einer Neuen Ordnung als Mitglied einer Volksgruppe im Kongo oder in Norwegen, als Mann oder als Frau, von schwarzer, gelber oder weißer Hautfarbe, in prekären Milieus oder im Überfluss, in niederen oder in hohen sozialen Schichten hinein geboren würden. Erst bei der hypothetischen Übernahme einer derart neutralen Betrachtungsweise, können wir überhaupt einen globalen Gesellschaftsvertrag im Sinne aller Menschen entwerfen, der gewissen Neutralitätskriterien entspricht.

Mit einem solchen globalen Gesellschaftsvertrag soll die globale Verfassungsebene zwischen den Völkern geregelt werden; die Ebene globaler Politikpraxis und souveräner nationalstaatlicher Handlung und

Entscheidung bliebe jedoch staatlicher Souveränität überlassen.

Deshalb wird eine *Internationale Ordnung subsidiärer Art* angestrebt, die nur dann und insofern eine Plattform für Interaktionen bietet, als diese zur Rechtswahrung aller und zur Förderung des Weltfriedens notwendig sind. Insofern wird das *Konzept eines ethischen subsidiären Kosmopolitismus* vorgeschlagen, das nicht überbordend wirkt, sondern verantwortungsbegrenzend. Um dies zu gewährleisten, müssen jedoch alle Völker gleichrangig und proportional bei der Entscheidungsfindung über den Gesellschaftsvertrag vertreten sein. Otfried Höffe hat dies bereits in seinem Werk über eine föderale „Weltrepublik“ zeitgleich zu John Rawls vorgeschlagen.⁹

Analog hierzu ist die Tradition der Katholischen Soziallehre insoweit sogar offen für die Schaffung einer zentralen, aber föderalen Weltorganisation, die von Benedikt XVI. als „politische Weltautorität“¹⁰ bezeichnet wird. Eine solche Institution müsste sich „dem Recht unterordnen, sich an Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität halten, auf die Verwirklichung des Gemeinwohls ausgerichtet sein, sich für die Verwirklichung einer echten ganzheitlichen menschlichen Entwicklung einsetzen...“¹¹

Hier liegt ein Schnittpunkt mit der modernen philosophischen Ethik, die wie keine andere gerechtigkeitsorientierte Anerkennungstheorien entwickelt hat, in denen die Kontrolle, die Legitimation und überhaupt die Begründung global gerechter Institutionen seit Jahrzehnten erforscht wird. Denn 200 Jahre nach Kant wagten es jetzt wieder manche philosophischen Denker, eine politische Weltautorität vor dem Hintergrund kosmopolitischer Grundüberzeugungen zu denken. John Rawls lehnte zwar die Idee eines „Weltstaates“¹² ab, entwickelte jedoch wie kein zweiter Kriterien für die Begründung einer gerechten Basisstruktur für eine Weltordnung sowie für ein neues „Recht der Völker“. Hierzu gehören im Rahmen einer zweiten Ursprungssituation ein proportionales Mitwirkungsrecht von Völkern ebenso wie eine internationale Abstimmung über kooperative

Organisationen und darüber hinaus auch eine kosmopolitische Pflicht der Völker zur institutionellen Hilfeleistung untereinander.

Diese Hilfeleistung ist eine Nothilfe, die eine klare Begrenzung kennt. Denn es wird nur erwartet, dass die Völkergemeinschaft insofern und insoweit anderen Völkern hilft, als ihre staatlichen Institutionen versagen und sie deshalb nicht selbstständig zu weiterer Entwicklung fähig sind. Im globalen Gesellschaftsvertrag von Rawls sind keinerlei Umverteilung oder Transfers über Grenzen hinweg geplant. Dies ist von vielen Vertretern der Politischen Philosophie ebenso wie von Seiten der Christlichen Sozialethik als zu staatsverhaftet beklagt und – im Sinne einer sozialen Gerechtigkeit auch jenseits eigener Grenzen – als zu wenig auf globalen Ausgleich bedacht kritisiert worden.¹³ Hierzu ist jedoch mehr als eine sich solidarische Völkergemeinschaft von Nöten. Vielmehr muss die globale Organisation weitergedacht werden hin zu einer festen rechtsstaatlichen Struktur mit der Verpflichtung zur globalen Solidarität.

Otfried Höffe fordert hieran anschließend eine subsidiäre und föderale „Weltrepublik“, die solidarisch ist. Dies ist im Sinne einer komplementären globalen Rechts- und Staatsordnung gedacht, in der Platz für differente nationalstaatliche Organisationsformen ist. Er geht davon aus, dass es hierfür einer doppelten demokratischen Legitimation bedarf, nämlich der von Seiten aller Bürgerinnen und Bürger *und* von Seiten der Völker, die alle Stimmrecht erhalten müssen.

Auch Jürgen Habermas legt im Jahr 2014 einen Vorschlag für die Begründung einer transnationalen Ordnung vor. Er nennt das Konzept „Transnationalisierung der Demokratie“,¹⁴ was der Idee einer supranationalen Macht nicht fern steht. Der Ansatz von Habermas ist zunächst primär für Europa gedacht, lässt sich jedoch im Sinne eines subsidiären Kosmopolitismus durchaus auch auf eine potentielle transnationale Weltordnung übertragen. Habermas weist jedoch angesichts aktueller kommunitaristi-

scher Gegenbewegungen gleichzeitig auf die Gefahren des Kontrollverlustes und der Entdemokratisierung von Supranationalität hin.¹⁵

Trotz dieser Probleme soll daran festgehalten werden, dass es im Sinne globaler Gerechtigkeit keine Alternative zu einem Prozess hin zu einem globalen Weltgesellschaftsvertrag gibt, wenn die Weltbevölkerung Frieden und Gerechtigkeit untereinander sucht. Das Rawls'sche hypothetische Gedankenexperiment befördert im Sinne einer normativen Ethik die Idee eines verfassungsgebenden Prozesses. Dies wäre dann im Unterschied zu Habermas jedoch ein hypothetisch begründeter Gesellschaftsvertrag, der nicht allein durch diskursive Prozesse entsteht und bewusst die Institutionalisierung globaler Normgebung sucht.

Unabhängig vom vorgeschlagenen Prozedere ähneln sich die kosmopolitisch-föderalen Kriterien, die die politische Philosophie hierfür vorschlägt, insoweit, als von der Notwendigkeit einer doppelten und gestuften Souveränität ausgegangen wird, in der demokratische Rechtsstaaten weiterhin existieren, Völker gleichrangig nebeneinander stehen und Weltbürger doppelt repräsentiert werden, so dass sie an einer nationalen sowie globalen Ordnung partizipieren. Die Europäische Union kann hier als das erste gelungene transnationale Modell gelten, in dem sowohl Nationalstaaten als auch eine doppelte Kammer auf transnationaler Ebene produktiv nebeneinander existieren, auch wenn es hier strukturellen Verbesserungsbedarf gibt.

Es ist geistesgeschichtlich allerdings von einem sehr langfristigen Prozess der zu begründenden, globalen Ordnung auszugehen. Denn es ist nicht nur moraltheoretisch nötig, nach einem Konsens unter Staaten, Völkern und Weltbürgern zu suchen, sondern diesen Konsens auch in einem zweiten Schritt rechtlich und institutionell umzusetzen.

Aber auch auf dieser empirischen Ebene können wir wiederum nur dann von moralischem Fortschritt sprechen, wenn die normativen Ansprüche der be-

troffenen Personen, insbesondere der Ärmsten, in lokale und globale Diskurse gleichrangig eingebunden werden und wenn alle Armen, als Subjekte mit eigener Aktionsfähigkeit, die Chance erhalten, eine soziale, politische, ökologische und wirtschaftliche Ordnung wirksam mitzugestalten, so dass es überhaupt zu einer Welt mit gleichrangigen Chancen und Pflichten kommen kann.

C. Schlussfolgerungen

Die Anerkennung von menschenrechtlichen Prinzipien wie beispielsweise im Sozialpakt der Vereinten Nationen sollten als völkerrechtliche Vorbereitung für die Neubegründung eines globalen Gesellschaftsvertrages gewertet werden. Deren Umsetzung und Anwendung können bereits einen substantiellen Beitrag leisten, um nachhaltige globale und nationale Institutionen sozialer Inklusion zu schaffen. Allerdings muss eine solche Ordnung dem theoretischen Niveau einer demokratiethoretisch begründeten globalen Theorie der Gerechtigkeit entsprechen.

Als zentrale Beiträge der globalen Ethik wurden die Konzepte der Menschenwürde, die Menschenrechte, die universelle Einheit und Gleichrangigkeit aller Menschen sowie die Solidarität gegenüber Armen, Notleidenden und Unterdrückten benannt. Das hermeneutische Konzept der Würde der menschlichen Person steht für die solidarische Wertschätzung des Anderen wie auch die Autonomie des Einzelnen und seine subsidiär zu verstehende Verantwortung. Selbst wenn die Menschenwürde als hermeneutisches Konzept in der gegenwärtigen politischen Philosophie oft als problematisch bewertet wird, soll in der globalen Ethik doch an ihr festgehalten werden, weil nicht davon ausgegangen werden kann, dass Menschenrechte und legitime Rechtsansprüche von Menschen für sich alleine stehen, auch wenn sie in demokratischen Rechtsstaaten eine enorme Wirkung erzielt haben. Denn die Menschenwürde, die jedem und jeder zukommt, ist eine Fundamentalnorm, die einen bleibenden Wert für den Gerechtigkeitsdiskurs besitzt.

Entsprechend der universellen Würdezuschreibung an alle Menschen erfolgt die eigentliche Legitimation für einen globalen Gesellschaftsvertrag durch die gleichrangige Partizipation aller Menschen im Kontext ihrer Völker – unabhängig von Kultur- und Religionsdifferenzen ebenso wie ethnischen und nationalen Zugehörigkeiten.

Das Proprium eines solchen globalen Vertrages liegt darin, dass alle strategischen Machtspiele von imperialistischen Mächten als illegitim gelten müssen. Denn auch theoretisch fundierte Universalität ist paternalistisch und imperialistisch, wenn sie nicht durch alle Mitglieder einer globalen Solidargemeinschaft als solche mitgetragen wird.

Die Menschheit wird als *Einheit* betrachtet, jedoch im Sinne eines *subsidiär zu verstehenden Kosmopolitismus*. Diese kosmopolitische Grundidee ist eine liberale Konzeption, die keine doppelten Standards zwischen nationalen und internationalen Beziehungen rechtfertigt, sondern ganz im Gegenteil eine globale Grundverantwortung gegenüber jedem einzelnen Menschen voraussetzt.

Neben dieser ethisch-kosmopolitischen Grundverortung wird ein Plädoyer für eine spezifische Verpflichtung zur Armutsbekämpfung in der „vorrangigen Option für die Armen“ formuliert, welche die globale Ethik dazu herausfordert, direkte Diskurse mit den Betroffenen und advokatorische Diskurse für die Benachteiligten und Armen zu führen, um den betroffenen Menschen neben dem Zugang zu fundamentalen Grundgütern auch reale Chancen zur Partizipation an globalen Wohlfahrtsprozessen zu ermöglichen.

Dementsprechend kann sogar ein globales Differenzprinzip befürwortet werden, insofern die Eigenverantwortung des Einzelnen und dessen Leistungsbeitrag erhalten bleiben. Ein solches Prinzip sähe globale ökonomische Ungleichheiten nur dann als gerechtfertigt an, wenn sie indirekt auch den Ärmsten zum Vorteil gereichen (z.B. durch Kostengefälle oder Tauschbeziehungen).

Damit wird im Rahmen dieses Ansatzes argumentiert, dass eine reine Hilfeleistungspflicht zur Überlebenssicherung im Sinne von Subsistenzrechten der Armen nicht hinreichend ist, sondern ein *neuer solidarischer globaler Gesellschaftsvertrag* erforderlich ist, der stärkere Ausgleichspflichten und Solidarleistungen unter den Völkern vorsieht. Bereits in einer universalen Rechts- bzw. Menschenrechtsethik werden nationale Solidaritätspflichten nicht zugunsten transnationaler Solidarität ausgespielt, sondern vielmehr ausgeglichen.

Einerseits besteht die Notwendigkeit, dass frühere völkerrechtliche Regelungen hinterfragt werden und angesichts der Pluralität heutiger Gesellschaften und der transnationalen globalen Größe vieler moralischer Probleme der Weltgesellschaft nationalstaatliche Grenzen ihre absolute Vorrangstellung verlieren, zugleich aber eine erhebliche Bedeutung für Nationalstaaten – im Sinne einer gemeinsamen Identität – nach innen hin behalten.

Andererseits müssen zahlreiche kosmopolitische Positionen dafür kritisiert werden, dass sie zu weitgehende moralische Anforderungen an den Einzelnen stellen, die letztlich zu einer Überforderung führen und insofern überbordend sind. Deswegen ist aus gerechtigkeits-theoretischen Gründen eine *übergreifende globale institutionelle Grundordnung* anzustreben, die Menschen nicht als einzelne überfordert, sondern gestufte Verantwortlichkeiten zuschreibt und den sozialen Ausgleich auch über die Grenzen hinweg sucht. Sie müsste den Armen vergleichbare Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten im Sinne von globaler Chancengerechtigkeit zugestehen wie den Reichen; zugleich müssten künftige Generationen analoge Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten haben wie die gegenwärtigen Generationen. Dies geht einher mit einer Modifizierung des klassischen Verantwortungsbegriffs, so dass der Mensch auch auf globaler Ebene sein bzw. ihr Handeln im Sinne einer Mitverantwortung für andere innerhalb konkretisierter gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verantworten hat.

Die Begründung einer so verstandenen globalen Verantwortung lässt sich entweder (a) von den Men-

schenrechten unmittelbar ableiten, die von der Gleichheit und unverletzlichen Würde aller Menschen ausgehen, oder (b) aus dem Begründungsmodell einer gerechtigkeits-theoretischen Konsensfindung unter Einbeziehung aller Betroffenen rekonstruieren, ein Standpunkt, der in dieser Argumentation präferiert wird. Ausgehend von der Konstruktion eines hypothetischen globalen Konsenses und den zu beachtenden Interessen der Armen und am meisten Benachteiligten, wird hierbei vor allem die Wichtigkeit von globalen institutionellen Regelungen sowie in gleichem Maße von nationalen sozialen Institutionen betont, insbesondere in Ländern mit fragilen Rahmenbedingungen und in „failed states“.

Vor dem Hintergrund der Unmöglichkeit direkter persönlicher Verantwortungsbeziehungen in einer anonymen Weltgesellschaft, muss die verantwortliche Völkergemeinschaft notwendige Hilfs- und Ersatzstrukturen entwickeln, um die Zuschreibung von Verantwortung unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit stellvertretend zu übernehmen. Die Art und Extensität dieser Verantwortung entspringt dabei dem Idealbild der *subsidiär gestuften Verantwortung* gemäß den jeweiligen Möglichkeiten, Chancen und Machtmöglichkeiten der einzelnen Akteure, Staaten, Unternehmen und Individuen.

Einerseits wird so – gegen den Vorwurf einer überbordenden Verantwortung – die Selbstorganisation einzelner Menschen und Staaten als primär angesehen. Darüber hinaus wird die positive Wirkweise von Marktmechanismen innerhalb geeigneter Rahmenbedingungen anerkannt, während gleichzeitig diese gestufte Verantwortung alle unterschiedlichen Ebenen von Akteuren gemäß ihrer Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten in die Pflicht nimmt – z.B. im Sinne einer globalen Solidaritätsgesetzgebung, die progressiv und leistungsbezogen ist.

Da im Zuge interdisziplinärer Armutsforschung deutlich wird, dass es keine Alternative zu der institutionellen Korrektur ungerechter ökonomischer Verteilungseffekte sowie politisch unzureichender Institutionen gibt, ist es im Rahmen einer globalen

Gerechtigkeitsethik erforderlich, auch eine Lösung des Repräsentationsproblems innerhalb internationaler Institutionen, vor allem für die Armen, zu finden. Der hier vorgeschlagene globale Gesellschaftsvertrag fordert neben gleichrangiger Berücksichtigung zu materieller und politischer Inklusion Armer auf, da eine stabile globale Ordnung auch von den Ärmsten und Schwächsten in einer Weltgemeinschaft akzeptiert und getragen werden muss. In diesem Sinne ist davon auszugehen, dass Arme und Unterdrückte eine globale Ordnung verlangen würden, die zumindest Rechte der Inklusion in die Gesellschaft und in das Arbeitsleben sowie Rechte von Subsidiarität anstelle von Subsistenz sicherstellt.

Eine globale Solidarität unter Beteiligung der Armen muss zudem ermöglichen, dass sie die unterste Schwelle zur Selbstentwicklung und zumindest zur Teilhabe an globalen Interaktionsprozessen erklimmen können. Diese Initial-Solidarität muss die Nachteile der Armen wenigstens bis zum Maß der *Möglichkeit einer positiven Autonomie und Selbsttätigkeit* hin beseitigen.

Trotz dieser dezidiert sozialen Zielsetzung ist eine solche globale Ordnung nur in Kompatibilität mit den Moralkulturen der betroffenen Länder zu verwirklichen, nicht aber gegen sie. Kontextualität und Kultursensibilität sind die Voraussetzungen für die Akzeptanz der globalen Ordnung. Diese induktive Offenheit ist das Gegenmodell zur nationalen Autarkie und Isolierung. Und dennoch ist in Respekt vor nationaler Souveränität die allgemeine Ordnung so wenig intervenierend zu gestalten, dass sie lokale moralbestärkende Ressourcen und deren Identitätsstiftung anerkennen und auf diesen aufbauen kann. Denn eine globale Ordnung kann nur so gut sein wie sie von Völkern, Kulturen, Ethnien und Individuen getragen wird. Dies wird im Wechselverhältnis dann gelingen, wenn die normative Ausrichtung der globalen Ordnung individuelles Recht bestärkt und Menschen in ihren Kulturen, Nationen und Traditionen ernst nimmt. Insofern muss eine globale Ordnung immer diejenigen selbstreflexiven Prozesse in einer Kultur unterstützen, welche die eigenen Traditionen

kritisch auf ihre gegenwärtige Situationsangemessenheit in Bezug auf armuts- und diskriminierungspersistierende bzw. -überwindende Auswirkungen überprüft.

Darüber hinaus muss die ethisch-kosmopolitische Grundausrichtung einer neuen globalen Ordnung angesichts der polyarchischen Weltverhältnisse jenseits der traditionell eurozentrisch geprägten Gerechtigkeitsvorstellungen verlaufen und dabei Kernelemente vielfältiger Moralkulturen unter ihrem Dach schützen, so dass alle Menschen durch die globale Ordnung ein besseres Leben auf dieser Welt genießen können. Denn ohne diesen ethischen Gerechtigkeitsanspruch ist die Verbesserung des globalen Ordnungssystems müßig oder verbleibt auf der Ebene realer Machtverhältnisse im Sinne eines Rechtes des Stärkeren. Dieses Niveau sollten wir als Menschheit angesichts vielfältiger Angebote unserer Geistesgeschichte jedoch bereits überwunden haben.

¹ Elke Mack, Eine Christliche Theorie der Gerechtigkeit, 2015, S. 114 ff.

² Immanuel Kant, Zum ewigen Frieden, 1795, AA08:341-386, 360.

³ Joh. Paul II., *Sollicitudo rei socialis*, Nr. 38-40, 1987.

⁴ Hermann Sautter, *Verantwortlich Wirtschaften*, 2017, S. 497.

⁵ John Rawls, *The Law of Peoples*, 1999, S. 112.

⁶ Vgl. Darell Moellendorf, *The Routledge Handbook of Global Ethics*, 2014.

⁷ Hermann Sautter, *Verantwortlich Wirtschaften*, 2017, S. 450.

⁸ Thomas Pogge, Thomas, Are we violating the human rights of the world's poor? In: David Kinley (Hrsg.), *Human Rights. Old Problems. New Possibilities*, 2013, S. 40-72.

⁹ Otfried Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, 1999; John Rawls, *The Law of Peoples*, 1999.

¹⁰ Benedikt XVI., *Caritas in Veritate*, 2009, Nr. 67.

¹¹ Ebd.

¹² John Rawls, *The Law of Peoples*, 1999, S. 36.

¹³ Vgl. Elke Mack, Eine Christliche Theorie der Gerechtigkeit, 2015, S. 120.

¹⁴ Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, 2011.

¹⁵ Vgl. Jürgen Habermas, Die Spieler treten ab, Interview in „Die Zeit“ (<https://www.zeit.de/2016/29/eu-krise-brexit-juergen-habermas-kerneuropa-kritik/seite-2>, abgerufen am 13.11.2018).

Globale Institutionen für eine soziale Globalisierung

Der Höhepunkt der „Globalisierung“ ist möglicherweise überschritten. Die protektionistische Handelspolitik der weltwirtschaftlichen Führungsmacht, die Behinderung chinesischer Direktinvestitionen in westlichen Industriestaaten, die wachsende Besorgnis vieler Staaten vor einer Unterhöhnung ihrer Sozialsysteme durch Migranten: Entwicklungen dieser Art haben das Potential, den in den vergangenen Jahrzehnten eingetretenen Prozess zunehmender internationaler Verflechtungen zumindest zu verlangsamten, wenn nicht gar abzubrechen. Nach vielen Jahren wachsender Welthandelsströme stagniert der internationale Gütertausch seit Anfang 2018.

Für diese Entwicklungen gibt es viele Ursachen. Unbestritten ist, dass die sozialen Verwerfungen, die der Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung in vielen Ländern hervorgerufen hat, die wichtigste dieser Ursachen ist. Der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung fehlte eine „soziale Dimension“, die zu einem befriedigenden Ausgleich zwischen Globalisierungsgewinnern und -verlierern hätte führen können.

Das ist nicht nur ein nationales, sondern auch ein internationales Problem. Der wachsende internationale



Hermann Sautter ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Entwicklungsökonomie, Weltwirtschaftsordnung sowie Wirtschaftsethik.

Gütertausch hat zwar in manchen Ländern eine beeindruckende Verringerung der Einkommensarmut bewirkt. Vielfach gibt es aber auch dort, wo dies der Fall war, erhebliche Defizite in der Verwirklichung elementarer Menschenrechte. Dazu gehören auch die sozialen Menschenrechte, die im „Sozialpakt“ der Vereinten Nationen kodifiziert worden sind. Es hat sich gezeigt, dass ein intensiver Gütertausch nicht automatisch zu einer nachhaltigen Verwirklichung dieser Rechte führt. Auf einen globalen „trickle down“-Effekt dieser Art ist kein Verlass.

Dies führt zu der Frage, wie durch ein geeignetes institutionelles Arrangement die soziale Dimension der Globalisierung gestärkt werden kann. Dabei geht es vorrangig um innerstaatliche Institutionen. Diese sind aber in vielfacher Hinsicht mit internationalen Institutionen verbunden, die einen verbesserten Schutz sozialer Menschenrechte zum Ziel haben. Welche Institutionen (Regelwerke) dies sind, soll in einem ersten Abschnitt erläutert werden. Hier soll vor allem der Sozialpakt der Vereinten Nationen zur Sprache kommen, der neben den Konventionen der „Internationalen Arbeitsorganisation“ (IAO) die wichtigste institutionelle Regelung in diesem Bereich darstellt. Ein zweiter Abschnitt geht auf die Durchsetzungsmechanismen dieser Regelungen und auf die Defizite ein, die diesen Mechanismen anhaften. In einem dritten Abschnitt sollen die Möglichkeiten eines verbesserten Schutzes sozialer Menschenrechte diskutiert werden. Der vierte Abschnitt enthält eine Zusammenfassung.¹

A. Sozialpolitisch motivierte Institutionen auf internationaler Ebene.

Mit dem „*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*“ (ICESCR, „Sozialpakt“) haben die Mitgliedstaaten der „Vereinten Nationen“ im Jahre 1966 eine Selbstverpflichtung in völkerrechtliche Formen gegossen, die bereits in der „*Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*“ (AEMR) des Jahres 1948 enthalten war: Jedes „Mitglied der

menschlichen Familie“ soll „in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ... gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind“ (Art. 22 der AEMR). Es gibt also „Soziale Menschenrechte“, d. h. auf soziale Sachverhalte bezogene Persönlichkeitsrechte, die mit einem universellen Geltungsanspruch im Sozialpakt der Vereinten Nationen normiert sind. Zu diesen sog. wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen (WSK) Rechten gehören: das Recht auf persönliche Selbstbestimmung (Art. 1); das Recht auf Arbeit und auf angemessene Entlohnung, einschließlich des Anspruchs auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit (Art. 6 und 7); das Recht auf Gründung von Gewerkschaften (Vereinigungsfreiheit (Art. 8); das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9); der Anspruch auf eine angemessene Lebenshaltung einschließlich angemessener Nahrung, Bekleidung und Wohnung (Art. 11);² das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit (Art. 12) und das Recht auf Bildung (Art. 13). Das ist ein sehr umfangreicher Katalog, der vielfach kritisiert worden ist. Von Hayek beispielsweise hält es für geradezu grotesk, wenn „der Menschheit“ Anspruchsrechte auf „Wohltaten“ dieser Art verliehen werden.³

Doch gerade dies ist nach vorherrschender Rechtsauffassung mit den WSK-Rechten nicht gemeint. Sie bringen vielmehr bestimmte Pflichten zum Ausdruck, die Staaten übernehmen, wenn sie dem „Sozialpakt“ beitreten. Mit seiner Ratifizierung, d. h. mit der Übernahme in die binnenstaatliche Rechtsordnung, verpflichtet sich ein Vertragsstaat in erster Linie zum Schutz, zur Respektierung und zur Verwirklichung der individuellen Eigeninitiative seiner Bürger.⁴

Dies zeigt sich beispielsweise beim „Recht auf Arbeit“. Damit ist keineswegs ein individueller Rechtsanspruch auf die staatliche Zuweisung eines Arbeitsplatzes gemeint (was eine zentralverwaltungs-wirtschaftliche Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft voraussetzen würde, die von diesem Vertrag nicht intendiert wird). Der Sozialpakt konkretisiert dieses Recht in Artikel 6 Abs. 2 wie folgt:

„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.“

Zu den als „geeignet“ bezeichneten Maßnahmen gehören eine Berufsberatung, Einrichtungen der Berufsbildung sowie die Verfolgung einer Vollbeschäftigungspolitik. Zahlreiche im Rahmen der „Internationalen Arbeitsorganisation“ (IAO) vereinbarte Arbeits- und Sozialstandards konkretisieren die zu schaffenden Bedingungen, die es arbeitsfähigen Personen ermöglichen sollen, „durch frei gewählte oder angenommene Arbeit“ ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Der gesamte Komplex von allgemeinen normativen Maßstäben, vertraglichen Vereinbarungen und Standards zielt also in erster Linie auf eine Selbstverpflichtung der Staaten, die Voraussetzungen dafür zu verbessern, dass die Bürger durch eigene Arbeit ihren Lebensunterhalt verdienen können. Ein einklagbares, individuelles Anspruchsrecht auf Bereitstellung eines Arbeitsplatzes ist damit nicht verbunden.

Wie wenig an solche Anspruchsrechte gedacht ist, zeigt sich auch an einem anderen Beispiel, dem in der AEMR genannten Recht „jedes Menschen...zum Schutz seiner Interessen Berufsvereinigungen zu bilden und solchen beizutreten“ (Art. 23 Abs. 4). Der Sozialpakt hat dieses Recht konkretisiert. Nach Art. 8 Abs. 1 umfasst es auch das Recht der Gewerkschaften zur freien Betätigung. Ausdrücklich nimmt dieser Vertrag Bezug auf weitere Konkretisierungen, die im Übereinkommen Nr. 87 der IAO enthalten sind. Auch hier handelt es sich also um einen Rechtskomplex, der mit unterschiedlichen normativen Verdichtungen dem Menschenrecht auf „persönliche Selbstbestimmung“ Geltung verschaffen will.

Kulturelle Unterschiede zwischen den Vertragsstaaten spielten beim Abschluss des Sozialpakts eine weitaus geringere Rolle, als es nach den öffentlichen Diskussionen zum Thema „Menschenrechte“ den

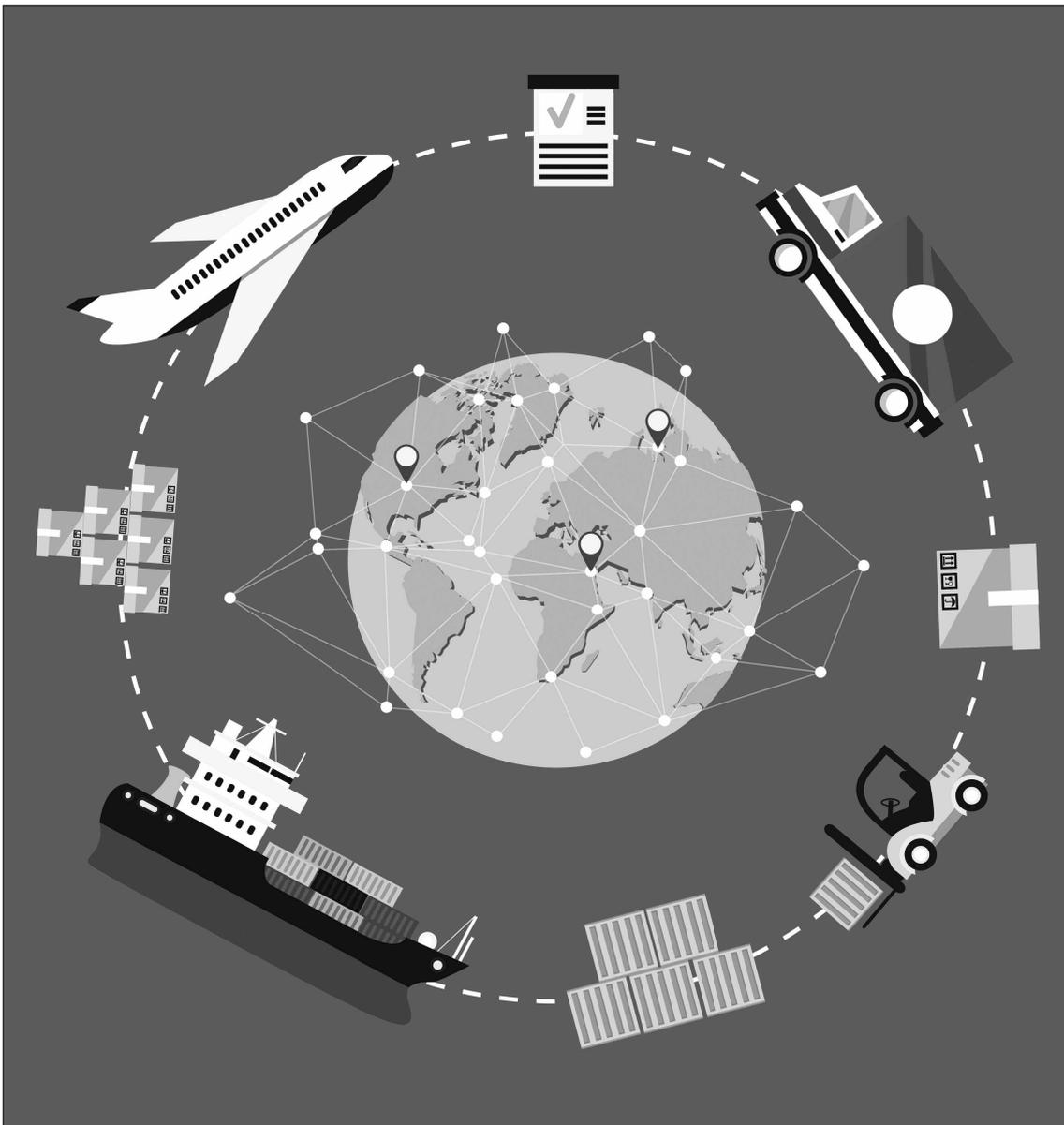
Anschein hat. Es waren gerade die Entwicklungsländer sowie die damaligen Ostblockstaaten, die sich in den 1960er Jahren für die Stärkung „sozialer“ Menschenrechte eingesetzt haben und ihnen sogar einen Vorrang gegenüber den bürgerlich-politischen Grundrechten (sog. BP-Rechte) zuweisen wollten. Sie sind Gegenstand des sog. „Zivilpakts“, der ebenfalls im Jahre 1966 abgeschlossen wurde („*International Covenant on Civil and Political Rights*“ – ICCPR). Die westlichen Staaten betonten demgegenüber die BP-Rechte. Die Tatsache, dass im gleichen Jahr sowohl der Zivilpakt also auch der Sozialpakt unterzeichnet werden konnten, lässt sich im Sinne einer verhandlungsstrategischen Kompromisslösung deuten: Die westlichen Industrieländer akzeptierten den ICESCR, um damit die Unterzeichnung des ICCPR zu erreichen, die Entwicklungsländer und die damaligen Ostblockstaaten stimmten diesem Vertrag zu, weil sie damit die Verabschiedung des Sozialpakts sicherstellen konnten. Die hohe Priorität, die für die Länder Asiens, Afrikas und Lateinamerikas gerade die sozialen Menschenrechte besaßen und besitzen, spricht jedenfalls gegen die These, hier handele es sich um Normen, die nur in der kulturellen Tradition des „Westens“ verwurzelt und deshalb „relativ“ seien. Inzwischen haben 160 Staaten den Sozialpakt unterzeichnet und ratifiziert. Den Unterzeichnerstaaten ist bewusst, dass die Verpflichtungen des Vertrags nicht unmittelbar und vollständig in jedem Land umgesetzt werden können. Mit der Unterzeichnung und Ratifizierung des Vertrages verpflichten sie sich vielmehr, konsequente Schritte in Richtung auf eine progressive Verwirklichung der vereinbarten Normen zu unternehmen. Die dabei erreichten Erfolge werden von den jeweiligen administrativen, technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten eines Landes abhängen. Anders formuliert: Die weltweite Durchsetzung universaler Menschenrechte kann nur flexibel erfolgen; die dabei einzuschlagenden Wege hängen von den spezifischen Problemen und Möglichkeiten eines Landes ab.

Dieses Prinzip der flexiblen Durchsetzung nimmt im Sozialpakt eine prominente Stellung ein. Nach Art. 2 Abs. 1 des Vertrags, der einen „*Schlüssel für seine*

Rechtsnatur“⁵ darstellt, verpflichtet sich jeder Vertragsstaat „*einzelnd und durch internationale Hilfe unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln ...die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.*“⁶

Gefordert wird also die schrittweise Verwirklichung sozialer Menschenrechte. In der englischen Version des Vertragstextes kommt das noch deutlicher zum Ausdruck: Hier ist von „*progressively*“ die Rede, wo in der deutschsprachigen Fassung die zurückhaltende Formulierung „nach und nach“ steht. Keinem Land wird also etwas Unmögliches zugemutet. Es werden auch keine spezifischen Ergebnisse vorgeschrieben. Die Staaten verpflichten sich vielmehr zu einer bestimmten Ausrichtung ihrer Politik, wobei die Wahl der Mittel jedem Mitgliedstaat freisteht.⁷ Damit besitzt der Pakt genügend Flexibilität, um auf Länder mit unterschiedlichem Entwicklungsstand anwendbar zu sein.

Bei der flexiblen und schrittweisen Umsetzung des Vertrags spielen rechtliche, administrative und wirtschaftliche Maßnahmen eine Rolle. Die Interdependenz dieser Maßnahmen bezeichnet das „*United Nations Development Programme*“ (UNDP) als eine „NILE“-Strategie. Der Begriff steht für „*Norms, Institutions, Legal Frameworks, Enabling Economic Environment*“.⁸ Was damit gemeint ist, lässt sich am Beispiel der „*Rechte des Kindes*“ illustrieren, einem Persönlichkeitsrecht, das in verschiedenen internationalen Vereinbarungen normiert worden ist: dem Übereinkommen der „Vereinten Nationen“ über die „Rechte des Kindes“, der Haager Konvention zum Schutz von Kindern, der IAO-Konvention über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit und einer Reihe weiterer Übereinkommen („*Norms*“). Einige Länder haben, angeregt durch diese Normen, neue Institutionen geschaffen, wie zum Beispiel einen Ombudsmann für Kinder („*Institutions*“). Zahlreiche weitere Länder haben Kinderrechte in ihre Verfassung aufgenommen, und in mehr als 50 Ländern gibt es Überprüfungsverfahren für Gesetze, um sicher zu stellen, dass diese mit den Bestimmungen



des Übereinkommens der Vereinten Nationen kompatibel sind („*Legal Frameworks*“). Der Schaffung eines günstigen wirtschaftlichen Umfeldes („*Enabling Economic Environment*“) sollen nationale Haushaltsgesetze dienen, die es erlauben, eine Zuweisung von Mitteln für Projekte und Programme vorzunehmen, die Kindern zugutekommen.

Es versteht sich von selbst, dass ein hoher wirtschaftlicher Entwicklungsstand günstige Voraussetzungen für die Umsetzung sozialer Menschenrechte bietet. Aber er garantiert dies nicht, während umgekehrt auch Länder, die sich in einer frühen Phase

wirtschaftlicher Entwicklung befinden, konsequente Anstrengungen zur Verwirklichung dieser Rechte unternehmen können. Es gibt zwar eine positive Korrelation zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen einzelner Länder und den von ihnen erreichten Verbesserungen in der Umsetzung von Menschenrechtsnormen, aber die Spannweite der bei gegebenem Einkommensniveau verwirklichten Rechte ist ziemlich groß. Sri Lanka und der südindische Bundesstaat Kerala sind Beispiele dafür, dass auch bei einem vergleichsweise niedrigen Pro-Kopf-Einkommen bemerkenswerte Erfolge bei der Verwirklichung sozialer Menschenrechte erreicht werden können.

Schon mehrfach wurde bei der Darstellung des Sozialpakts auf die „Konventionen“ („Übereinkommen“) hingewiesen, die im Rahmen der „Internationalen Arbeitsorganisation“ (IAO) vereinbart wurden. Man kann in ihnen eine weitere wichtige Säule dessen verstehen, was man als „Menschenrechtsstandards“ bezeichnet hat.⁹ Gemeint ist eine „Kombination von rechtlich verbindlichen, programmatischen, zielorientierten Normen mit unverbindlichen Normen appellativen Charakters, wie Resolutionen, Deklarationen und ähnlichem“.¹⁰ Es handelt sich gleichsam um ein „Dach“, das auf „Säulen“ mit unterschiedlicher normativer Verdichtung ruht. Jede von ihnen erscheint für sich genommen kaum geeignet, die „Dachkonstruktion“ zu tragen, aber in ihrer Gesamtheit können sie diesen Zweck durchaus erfüllen.

Wie sieht nun die „Säule“ der IAO-Konventionen aus? Im Unterschied zu völkerrechtlichen Verträgen sind diese Konventionen nicht durch den Beschluss von Regierungen zustande gekommen, sondern durch Vereinbarungen, die von Arbeitnehmer-, Arbeitgeber- und Regierungsvertretern auf den Mitgliederversammlungen der IAO beschlossen worden sind. Diese „Dreiparteien“-Konstellation ist eine Besonderheit der IAO, die sie von vielen anderen internationalen Organisationen unterscheidet. Mit der Beteiligung der „Sozialpartner“ am Beschluss der IAO-Konventionen werden nicht nur Regierungen, sondern auch die nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen für die Umsetzung dieser Konventionen in Pflicht genommen.

Sie regeln jeweils spezielle Aspekte der sozialen Sicherheit und der Arbeitsbedingungen und bedürfen nach einer Verabschiedung durch die Mitgliederkonferenz der Ratifikation durch die Mitgliedsstaaten. Zu den wichtigsten Sachverhalten, die durch diese Konventionen geregelt werden, gehören die folgenden:

- Beseitigung von Zwangs- oder Pflichtarbeit (Konv. Nr. 29 und 105),
- Schutz der Vereinigungsfreiheit und des Vereinigungsrechts (Konv. Nr. 87),

- Verwirklichung des Rechts auf Kollektivverhandlungen (Konv. Nr. 98),
- Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Konv. Nr. 100 und Nr. 111),
- Beseitigung der Kinderarbeit (Konv. Nr. 138 und 182).

Sie gelten als „*Basic Human Rights Conventions*“ und bilden nach einem Beschluss der Mitgliederkonferenz vom 18.06.1998 einen „Mindest-Sozialsockel“. Nahezu 140 Mitgliedstaaten der IAO haben diese Übereinkommen ratifiziert. Zahlreiche weitere Übereinkommen beziehen sich beispielsweise auf Mindestnormen der sozialen Sicherheit, auf die Verfolgung einer Vollbeschäftigungspolitik und auf die Inspektion von Arbeitsstätten im Blick auf die Einhaltung der bestehenden Regelungen.

Der Geltungsbereich der IAO-Konventionen beschränkt sich nicht nur auf diejenigen Staaten, die eine Ratifizierung vorgenommen haben. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich nach Art. 19 Abs. 5 lit. b der IAO-Verfassung, innerhalb eines Jahres nach Verabschiedung eines Übereinkommens dieses den nationalen Stellen zur Umsetzung vorzulegen, auch wenn es nicht ratifiziert worden ist. Darüber hinaus haben sich verschiedene IAO-Normen zu allgemeinen Standards des internationalen Arbeits- und Sozialrechts entwickelt. Von diesen Normen geht eine Ausstrahlung auf Mitglied- wie Nicht-Mitgliedstaaten aus. Als Beispiele können das Übereinkommen Nr. 1 aus dem Jahre 1919 zur Regelung der Arbeitszeit und das Übereinkommen Nr. 102 aus dem Jahre 1952 zur sozialen Sicherheit genannt werden. Diese Konventionen dienen selbst Ländern, die nicht Mitglieder der IAO sind, als Richtlinie beim Aufbau und bei der Weiterentwicklung sozialer Sicherungssysteme.

B. Internationale Durchsetzungsmechanismen und ihre Schwächen

Hinter international vereinbarten Normen steht keine Instanz, die sie gegenüber souveränen Nationalstaaten durchsetzen könnte. Wieweit sie tatsächlich

angewandt werden, hängt vom Willen und von der Fähigkeit der Einzelstaaten ab. Der Sozialpakt sieht allerdings einige Mechanismen vor, die der Umsetzung seiner Normen Nachdruck verleihen sollen. Mit derselben Absicht hat auch die IAO eine Reihe von Instrumenten geschaffen, mit denen die Anwendung ihrer Konventionen in den Mitgliedstaaten gefördert werden soll.

Nach dem Text des ICESCR sind die Vertragsstaaten verpflichtet, im Abstand von zwei Jahren über den aktuellen Stand der WSK-Rechte auf ihrem Territorium sowie über die im Zeitablauf eingetretenen Änderungen der vertraglich relevanten Situation zu berichten (Art. 16-25 ICESCR). Diese Berichte müssen dem „Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ der „Vereinten Nationen“ vorgelegt werden und werden dort in einem vertraglich geregelten Verfahren geprüft („*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*“, CESCR). Es geht bei diesen Berichten nicht nur um die rechtliche Situation, sondern auch um die allgemeinen, administrativen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen, die für die Verwirklichung der einzelnen im Pakt enthaltenen Rechte von Bedeutung sind. Der Gesamtkomplex einer „NILE-Strategie“ soll also zur Sprache kommen. Inhalt der Berichte soll ferner sein, welche Maßnahmen eine Regierung ergriffen hat, um den Schutz, die Respektierung und die Gewährleistung sozialer Menschenrechte zu sichern, und welche Ziele sie sich in diesem Zusammenhang für die nächste Zeit gesetzt hat. Dabei sollen auch die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Paktes erwähnt werden. Es geht also nicht allein um eine Erfolgsbilanz.

An der Ausarbeitung der Staatenberichte sind in der Regel mehrere Ressorts einer Regierung beteiligt, sodass sich daraus eine Gelegenheit ergibt, den Standard sozialer Menschenrechte aus verschiedenen Perspektiven zu beurteilen und einen ressortübergreifenden Dialog in Gang zu setzen. Darüber hinaus können auch Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) an der Vorbereitung und Ausarbeitung eines Staatenberichts beteiligt sein. Diese Organisationen können dem CESCR auch unabhängig vom Bericht ihrer

Regierung einen „Parallelbericht“ einreichen. Auf diese Weise ist für eine gewisse Objektivität in der Lagebeschreibung gesorgt, und zugleich erhält die „Zivilgesellschaft“ des betreffenden Landes eine Rückendeckung bei ihren innergesellschaftlichen Bemühungen um eine Verwirklichung der Vertragsrechte.

Die eingereichten Staatenberichte, evtl. ebenfalls vorliegende „Parallelberichte“ von NROs und „Mitteilungen“ von Einzelpersonen werden vom Ausschuss geprüft und zum Gegenstand öffentlicher Anhörungen gemacht. In der Regel nehmen daran auch Vertreter nationaler und internationaler NROs teil. Das Ergebnis der Berichtsprüfung und der Anhörungen wird den Berichtsstaaten in Form von sog. „*concluding observations*“ mitgeteilt. Sie enthalten in der Regel „positive“ wie „negative“ Aspekte, die durch „Empfehlungen“ des CESCR ergänzt werden. Im Falle offenkundiger Versäumnisse einer Regierung, die im Sozialpakt genannten Rechte im Rahmen ihrer gegebenen Möglichkeiten zu verwirklichen, können die „*concluding observations*“ auch eine deutliche Kritik am Verhalten des betreffenden Staats einschließen. Sie ist allerdings so abgefasst, dass sie den vom Ausschuss angestrebten „*constructive dialogue*“ nicht unmöglich macht. Mit einem Gerichtsverfahren ist die Überprüfung und Kommentierung der Staatenberichte nicht gleichzusetzen; dafür fehlt dem UN-Ausschuss auch die notwendige Kompetenz.

In besonders eklatanten Fällen einer Vertragsverletzung kann der Ausschuss auch eine „Vor-Ort-Inspektion“ durchführen. Dabei kommt es in der Regel auch zu einem Dialog mit Bevölkerungsgruppen, die sich als die unmittelbar Geschädigten einer Vertragsverletzung sehen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass solche Dialoge in Verbindung mit den konstruktiven „Anmerkungen“ zu einem Regierungsbericht und den dadurch ausgelösten Gesprächen mit Regierungsvertretern einen deutlichen Impuls zur konsequenteren Umsetzung der Vertragsinhalte ausgelöst haben.

Seit 2013 können Einzelpersonen, die sich als Opfer von Vertragsverletzungen sehen, „Mitteilungen“

beim CESC einreichen. Die Möglichkeit zu einer solchen Individualbeschwerde wurde durch ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt geschaffen, über das jahrelang verhandelt wurde. Auch diese Möglichkeit kann den Bemühungen eines Mitgliedslandes um eine bessere Vertragserfüllung Nachdruck verleihen; seit dem Inkrafttreten des Fakultativprotokolls zur ICESCR am 5. Mai 2013 sind indes bisher nur 13 Entscheidungen ergangen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass es dem Sozialpakt an einem wirksamen „Biss“ fehlt. Die einzige negative Sanktion, die das CESC im Falle anhaltender Versäumnisse eines Vertragsstaates ausüben kann, besteht im Wesentlichen darin, das Ergebnis eines Prüfungsverfahrens zu publizieren, und dadurch dem betreffenden Land einen Reputationsverlust zuzufügen. Wie wirksam diese „Sanktion“ ist, hängt zu einem erheblichen Teil von der Aufmerksamkeit ab, mit der die internationale Öffentlichkeit ein solches Prüfungsergebnis zur Kenntnis nimmt.

In dieser Hinsicht sind die Erfahrungen ernüchternd. Im Unterschied zu den Verletzungen bürgerlich-politischer Menschenrechte, die im Rahmen des Berichtssystems zum Zivilpakt der „Vereinten Nationen“ zur Sprache kommen, werden Verletzungen der WSK-Rechte von der internationalen Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen. Lange Zeit galt dies auch für multilaterale Organisationen, die von ihrer Aufgabenstellung her gesehen ein unmittelbares Interesse an der Förderung sozialer Menschenrechte in Entwicklungsländern haben müssten. Inzwischen scheint sich allerdings eine Änderung abzuzeichnen. Die Weltbank als eine Organisation *„that refused to accept any responsibility in the human rights field for a long time, now seems to be willing to implement guidelines and programmes for the realization of social and economic rights“*.¹²

Auch die IAO hat einige Instrumente geschaffen, mit denen die Umsetzung ihrer Übereinkommen in den Mitgliedstaaten gefördert werden soll. Dazu gehören vor allem das Überwachungs-, das Klage- und das Beschwerdeverfahren.¹³ Im Rahmen des Überwachungsverfahrens (*„supervisory procedure“*) ist ein Mit-

gliedstaat verpflichtet, in jährlichen Abständen über seine Maßnahmen zur Durchführung von Übereinkommen, denen er beigetreten ist, zu berichten. Diese Berichte werden zunächst von einem Sachverständigenausschuss nach rechtlichen und organisatorischen Gesichtspunkten geprüft. Werden dabei ernsthafte Umsetzungsdefizite festgestellt, befasst sich ein Ausschuss der Mitgliederkonferenz der IAO mit dem Fall. Dieses Gremium ist drittelparitätisch zusammengesetzt, und hier werden auch die politischen Aspekte der Umsetzung von IAO-Standards untersucht.

Es hat sich dabei als Vorteil erwiesen, dass (dank der Drittelparität) Nicht-Regierungsmitglieder die Mehrheit in diesem Ausschuss besitzen. Strittige politische Themen können dadurch mit einer größeren Objektivität behandelt werden, als dies sonst der Fall wäre. Besonders schwerwiegende Implementierungsdefizite kann der Konferenzausschuss in seinem Bericht hervorheben. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die betroffenen Staaten darauf sehr empfindlich reagieren. In einer „schwarzen Liste“ oder in einem „schwarzen Paragraphen“ des Ausschussberichts genannt zu werden, bedeutet für ein Land einen internationalen Ansehensverlust.

Das Klageverfahren (*„complaint procedure“*) ermöglicht es einem Mitgliedstaat, vor einem unabhängigen Expertengremium gegen ein anderes Mitglied zu klagen, wenn dieses nach Ansicht des klageführenden Staats ein von beiden Mitgliedern ratifiziertes Übereinkommen *„in unbefriedigender Weise“* durchführt. Es versteht sich von selbst, dass es sich hierbei um ein äußerst konfliktträchtiges Instrument handelt, das nur in besonders schwerwiegenden Fällen zur Anwendung kommt. Ein Recht zur Klage gegen einen Mitgliedstaat besitzt auch der Verwaltungsrat der IAO sowie ein zur Mitgliederkonferenz abgeordneter Delegierter. Bei der Wahrnehmung dieses Klagerechts ist die Gefahr bilateraler, politischer Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Staaten weniger groß, und damit erhöht sich die Chance für sachgemäße Lösungen. Dieses Klagerecht wurde mehrfach im Zusammenhang mit

dem Schutz des Rechts auf Vereinigungsfreiheit wahrgenommen.

Das Beschwerdeverfahren („*representation procedure*“) gibt Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen eines Mitgliedstaates die Möglichkeit, sich an die IAO zu wenden, um die Durchsetzung einer von ihrem Heimatstaat ratifizierten Konvention zu erreichen. Wenn die eingegangene Beschwerde bestimmten formellen Anforderungen genügt, wird sie der Regierung des betreffenden Landes zugeleitet, und der Verwaltungsrat der IAO setzt eine drittelparitätische Kommission ein, deren Aufgabe es ist, Empfehlungen für die Implementierung der fraglichen Konventionen auszuarbeiten.

Insgesamt zeigt sich, dass die Mechanismen der Umsetzungskontrolle im Falle der IAO-Konventionen differenzierter sind und auf eine längere Tradition zurückgreifen können als dies beim Sozialpakt der „Vereinten Nationen“ der Fall ist. Vor allem können die Verfahren der IAO auf die Unterstützung einer leistungsfähigen internationalen Organisation zurückgreifen. Gleichwohl gehen auch hier die möglichen Sanktionen nicht über einen Reputationsverlust hinaus.

Wie wenig damit erreicht wird, zeigt das Beispiel eines Landes, das sowohl den Sozialpakt als auch die wichtigsten Konventionen der IAO ratifiziert hat, das aber gravierende Defizite bei der Umsetzung dieser Normen aufweist: Bangladesch. Ein Gesetz zur Regelung der Arbeitsbeziehungen in den „Freien Exportzonen“ (FEZ) dieses Landes erlaubt zwar die Gründung von Gewerkschaften. In der Praxis wird dieses Recht, das sowohl im Sozialpakt enthalten als auch in der Konvention Nr. 87 der IAO festgelegt worden ist, vielfach missachtet. Personen, die bei der zuständigen Behörde die Gründung einer Gewerkschaft beantragen, werden namentlich dem Arbeitgeber mitgeteilt, der sie daraufhin entlässt, womit diese Personen ihr Recht verlieren, eine Gewerkschaftsgründung zu beantragen. Gewerkschaftsversammlungen werden verboten, Gewerkschaftsführer verhaftet, Arbeitnehmer schikaniert und zu unbezahlten Überstunden gezwungen, Arbeitnehmerin-

nen sexuell belästigt. Die für die Verwaltung der FEZ zuständige Behörde nimmt in aller Regel Partei für die Arbeitgeber, so dass die Arbeitnehmer kaum eine Chance zur Wahrnehmung ihrer Rechte haben. Die Arbeitsgerichte sind überlastet und in hohem Maße bestechlich. Die Rechts- und Verwaltungspraxis des Landes erschwert also eine zivilgesellschaftliche Selbstorganisation, die den Schutz sozialer Menschenrechte vorantreiben könnte. Die Folgen bestehen in schwerwiegenden Verletzungen der von Bangladesch eingegangenen Vertragspflichten.¹⁴

Bangladesch ist kein Einzelfall. Die weltweite Verletzung der in vielen internationalen Abkommen enthaltenen Menschenrechtsnormen ist notorisch. Das macht diese Normen nicht ungültig.¹⁵ Sie sind vielmehr eine Aufforderung an alle handlungsfähigen Akteure, sie schrittweise („*progressively*“) umzusetzen, und für alle Bemühungen dieser Art bieten sie eine unverzichtbare Orientierung. Das gilt für politische Initiativen genauso wie für unternehmensethische Aktivitäten im Rahmen einer „*Corporate Social Responsibility*“ (CSR) oder einer „*Corporate Citizenship*“ (CC).

C. Möglichkeiten eines verbesserten Schutzes sozialer Menschenrechte

Möglichkeiten zur besseren Verwirklichung sozialer Menschenrechte gibt es im Rahmen der bestehenden Institutionen, die im ersten Abschnitt (A.) beschrieben worden sind. Deren Wirksamkeit lässt sich durch entwicklungs- und handelspolitische Maßnahmen der Industrieländer erhöhen. Von diesen Möglichkeiten soll in einem ersten Gedankengang die Rede sein. Die Effektivität international vereinbarter Normen und Standards lässt sich auch durch unternehmerische Initiativen verbessern; dabei bestehen Möglichkeiten einer „*private-public-partnership*“. Dies soll in einem zweiten Gedankengang diskutiert werden.

Im zweiten Abschnitt (B.) sind die Schwächen in den Durchsetzungsmechanismen des Sozialpakts verdeutlicht worden. Sie finden ihren Grund nicht

zuletzt auch darin, dass die personelle und finanzielle Ausstattung des UN-Ausschusses, der mit dem „*follow up*“ der Staatenberichte befasst ist, völlig unzureichend ist. Dies beeinträchtigt die Prüfung der Staatenberichte, die Einholung zusätzlicher Informationen und die Organisation eines „konstruktiven Dialogs“ mit den Berichtsstaaten. Durch eine personelle, finanzielle und damit politische Aufwertung des CESCER ließe sich die Wirksamkeit des vom Sozialpakt eingerichteten Berichtsverfahrens verbessern.

Auch im Blick auf die Umsetzungskontrolle der IAO-Konventionen sind Effizienzverbesserungen möglich. Aus der Mitgliedschaft zur IAO ergeben sich unterschiedliche Berichtspflichten, und innerhalb des „Internationalen Arbeitsamtes“ sind unterschiedliche Gremien mit der Prüfung dieser Berichte beauftragt. Daraus ergeben sich Überschneidungen und Mehrfachbelastungen, die durch eine Straffung und Konzentration des ganzen Verfahrens vermieden werden können.¹⁶ Außerdem ließe sich dadurch die Transparenz des Verfahrens erhöhen. Der Glaubwürdigkeit der IAO käme es ferner entgegen, wenn die Organisation auf die langwierige Beratung relativ unbedeutender Fälle verzichten und sich auf schwerwiegende Verletzungen zentraler Standards konzentrieren würde. Weitere Verbesserungen in der Umsetzungskontrolle sind möglich, wenn das „*follow-up*“-Verfahren von Empfehlungen systematisiert wird, die ein Expertenausschuss im Rahmen des organisationsspezifischen „Überwachungsverfahrens“ aussprechen kann.

Die genannten Initiativen beziehen sich auf organisationsinterne Verbesserungsmöglichkeiten im Rahmen des Sozialpakts und der IAO-Konventionen. Durch Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit können diese Initiativen ergänzt und in ihrer Wirkung verstärkt werden. Ein Beispiel dafür sind die Partnerschaftsabkommen, die die EU mit zahlreichen Entwicklungsländern abgeschlossen hat. Der Schutz, die Respektierung und die Verwirklichung von Menschenrechten sind ein wesentliches Ziel dieser Vereinbarungen. Bereits die in den Jahren 1963-1975 abgeschlossenen vier „Lomé-Abkom-

men“ der EU mit afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern (AKP-Länder) enthielten eine entsprechende „Menschenrechtsklausel“. Sie wurde im Cotonou-Abkommen, das den Rahmen für die „*Economic Partnership Agreements*“ (EPA) absteckt, verallgemeinert und präzisiert. Eine positive Konditionalität bindet finanzielle Zusagen der EU-Staaten an Fortschritte bei der Verwirklichung von Menschenrechten in den Partnerländern. Eine damit korrespondierende negative Konditionalität ermöglichte es, gegebene Zusagen im Falle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen auszusetzen. Das Schwergewicht liegt bei den positiven Anreizen; nur im Falle eines Staatsstreichs oder bei anderen politischen Unruhen wurden bisher finanzielle Zusagen rückgängig gemacht. Im Übrigen sieht das Vertragswerk vor, dass Verstöße eines Partnerlandes gegen international anerkannte Menschenrechtsnormen zum Gegenstand von Konsultationen gemacht werden, die eine Verbesserung der Menschenrechtslage in diesem Land zum Ziel haben.

Der verbesserte Schutz sozialer Menschenrechte ist auch ein Ziel der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Diesem Ziel sind zahlreiche Projekte gewidmet. Eines der vielen Beispiele ist die „Sonderinitiative: EINE WELT ohne Hunger“, die auf die Verbesserung der Ernährungssicherheit und die ländliche Entwicklung in den Partnerländern ausgerichtet ist. Ein anderes Beispiel sind die „Produktentwicklungspartnerschaften“, an denen die pharmazeutische Industrie beteiligt ist, und mit denen die Forschung und Entwicklung von Medikamenten und Diagnoseverfahren für armutsbedingte Krankheiten gefördert wird. Damit wird versucht, eine Lücke in den privatwirtschaftlichen Pharmaforschung zu schließen, die vorwiegend auf die Gesundheitsprobleme wohlhabender Länder konzentriert ist. Dies sind Beispiele von Projekten, die explizit auf zwei im „Sozialpakt“ enthaltene Rechte ausgerichtet sind: das „Recht auf Nahrung“ (Art. 11 ICESCR) und das „Recht auf Gesundheit“ (Art. 12 ICESCR).

Auch die Handelspolitik bietet Möglichkeiten zur verbesserten Umsetzung sozialer Menschenrechte

und Menschenrechtsstandards. Ein Beispiel dafür sind Exportanreize, die an nachweisbare Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Rechte und Standards gebunden sind. Die EU ermöglicht im Rahmen ihres qualifizierten „Allgemeinen Präferenzsystems“ („Generalized Scheme of Preferences Plus“ – GSP+) eine weitgehend zollfreie Einfuhr von Waren aus Entwicklungsländern, wenn diese die wichtigsten internationalen Abkommen zum Schutz der sozialen Menschenrechte unterzeichnet und ratifiziert haben. Bei schwerwiegenden Vertragsverletzungen können diese Präferenzen vorübergehend wieder aufgehoben werden, wie es beispielsweise 1997 gegenüber Myanmar geschah. In diesem Fall wurde versucht, die Wirkung positiver Anreize durch eine negative Sanktion zu verstärken.

Eine generelle Sanktion dieser Art würden „Sozialklauseln“ darstellen, deren Einfügung in die Welt handelsordnung vielfach gefordert wurde. Sie würden jedem Land eine ordnungskonforme Möglichkeit geben, Importe aus einem Exportland durch Zölle oder andere Maßnahmen zu behindern, wenn die Arbeits- und Sozialbedingungen dort nicht den international anerkannten Standards entsprechen.¹⁷

Die Idee solcher Klauseln mag aus einer menschenrechtspolitischen Sicht attraktiv erscheinen. Ihre Verwirklichung würde aber Probleme hervorrufen, die das angestrebte Ziel infrage stellen. Die Anwendung solcher Klauseln müsste nämlich flexibel erfolgen, um den ökonomischen, politischen und administrativen Bedingungen jedes einzelnen Exportlandes – und streng genommen auch jedes Exportunternehmens – Rechnung tragen zu können. Wenn aber die Auslöse- und Anwendungsbedingungen von „Sozialklauseln“ sehr variabel gestaltet sind, ist einer willkürlichen – und damit auch protektionistischen – Anwendung Tür und Tor geöffnet. Genau diese Wirkung befürchten die Entwicklungsländer, die deshalb eine entsprechende Erweiterung der Welt handelsordnung (WTO) ablehnen.¹⁸

Die Forderung nach einer weltweiten Verwirklichung sozialer Menschenrechte richtet sich auch an

multinational tätige Unternehmen. Darauf ist in einem zweiten Gedankenschritt einzugehen. Unternehmen sind zwar keine Subjekte des Völkerrechts, so dass sie nicht unmittelbar durch den Inhalt von Verträgen verpflichtet werden, die die Staaten miteinander abgeschlossen haben. In der „Völkerrechtsgemeinschaft“ setzt sich aber immer mehr die Überzeugung durch, dass von solchen Verträgen auch eine Bindungswirkung für die transnationale Unternehmenstätigkeit ausgeht. So hat beispielsweise der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der für die Umsetzungskontrolle des Sozialpakts zuständig ist, in einer Kommentierung zum „Recht auf Nahrung“ betont: „*The private business sector – national and transnational – should pursue its activities within the framework of a code of conduct conducive to the respect of the right to adequate food, agreed upon jointly with the Government and civil society*“.²⁰

Die Erkenntnis, dass auch der Unternehmenssektor für die Verwirklichung international anerkannter Menschenrechtsstandards verantwortlich ist, hat 1976 die OECD-Länder dazu veranlasst, „Leitsätze“ für die multinationale Unternehmenstätigkeit zu verabschieden („*Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen*“). Diese „Leitsätze“ enthalten ein eigenes menschenrechtliches Kapitel. Die OECD-Staaten sowie zwölf weitere Staaten, die ohne OECD-Mitglieder zu sein die „Leitsätze“ übernommen haben, verpflichten sich darin, darauf zu achten, dass die in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Unternehmen „*die international anerkannten Menschenrechte der von ihrer Tätigkeit betroffenen Personen zu respektieren*.“ Zu diesem Zweck wurden sog. „Nationale Kontaktstellen“ (NKS) eingerichtet. Sie können angerufen werden, wenn Zweifel an der Einhaltung der „Leitsätze“ durch ein Unternehmen bestehen. Die NKS bemühen sich dann um eine Klärung des Sachverhalts, sie können Empfehlungen zur Behebung der festgestellten Missstände aussprechen und diese Empfehlungen weiterverfolgen. Auf diese Weise entstand für multinationale Unternehmen eine Rechenschaftspflicht vor der Öffentlichkeit ihres Heimatlandes, für eine

menschenrechtskonforme Unternehmenspolitik an allen unternehmerischen Standorten zu sorgen.

Viele Unternehmen haben sich auch durch einen eigenen „Code of Conduct“ dazu verpflichtet. Eines der vielen Beispiele dafür ist die Firma „H & M“, die in ihrem Verhaltenskodex erklärt, dass sie nur Produkte verkaufen will, die auf eine „ökologisch und sozial nachhaltige“ Weise hergestellt worden sind, und auf die Einhaltung dieser Verpflichtung bei allen Lieferanten und sonstigen Geschäftspartnern zu achten. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass sich die Verpflichtung auf die Einhaltung der jeweiligen nationalen Gesetze erstreckt, die mit dem „Code of Conduct“ verbundenen Anforderungen aber über die gesetzlichen Bestimmungen eines Landes hinausgehen können. Etwaige Gesetzeslücken und eine mangelhafte Durchsetzung von Gesetzen sollen also weder das Unternehmen selbst, noch seine Partner an der Verwirklichung von ökologisch und sozial nachhaltigen Produktionsprozessen hindern.²¹

Es gibt zahlreiche weitere Beispiele für unternehmerische Selbstverpflichtungen. In aller Regel lehnen sie sich an internationale Standardisierungsinitiativen an, wie etwa an das Zertifizierungsprogramm „SA 8000“ der Organisation „Social Accountability International“. Diese Initiative hat einen Katalog von Standards entwickelt, die sich auf die Menschenrechtsverträge der „Vereinten Nationen“ und auf die Konventionen der IAO stützen. Wenn ein Unternehmen den „SA 8000“-Standard übernehmen und ein dafür geschaffenes Gütesiegel verwenden will, muss es ein präzise geregeltes Zertifizierungsverfahren durchlaufen. Dazu gehören beispielsweise unangekündigte Betriebsprüfungen, die Schulung von Mitarbeitern zur Umsetzung der „SA 8000“-Normen, sowie die Zusammenarbeit mit lokalen „Stakeholdern“, wie etwa Gewerkschaften.

Unternehmerische Initiativen dieser Art können staatliche Maßnahmen ergänzen, ihnen möglicherweise auch den Weg bahnen, aber sie können sie nicht ersetzen. Diese Erkenntnis hat das „Bundes-

ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ (BMZ) 2014 dazu veranlasst, ein „Bündnis für nachhaltige Textilien“ anzuregen. Neben den Repräsentanten dreier Bundesministerien gehören ihm inzwischen die Spitzenverbände der Textil- und Bekleidungswirtschaft, zahlreiche Unternehmen dieser Branche, sowie Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen an; insgesamt sind es etwa 130 Mitglieder.²² Ziel des „Bündnisses“ ist es, die sozialen, ökologischen und ökonomischen Bedingungen entlang der gesamten Lieferkette des Textil- und Bekleidungssektors zu verbessern. Ein „Aktionsplan“ sieht nicht nur entsprechende Bemühungen in den beteiligten Unternehmen vor, sondern auch politische Initiativen, um die „Rahmenbedingungen“ in den Produktionsländern zu verbessern. Hier handelt es sich also um eine „Private Public Partnership“ mit dem Ziel, durch ein gemeinsames Vorgehen die Arbeitsbedingungen an den Produktionsstandorten im Sinne international anerkannter Standards zu verbessern.

D. Fazit

Die weltweite Verflechtung von Produktionsprozessen hat wirtschaftliche Wachstumsprozesse ausgelöst, die in vielen Ländern zu einer nennenswerten Verringerung der Einkommensarmut beigetragen haben. Gleichwohl sind auch dort noch erhebliche Defizite in der Verwirklichung sozialer Menschenrechte zu beklagen. In der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ (Präambel und Art. 1) wurde die „Würde“ des Menschen auch an die Verwirklichung dieser Rechte gebunden. Auf dieser Grundlage haben sich die Mitgliedstaaten der „Vereinten Nationen“ 1966 im Sozialpakt dazu verpflichtet, diese Rechte schrittweise in die soziale Praxis umzusetzen. Des Weiteren haben die Mitgliedstaaten der IAO zahlreiche Konventionen verabschiedet, mit denen der Inhalt des Sozialpakts präzisiert worden ist. Es gibt also ein inhaltsreiches institutionelles Arrangement, das das Regelsystem der Welthandelsordnung ergänzt. Mit ihm wurde das Potential geschaffen, der wirtschaftlichen Globalisierung eine „soziale Dimension“ zu verleihen.

Ohne Zweifel gibt es Erfolge bei der Verwirklichung sozialer Menschenrechte, aber dass es in dieser Hinsicht noch erhebliche Umsetzungslücken gibt, lässt sich nicht übersehen. Die im Sozialpakt und von der IAO geschaffenen Umsetzungsmechanismen sind denkbar schwach, und die Bereitschaft vieler Regierungen, ihren Verpflichtungen aus internationalen Abkommen nachzukommen, ist gering.

Mit Sanktionen der Staatenwelt lässt sich diese Bereitschaft kaum erhöhen. Positive Anreize führen eher zum Ziel. Dazu gehören besondere Programme der Entwicklungszusammenarbeit sowie handelspolitische Präferenzen für Länder, die sich nachweisbar um eine Verbesserung von Arbeits- und Sozialstandards bemühen. Einen unverzichtbaren Beitrag zur Verwirklichung sozialer Menschenrechte können auch multinational tätige Unternehmen leisten. Viele von ihnen haben sich internationalen Initiativen angeschlossen, die dieses Ziel verfolgen, und sie sind dazu unternehmerische Selbstverpflichtungen eingegangen.

Auf diese Weise kann das institutionelle Gerüst einer „sozialen Globalisierung“ seine Wirkung noch stärker als bisher entfalten. Diese Institutionen geben der weltweiten wirtschaftlichen Verflechtung eine humane Orientierung. Es ist offensichtlich, dass ohne diese Orientierung eine nachhaltige Akzeptanz der wirtschaftlichen Globalisierung nicht zu erreichen ist.

¹ Große Teile des vorliegenden Beitrags greifen auf Formulierungen in zwei früheren Veröffentlichungen des Verfassers zurück: Sautter, H. (2004): *Weltwirtschaftsordnung*, München (Kapitel 6); Sautter, H. (2017): *Verantwortlich wirtschaften*, Marburg (Kapitel 10 und 15).

² Vgl. dazu Tomuschat, C. (2018), *EuGRZ* 45. Jg., S. 121 ff.

³ Von Hayek, F. A. (1981): *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Band 2: *Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit*, Landsberg a. Lech, S. 141 ff.

⁴ Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird hier und an anderen Stellen auf eine „Gender“-spezifische Differenzierung verzichtet. Die entsprechenden Bezeichnungen beziehen sich selbstverständlich auf Personen jeder sexuellen Orientierung.

⁵ Simma, B./Bennigsen S. (1990): *Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Völkerrecht. Der Internationale Pakt von 1966 und sein Kontrollverfahren*, in: Baur, J. et al. (Hrsg.) (1990), *Festschrift für Ernst Steindorff*, Berlin, S. 1477 (1487).

⁶ Zitiert nach: Zacher, H. F. (1976): *Internationales und europäi-*

ches Sozialrecht, Percha, S. 49.

⁷ Vukas, B. (1996): *The Diverse Supervisory Procedures in a Comparison*, in: von Maydell, B. B.; Nussberger, A. (Eds.) (1996): *Social Protection by Way of International Law*, Berlin, S. 105 (108).

⁸ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. (DGVN) (2000): *Bericht über die menschliche Entwicklung. Veröffentlicht für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)*, Bonn, S. 158.

⁹ Zum Begriff sh: Riedel, E. (1986): *Theorie der Menschenrechtsstandards*, Berlin.

¹⁰ Riedel, a. a. O., S. 310.

¹¹ Kritisch Tomuschat, C. (2018), *EuGRZ* 45. Jg., S. 121 (124 ff.).

¹² Simma, B./Zoeckler, M. (1996): *Social Protection by International Law: Law-Making by Universal Organizations (especially the United Nations)*, in: von Maydell, B. B./Nussberger, A. (Eds.) (1996): *Social Protection by way of International Law*, Berlin, S. 69 (80).

¹³ Die Grundlage dafür bieten die Artikel 22-34 der IAO-Verfassung (<https://www.ilo.org>).

¹⁴ Die genannten Missstände werden dokumentiert in: ITUC/CSI/IGB (International Trade Union Confederation/ Confédération Syndicale International/ Internationaler Gewerkschaftsbund) (2007): *Annual Survey of Violations of Trade Union Rights 2007* (<https://www.ituc-csi.org/annual-survey-of-violations-of-271?lang=en>; Zugriff 01.10.2018).

¹⁵ Normen, die lückenlos befolgt werden, wären keine Normen, sondern Tatsachenbeschreibungen.

Zum Wesen einer Norm gehört ihre Differenz zur tatsächlichen „Weltbeschaffenheit“. Normen benennen immer in befürwortender Weise die Möglichkeit einer „kontrafaktischen Weltbeschaffenheit“; sh. dazu: Möllers, C. (2015): *Die Möglichkeit der Normen: Über eine Praxis jenseits von Moralität und Kausalität*, Berlin.

¹⁶ International Labour Organization (ILO) (2000): *Governing Body, 279/4. Session, Geneva* (<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/does/gb279/pdf/gb-4.pdf>; S. 11 ff. (Zugriff 22.09.2018)).

¹⁷ Zur Forderung nach „Sozialklauseln“ sh. Scherrer, C./Grevén, T./Frank, V. (1998): *Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel*, Münster.

¹⁸ Sautter (2004), a.a.O., S. 142 ff.; Sautter, H. (1995): *Sozialklauseln für den Welthandel – wirtschaftsethisch betrachtet*, in: E. Kantzenbach/ B. Molitor/O. G. Mayer (Hrsg.) (1995): *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Tübingen, S. 227 ff.

¹⁹ Köster, C. (2010): *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit privater (multinationaler) Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen*, Berlin, S. 268.

²⁰ Zit. nach: Buntbroich, D. (2007): *Menschenrechte und Unternehmen: Transnationale Rechtswirkungen „freiwilliger“ Verhaltenskodizes*, Frankfurt/M., S. 9.

²¹ http://sustainability.hm.com/content/dam/hm/about/documents/de/CSR/codeofconduct/Code%20of%20Conduct_de.pdf (Zugriff 22.09.2018).

²² <https://www.textilbuendnis.com> (Zugriff 22.09.2018).

Modell der Sozialen Marktwirtschaft als Blaupause für eine soziale Globalisierung?

A. Facetten einer globalen Wirtschaftsordnung

Seit den 1970ern hat sich die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung dramatisch verändert. Waren Handelsströme bis dahin vornehmlich zwischen den damaligen (und heutigen) Industrieländern zu beobachten, begannen nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems die Entwicklungsländer damit, sich in diese Arbeitsteilung zu integrieren. Gleichzeitig wurden die überwiegend national organisierten Kapitalmärkte integriert, weil Kapitalverkehrskontrollen weitgehend abgebaut wurden. Es dauerte etwas länger, die Entwicklungsländer in die Kapitalmärkte einzugliedern, als sie für die Vertiefung des Außenhandels brauchten.

Seitdem kann man einige starke und erfreuliche Trends erkennen. Zahlreiche Länder sind dem Status eines Entwicklungslandes entwachsen und gelten nun als Schwellenländer; dazu zählen beispielsweise Indien, Brasilien und China. Einige der damaligen Entwicklungsländer, namentlich Korea, Mexiko und Chile, sind inzwischen sogar Mitglieder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD). Hingegen sind die Länder, die sich gar nicht oder nur wenig dem Außenhandel öffnen, zum

Beispiel Kuba und Nordkorea, nach wie vor stark unterentwickelt.

Dieser Befund ist für unsere Fragestellung von großer Bedeutung, geht es doch um die Frage, wie eine sozial ausgewogene und gerechte globale Wirtschaftsordnung aussehen kann. Um dem nachzugehen, wird im folgenden Abschnitt die Frage diskutiert, was soziale Globalisierung eigentlich bedeuten kann. Anschließend werden in gebotener Kürze die wesentlichen Elemente einer zureichenden Interpretation des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft vorgestellt. Im vierten Abschnitt werden die Probleme der heutigen globalen Ordnung angesprochen, bevor der Aspekt erörtert wird, ob und inwieweit man das Modell der Sozialen Marktwirtschaft auf die globale Ordnung anwenden kann.

B. Was ist soziale Globalisierung?

Der Begriff soziale Globalisierung ist gleich in mehrfacher Hinsicht irritierend. Denn zum Ersten deutet er an, Bestrebungen einer globalen Sozialpolitik wären möglich und erstrebenswert. Zweitens suggeriert der Begriff, Globalisierung sei per se unsozial und führe quasi nebenbei – drittens – zu einer Absenkung von Standards und öffentlichen Leistungen, also zu einem Race-to-the-bottom. Bedarf es also einer Sozialpolitisierung der Weltpolitik (Leisering 2008)?

Mit Blick auf eine globale Sozialpolitik, also auf eine Umverteilung von reichen zu armen Ländern, ist Vorsicht geboten. Erstens gibt es durchaus Grenzen der Solidarität, vor allem über nationalstaatliche Grenzen hinweg, wie die Diskussion um die Maßnahmen zur Unterstützung der sog. Programmländer durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in der Eurokrise deutlich gezeigt hat. Zweitens werden seit Jahrzehnten relativ hohe öffentliche Entwicklungshilfezahlungen geleistet, deren Erfolge mindestens umstritten sind (z.B. Doucouliagos und Paldam 2009). Davon abgesehen sind auch die Ver-



Dr. rer. pol. Andreas Freytag ist Inhaber des Lehrstuhls für VWL / Wirtschaftspolitik an der Friedrich-Schiller-Universität Jena und Mitglied im Beirat des SWF.

teilungswirkungen unklar: Es kann durchaus sein, dass arme Steuerzahler in reichen Ländern den Konsum von reichen Personen in den armen Empfängerländern finanzieren, wenigstens dann, wenn die Mittel durch Korruption oder Rent-Seeking in private Hände gelangen. Man kann also nicht davon ausgehen, dass hohe Zahlungen aus den Industrieländern automatisch das Elend der Ärmsten in den Entwicklungsländern lindern helfen. Darüber hinaus gibt es bereits Bestrebungen zur Angleichung der Lebensverhältnisse durch Institutionen wie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO).

Abgesehen davon kann man der Globalisierung selber bereits ein hohes Potential attestieren, einen sozialen Ausgleich herzustellen. Anders als die obige zweite und noch mehr die dritte These es nahelegen, schafft die Globalisierung auf Dauer und im Durchschnitt höhere Einkommen in den Ländern, die sich der Arbeitsteilung öffnen. Konkret kann man die Entstehung einer Mittelschicht auch in armen Ländern Afrikas erkennen. Die Anzahl der in absoluter Armut lebenden Menschen hat sich seit dem Höhepunkt in den 1980er Jahren nahezu halbiert (ohne dass man deshalb in den Bemühungen zur Armutsbekämpfung nachlassen sollte) und der Bildungsstand sowie die Gesundheitsversorgung in Entwicklungsländern haben sich deutlich verbessert. Insofern droht auch kein Race-to-the-bottom durch die Globalisierung.

Man sollte darüber hinaus nicht vergessen, dass internationaler Handel friedensstiftend ist (so schon Hull 1945). Es gibt eine breite empirische Evidenz, dass Länder, deren Bewohner intensiv miteinander Handel treiben, nicht in bilaterale transnationale Konflikte verwickelt sind. Handel ist vertrauensbildend und sorgt für faires Verhalten bei den Beteiligten, die an langfristigen Beziehungen interessiert sind. Der Friedensnobelpreis des Jahres 2012 wurde vor allem wegen der friedensstiftenden Integration Europas an die EU verliehen.

Richtig ist auch, dass in Zeiten der Globalisierung sich der Strukturwandel beschleunigt. Empirische Studien zur Wirkung der Globalisierung auf die Beschäftigung zeigen aber, dass Arbeitsplatzverluste in Industrieländern weniger durch Globalisierung als

von technischem Fortschritt verursacht werden. In einer Marktwirtschaft ist Strukturwandel eine Konstante; Unternehmen entstehen und verschwinden wieder vom Markt. Aufgabe der Regierungen in den Nationalstaaten ist es also, durch entsprechende Bildungs- und Sozialpolitik die kombinierten Folgen von Strukturwandel (den es im Übrigen immer geben wird) und der Globalisierung für den Arbeitsmarkt abzumildern und die Menschen in die Lage zu versetzen, schnell wieder einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Hier gibt es Nachholbedarf in vielen Ländern.

Dennoch bleibt das Fazit, dass Globalisierung auch adjektivlos für sozialen Ausgleich sorgen kann. Dies funktioniert umso besser, je mehr die Akteure der Globalisierung sich auf ein festes und durchsetzbares Regelwerk verlassen können. Ein wesentlicher Treiber der Globalisierung ist dann auch die Welthandelsorganisation (WTO), deren Regelwerk auf den Grundsätzen des Allgemeinen Zoll- und Freihandelsabkommens (GATT) beruht, das vor allem den Abbau von Handelsbarrieren vorantreibt und die Nichtdiskriminierung ausländischer Anbieter auf den Märkten fordert und zumeist auch durchsetzt (Van den Bossche und Zdouc 2017). Flankiert wird dieses Regelwerk von weiteren internationalen Verträgen Organisationen zum Arbeitsrecht, zur Klimapolitik, zur Finanzmarktregulierung sowie zur Entwicklungszusammenarbeit.

C. Grundzüge der Sozialen Marktwirtschaft

Gerade vor dem Hintergrund des sich beschleunigenden Strukturwandels ist es sinnvoll, das Potential der Sozialen Marktwirtschaft als eine Blaupause für die internationale Ordnung zu analysieren. Denn die Soziale Marktwirtschaft ist der erfolgreiche Versuch, eine freiheitliche, marktwirtschaftliche Ordnung mit sozialem Ausgleich so zu verbinden, dass die Sozialpolitik nicht nur im Nachhinein, sozusagen als „sozialer Lumpensammler“ diejenigen aufließt, die in der Marktwirtschaft nicht zurechtkommen. Schon in den Arbeitsbeziehungen wird der soziale Ausgleich angestrebt. Es versteht sich von selbst, dass eine Marktwirtschaft, zumal eine Soziale Marktwirtschaft

nur auf Dauer in einer Demokratie gedeihen kann. Dazu bedarf es einiger Grundsätze, die im Wesentlichen auf Arbeiten Walter Euckens (1952/1990) und seiner Kollegen der Freiburger Schule beruhen und vom ersten Wirtschaftsminister der Bundesrepublik Ludwig Erhard und seinem Staatssekretär Alfred Müller-Armack in die Realität umgesetzt wurden. Verkürzt dargestellt sind folgende Ordnungselemente notwendig, damit die Soziale Marktwirtschaft funktionieren kann (Donges und Freytag 2009):

- Das Fundament und Grundprinzip der Wirtschaft bildet der Wettbewerb.
- Private Eigentumsrechte sind die Grundlage wirtschaftlicher Entwicklung. Ohne sie werden langfristig orientierte Investitionen ausbleiben; selbst die Sicherung des Kapitalstocks kann nicht gewährleistet werden.
- Kompetenz und Haftung müssen in einer Hand liegen, so dass Gewinne (abzüglich der Steuern) und Verluste von den Akteuren getragen werden. In der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise nach 2007 zeigten sich die negativen Folgen einer Sozialisierung der Verluste.
- Die Märkte müssen offen für inländische und ausländische Konkurrenz sein; dann entfaltet der Wettbewerb seine positiven Wirkungen auf Innovationen und Qualität des Angebots an Gütern und Dienstleistungen. Dazu gehört auch die Vertragsfreiheit; der Markteintritt muss daher grundsätzlich, aber unter Berücksichtigung von notwendigen Befähigungsnachweisen möglich sein.
- Wirtschaftspolitik sollte nicht erratisch sein, sondern eine gewisse Konstanz, wiederum unter Berücksichtigung sich ändernder weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, aufweisen. Dies stabilisiert Erwartungen und erlaubt langfristige Investitionen, wie z.B. in die Immobilien- oder Energiewirtschaft. Gemeint ist damit aber keineswegs eine Gewinngarantie, sondern nur Sicherheit über die Regeln auf den Märkten.
- Begleitet werden diese Prinzipien von einer Wettbewerbspolitik, die Kartelle und andere Absprachen sowie Behinderungs- und Ausbeutungsstrategien unterbindet. Auch sind Fusionen auf ihre Marktkonformität hin zu überprüfen.

- Ein wesentlicher Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft ist die Sozialpartnerschaft auf Basis der Koalitionsfreiheit (hier wird die Notwendigkeit demokratischer Strukturen besonders deutlich), die den Unternehmen Verantwortung nicht nur für die Kapitaleigner, sondern auch für die Mitarbeiter überträgt. Die Rolle des Unternehmertypus ist zentral in der Sozialen Marktwirtschaft und leitet sich aus der katholischen Soziallehre ab (Marx 2006).
- Hinzu kommt ein sozialer Ausgleich über ein progressives Steuersystem und Unterstützungsleistungen für Arbeitslose, die sich nach den Einzahlungen in eine Versicherung richten, und andere Bedürftige. Diese Unterstützung sollte als Hilfe zur Selbsthilfe dienen. Dazu zählt auch, dass verlorene Arbeitsplätze an anderer Stelle neu entstehen können.
- Sozialer Ausgleich und die Bewältigung des Strukturwandels werden wesentlich durch eine gute Bildungspolitik erleichtert. Dazu zählt das System der dualen Ausbildung ebenso wie eine adäquate Hochschulbildung und lebenslanges Lernen.

Durch diesen Katalog an Grundsätzen wird eine Konzeption der Wirtschaftspolitik beschrieben, die man alternativ auch als gute Angebotsbedingungen bezeichnen kann. Bemerkenswert ist dabei vor allem, dass dieses Regelsystem nicht nur private Akteure in ihren Freiheitsgraden beschränkt, sondern auch staatliche Entscheidungsträger restringieren soll. In einer solchen Ordnung können unternehmerische Erfolge mit guten Löhnen und sozialem Ausgleich kombiniert werden. Die Anfangsjahre der Bundesrepublik Deutschland wiesen diese Angebotsbedingungen auf.

D. Wie steht es um die Wirtschaftsordnung in Deutschland und weltweit?

In Deutschland ist die Soziale Marktwirtschaft etwas in Vergessenheit geraten; zwar hört man ab und zu einen Minister oder Ministerpräsidenten darüber sprechen, doch spricht viel dafür, dass wesentliche Elemente dieser Ordnung von einer politischen Rea-

lität verdrängt worden sind, die stark von organisierten Interessen geprägt ist.

Das zentrale Beispiel für diesen Verdrängungsprozess ist die vielfache Trennung von Kompetenz und Haftung. Dies drückt sich unter anderem darin aus, dass in Deutschland Subventionen von insgesamt knapp 160 Mrd. Euro (aus europäischen, bundes- und Landesmitteln und Steuererleichterungen) an die Wirtschaft gezahlt werden (Laaser und Rosen-schon 2016). Ähnlich ist die Rettungspolitik der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU) einschließlich der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) zu bewerten, die sowohl Banken als auch Regierungen der Mitgliedsländer so großzügig geholfen hat, dass das Gefühl für Haftung offenbar verloren ging.

Die zentrale Erklärung dafür (und für andere ordnungspolitische Problem) liefert der amerikanische Ökonom Mancur Olson (1985), der im zunehmenden Einfluss von organisierten Interessen ein Problem für Marktwirtschaften und den Grund für eine Sklerotisierung der Gesellschaft sah; der Begriff „Euro-sklerose“ beschreibt dieses Phänomen in Europa während der späten 1970er und frühen 1980er Jahre (Giersch 1985). Auch heute scheint es Interessengruppen zu geben, deren Einfluss weit in die Regierungen hineinreicht; drei unter vielen Beispielen sind neben der Finanzindustrie die Autoindustrie und die Landwirtschaft. Die gegenwärtige politische Lage in den Vereinigten Staaten (USA) mit etlichen potentiellen und bereits realisierten Rückschritten in der Sozial-, Umwelt- und Klimapolitik kann ebenfalls als ein Beleg für den ungunstigen Einfluss organisierter Interessen auf die Politik, insbesondere die Wirtschaftspolitik, herangezogen werden.

In einer von organisierten Interessen geprägten Lage kann es auch Ungerechtigkeiten in der Verteilung geben. Denn die Logik des kollektiven Handelns (Olson 1985) legt nahe, dass kleine, zahlungskräftige und gut organisierte Gruppen, z.B. die Autoindustrie oder der Bankensektor, so einflussreich sind, dass sie die großen Gruppen wie Steuerzahler und Konsumenten indirekt ausbeuten können. Als Ergebnis können Einkommensungleichheiten zunehmen. Allerdings wird die Diskussion zu dem Thema auch

von einer weiteren mächtigen Interessengruppe, der Sozialbürokratie, vorangetrieben. Ihr Interesse scheint es zu sein, eine möglichst krasse Schieflage darzustellen.

Vor diesem Hintergrund sprechen die Fakten eher dafür, dass die Globalisierung für eine gerechtere Verteilung sorgt, wenn sie zu mehr Wettbewerb führt und die organisierten Interessen deshalb „entmachtet“ – zumindest global betrachtet. Denn zwischen den Ländern nimmt die ungleiche Einkommensverteilung ab. Innerhalb vieler Länder nimmt sie zu, was man aber erwarten kann, wenn Länder sich aus der Armut heraus entwickeln. Dies zeigt die Kuznets-Kurve, die im Entwicklungsprozess zunächst größere Ungleichheit, später aber wieder eine gerechtere Verteilung (negativ U-förmiger Verlauf) vorhersagt. In Deutschland hat die Ungleichheit der Einkommen seit der Wiedervereinigung (erwartungsgemäß) zugenommen; seit 2005 ist sie aber stabil.

Ein Beispiel organisierter Interessen zeigt auf, wie schwierig es ist, die Globalisierung wirklich sozial zu gestalten und damit auch Verteilungsgerechtigkeit herzustellen. Die stete Weigerung der OECD-Länder, ihre Märkte für landwirtschaftliche Produkte aus den Entwicklungs- und Schwellenländern zu öffnen, trägt dazu bei, dass die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft gerade in den ärmsten Ländern massiv behindert wird. Auch wenn dies nicht die einzige Ursache von Unterentwicklung ist, so muss doch gerade die Protektion für die Landwirtschaft als das wesentliche Problem im Verhältnis der OECD-Länder vor allem zu den Entwicklungsländern gesehen werden. Als weiterer Nebeneffekt sorgt die Gemeinsame Agrarpolitik für eine starke Schiefe der intrasektoralen Einkommensverteilung innerhalb der Landwirtschaft; Großbauern erhalten Millionensubventionen, Kleinbauern kämpfen ums Überleben. Offizielle Entwicklungshilfeszahlungen können diese entwicklungsfeindliche Politik nicht ausgleichen. Es ist überdies absurd, dass beispielsweise die EU zuerst viel Steuergeld für eine Subventionierung ihrer (vor allem reichen) Landwirte ausgibt und über hohe Einfuhrzölle die Lebensmittelpreise für die Bürger und Steuerzahler in die Höhe treibt, um dann wiederum

mit Steuermitteln die Folgen dieser Politik zu beseitigen versucht. Dies gelingt regelmäßig nicht (Doucouliagos und Paldam 2009), sondern macht vielmehr die Verteilung in Entwicklungsländern ungerechter.

E. Kann die soziale Marktwirtschaft als Blaupause für eine globale Ordnung dienen?

Dieser Widerspruch führt unmittelbar zu der Frage, welche Lehren man aus dem Erfolg einer nationalen Wirtschaftsordnung für die Regeln der Globalisierung bzw. eine globale Wirtschaftsordnung ziehen kann. Zunächst müssen einige grundlegende Überlegungen angestellt werden.

Erstens ist eine Weltordnung nicht überall durchsetzbar, denn einzelne Regierungen werden die in der Sozialen Marktwirtschaft geltenden fundamentalen Freiheiten ihren Bürgern vorenthalten wollen. Bedenkt man, dass nur eine Minderheit der Menschheit in Demokratien lebt, erkennt man die Schwierigkeiten für eine globale Ordnung.

Eine globale Ordnung mit bindenden Regeln für alle macht zweitens dann Sinn und ist dann als soziale Globalisierung zu bezeichnen, wenn lokale bzw. nationale Probleme auf der nationalen Ebene und globale Probleme auf der globalen Ebene bzw. in globalen Foren gelöst werden. Das entscheidende Kriterium dafür ist die Existenz von Spillovers, also von externen Effekten (Klodt 1999). Beispiele sind die Handelspolitik und die Klimapolitik.

Dennoch ist es möglich, Globalisierung sozialer zu gestalten, dann nämlich, wenn die freie Welt Regeln aufstellt und einhält, die andere nicht diskriminieren. Mit Offenheit für ausländische Importe und Marktwirtschaft bei uns kann es möglich sein, die wirtschaftliche Lage in autokratisch regierten Ländern zu verbessern und Druck auf Regierende auszuüben, mehr Demokratie zu wagen. In einigen Entwicklungsländern wächst auf diese Weise eine Mittelschicht heran, die als Rückgrat der Gesellschaft in zunehmendem Maße Freiheiten einfordert. Das Beispiel China zeigt allerdings, dass dies nicht immer funktioniert; dort scheint die Einheitspartei wieder mehr Einfluss auf Wirtschaft und Gesell-

schaft gewinnen zu wollen.

Eine Schrift der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS 2009) zeigt das Potential der Sozialen Marktwirtschaft als Leitbild für die globale wirtschaftspolitische Zusammenarbeit, aber auch als Leitbild für nationale Politiken auf. Unter dem Titel „Leitlinien für Wohlstand, soziale Gerechtigkeit und nachhaltiges Wirtschaften“ wird eine globale Ordnung vorgeschlagen, die im Wesentlichen auf den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft beruht. Diese Ordnung enthält folgende Elemente:

- Rechtstaatliche Rahmenordnung
- Eigentumsordnung und Beschäftigung
- Wettbewerb als Grundlage
- Anwendung des Haftungsprinzips
- Stabilität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen
- Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat
- Solidarität und soziale Sicherung
- Anreizkompatibilität
- Nachhaltigkeit
- Politik der offenen Märkte

Wichtig ist festzuhalten, dass dieses Regelwerk insbesondere auf nationaler Ebene aller Länder umgesetzt werden sollte. Denn die nationalen Präferenzen für konkrete Politiken in diesen Feldern bzw. das der Wirtschaftsordnung zugrundeliegende Wertesystem sind sehr unterschiedlich. Anders gewendet: Die Institutionen, verstanden als formelle und informelle, spontan entstandene und bewusst kreierte Regeln (North 1990), sind zu unterschiedlich, als dass ein einheitliches Regelwerk für alle Länder geschaffen werden könnte und sollte. Entsprechend allgemein sind die Leitlinien gehalten, denn es hat sich gezeigt, dass es keine politischen Einheitslösungen eben kann, wohl aber gemeinsam geltende Grundlagen. Um ein Beispiel zu nennen: Die Abwesenheit privater Eigentumsrechte ist entwicklungsfeindlich. Dennoch kann man die Definition und Durchsetzbarkeit von Eigentumsrechten völlig unterschiedlich ausgestalten.

Der Solidarität auf globaler Ebene sind darüber hinaus Grenzen gesetzt, und – dies ist zentral – in diesen Politikfeldern liegen keine Spillovers vor, d.h. Sozialpolitik in Frankreich beispielsweise führt nicht zu Problemen in Deutschland. Anders verhält sich

die im Fall grenzüberschreitender Umweltprobleme oder Banken Krisen in einem Land.

Deshalb bilden die letzten beiden Punkte, Nachhaltigkeit und Politik der offenen Märkte, Ausnahmen. Beide zielen generell auf die internationale Koordination ab. Dies ist vor allem wichtig und unabdingbar, wenn Probleme grenzüberschreitend sind, wenn also Spillovers vorliegen. Neben der Handelspolitik sind besonders die Wettbewerbspolitik, die Finanzmärkte und die Umweltpolitik einschließlich des Klimawandels Themen, die der globalen Koordination bedürfen. Wenn es zum Beispiel gelingt, die Erderwärmung aufzuhalten, können die Entwicklungsländer, die besonders unter dem Anstieg des Meeresspiegels leiden werden, besser geschützt werden. Dies ist ein Beispiel für soziale Globalisierung.

F. Fazit

Die Soziale Marktwirtschaft kann durchaus als ein flexibles Modell für die nationale Wirtschaftspolitik anderer Länder dienen. Ihre Grundsätze sind insofern universell, als dass sie überall auf der Welt zum Wohlstand beigetragen haben, wenn auch vielfach unter einem anderen Titel, nämlich als wohlstandssteigernde Institutionen. Gleichzeitig ist klar, dass eine globale Ordnung nur für globale, also grenzüberschreitende Probleme tauglich ist. Einheitslösungen für rein nationale, regionale oder lokale Probleme kann es nicht geben.

Schließlich bedeutet eine soziale Globalisierung nicht, dass große Geldsummen zwischen den Ländern – also von Nord nach Süd – transferiert werden, sondern dass faire, nichtdiskriminierende Regeln gelten, die auch durchsetzbar sind. Das historische Beispiel für ein solch globales Regelwerk ist das GATT. Wenn es gelingt, diesen Regeln wieder zur Durchsetzung zu verhelfen und gleichzeitig auf globaler Ebenen wirksame Klimapolitik zu betreiben, sind wesentliche Schritte zu einer sozialen Untermauerung der Globalisierung gemacht.

Literaturnachweise

Donges, Juergen B und Andreas Freytag (2009), Allgemeine Wirtschaftspolitik, 3. Auflage, Stuttgart: UTB, Lucius & Lucius.

Doucoulagos, Hristos und Martin Paldam (2009), The aid effectiveness literature: the sad results of 40 years of research, Journal of Economic Surveys, Vol. 23(3),433-461.

Eucken, Walter (1952/1990), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen: UTB, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Giersch, Herbert (1985), Eurosclerosis, Kieler Diskussionsbeiträge, 2, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.

Hull, Cordell (1945), The Memoirs of Cordell Hull, 2 Bände, New York: The Macmillan Company.

Klodt, Henning (1999), Internationale Politikkoordination: Leitlinien für den globalen Wirtschaftspolitiker, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.

Konrad Adenauer Stiftung (2009), Leitlinien für Wohlstand, soziale Gerechtigkeit und nachhaltiges Wirtschaften, Berlin http://www.kas.de/wf/doc/kas_18986-544-1-30.pdf?100308125112, aufgerufen am 14.12.2017.

Laaser, Claus-Friedrich und Rosenschon, Astrid (2016), Subventionen in Deutschland bis zum Jahre 2015/2016 – Das Geld sitzt deutlich lockerer, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.

Leisering, Lutz (2008), Soziale Globalisierung? Die Entstehung globaler Sozialpolitik, Aus Politik und Zeitgeschichte, www.bpb.de, aufgerufen am 8.11.2017.

Marx, Reinhard (2006), Wirtschaftsliberalismus und Katholische Soziallehre. Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics 06 /3.

North, Douglass C. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press.

Olson, Mancur (1985), Aufstieg und Fall von Nationen, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Van den Bossche, Peter und Zdouc, Werner (2017), The Law and Policy of the World Trade Organization, Cambridge et al. Cambridge University Press.

Internationaler Wettbewerb und soziale Verantwortung der Unternehmen: zur Kompatibilität

Aktueller könnte das Thema nicht sein. Seit geraumer Zeit wird auf internationaler Ebene und auch in Deutschland über die künftige Gestalt der Welthandelsordnung ebenso diskutiert wie über die Frage, wie in einem auf Wettbewerb basierenden Freihandelssystem die soziale und ökologische Verantwortung der Unternehmen erreicht und gesichert werden kann. Bei den zum Teil recht kontroversen Debatten geht es in erster Linie um das „Wie“.

A. Rechtliche Verbindlichkeit vs. Freiwilligkeit

Wie viel rechtliche Verbindlichkeit braucht eine Reform, die sich an den Leitbildern globaler Gerechtigkeit und globaler sozialer Verantwortung der Wirtschaftsakteure orientiert und wie viel Freiwilligkeit reicht aus, um in einem auf dem Wettbewerb der Unternehmen basierenden internationalen Handel soziale Verantwortung zu praktizieren.

Spätestens seit der Zunahme gewalttätiger Konflikte in vielen Teilen der Welt, der Zunahme von Flüchtlingen aus Krisengebieten und aus Ländern, die ihren Menschen keine menschenwürdigen Lebensbedingungen bieten können, ist das „Ob“ weniger umstritten. Es wächst die Einsicht, dass für



Prof. Dr. rer. publ. Edda Müller ist Vorsitzende von Transparency International Deutschland.

die Ursachen dieser Konflikte auch kurzsichtige Wirtschaftsinteressen von Unternehmen der Industrieländer verantwortlich sind und deshalb ein pures „weiter so“ weder ethisch vertretbar, wirtschaftlich vorteilhaft noch politisch verkraftbar ist.

Einige Beispiele für verantwortungsloses Verhalten, das durchaus noch nicht der Vergangenheit angehört, will ich hier nennen:

- Tolerierung autoritärer Regime und korrupter Eliten im Interesse des Zugangs zu billigem Öl und Gas sowie anderen Rohstoffen;
- Gleichgültigkeit und Desinteresse gegenüber Sozialdumping und der Verletzung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten aus Interesse an möglichst billigen Lieferketten;
- Förderung von Monokulturen in Entwicklungsländern wegen des Interesses an möglichst billigen Nahrungsmitteln wie billiger Kaffee, Zucker und Südfrüchte. Dies macht diese Länder extrem abhängig von der Entwicklung der Weltmarktpreise und vom Import subventionierter Nahrungsmitteln aus westlichen Ländern zur Versorgung ihrer Bevölkerung.

Begleitet wurde dies durch eine Zollpolitik, die den Aufbau von Verarbeitungsbetrieben und Wertschöpfung in den Entwicklungsländern verhinderte. Der Grundsatz lautet: Je weiter verarbeitet ein Produkt ist, desto höher ist der Einfuhrzoll. Ein Beispiel der Welthungerhilfe: Der Einfuhrzoll für Kakaobohnen nach Deutschland betrug 1997 null Prozent, für Kakaopulver 4 Prozent und Vollmilchschokolade 23 Prozent.

B. Rechtliche und faktische Rahmenbedingungen

Wie sehen die rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen aus, mit denen es ein Unternehmen zu tun hat, wenn es soziale Verantwortung praktizieren will? Kann ein Unternehmen im internationalen Wettbe-



werb soziale Verantwortung praktizieren, wenn seine Konkurrenten dies nicht tun? Was müsste geschehen, um sozial verantwortliches Verhalten von Unternehmen zu fördern und zu belohnen?

Zu den Rahmenbedingungen: Korruption ist ein Grundübel im internationalen Wirtschaftsgeschehen und eine wichtige Ursache für die Verletzung von Menschenrechten und die soziale Not in vielen Ländern der Welt. Beispiel: Rana Plaza Katastrophe-Studie von 2013 „Readymade Garments Sector: Problems of Good Governance and Way Forward“ von TI Bangladesh und gemeinsame Arbeitshilfe gegen Korruption „Undress Corruption“.

Zu berücksichtigen ist dabei der internationale Rechtsrahmen, also:

- die OECD Konvention zur Strafbarkeit von Auslandsbestechung von Amtsträgern (1997); im Jahr 2017 blickte sie auf ihren 20. Geburtstag zurück. Zu verweisen ist ferner auf den Transparency In-

ternational’s Report „Exporting Corruption 2015“: Nur D, CH, UK und US wiesen zufriedenstellende Ergebnisse auf, wohingegen 20 der 41 OECD-Länder als defizitär befunden wurden. Bis zur Umsetzung in deutsches Recht im Jahr 1999 konnten Unternehmen Bestechungsgelder in internationalen Geschäften als „nützliche Aufwendungen“ von der Steuer absetzen.

- United Nations Convention Against Corruption (UNCAC – 2003), die in Deutschland erst in der letzten Legislaturperiode ratifiziert wurde. Sie sieht eine Bestrafung verschiedener Korruptionsstraftaten, von Geldwäsche, Einfrieren und Beschlagnahme von Geldern aus Korruption, aber auch internationale Amtshilfe und regelmäßige Vertragsstaatenkonferenzen vor.

Das internationale Handelsrecht sieht keine sonstigen Rechtspflichten vor, insbesondere keine Verpflichtung zur Einhaltung sozialer Pflichten – wie etwa der ILO Standards oder von Pflichten zur Wahrung der Menschenrechte. Dies ist kein Wunder,

wenn man die theoretische Begründung für die Überlegenheit des Freihandels sowie internationaler Wirtschaftsbeziehungen und Arbeitsteilung rekapituliert. Ricardos Gesetz der komparativen Kosten beeinflusst noch heute das wirtschaftswissenschaftliche Denken. Bei den Produktionskosten sind es aber nicht länger natürliche Faktoren wie die Verfügbarkeit von Sonne, Wasser und Boden, die den Produktionsstandort bestimmen, sondern billige Rohstoffe, niedrige Löhne, Sozialdumping und Umweldumping.

Unzureichende Rechtspflichten sollen derzeit durch vielfältige Initiativen mit Empfehlungscharakter kompensiert werden. Die wichtigsten sind:

- die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die Sorgfaltspflichten formulieren. Sie stellen den einzigen multilateral vereinbarten, umfassenden Kodex für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln dar, zu dessen Förderung sich Regierungen verpflichten. Sie sehen einen staatlichen außergerichtlichen Beschwerde-mechanismus und nationale Kontaktstellen vor;
- die G 7- und G 20-Beschlüsse zum Thema Lieferkette. Im Wesentlichen bieten sie KMU Hilfen zur Umsetzung und fördern Aktivitäten unter dem Dach der ILO;
- das Beispiel Textilbündnis, ein Multistakeholderprozess mit derzeit 150 Mitgliedern. Sie decken 50 % des deutschen Textilmarktes ab. Dadurch verpflichten sich Firmen zu individuellen Maßnahmen; seit 2018 besteht eine Verpflichtung zur Veröffentlichung;
- die UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, namentlich der nationale Aktionsplan von 2016;
- die ILO Standards.

Daneben bestehen Regelwerke für Reporting; das Instrument bildet hier die Transparenz. Zu nennen sind:

- UN Global Compact
- Global Reporting Initiative, die die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Regierungen, Nicht-

Regierungs-Organisationen und Unternehmen unterstützt;

- Deutscher Nachhaltigkeitskodex;
- die Richtlinie der EU zu Corporate Social Responsibility – seit März 2017 in deutsches Recht umgesetzt;
- Bilanzrichtlinie-Umsetzungsgesetz (BILRUG) und Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).

Bei einer Bewertung ist festzustellen, dass diese Regelwerke kaum vergleichbar sind. Der Berichterstattung ist eine gewisse Beliebigkeit zu eigen, doch Unternehmen bietet vor allem der Deutscher Nachhaltigkeitskodex eine gute Checkliste und Arbeitshilfe.

Hier einige ausgewählte Beispiele aus dem 20 Punkte umfassenden Katalog von Kriterien des Deutschen Nachhaltigkeitskodexes, zu denen Unternehmen berichten sollen; diese Kriterien bilden einen Maßstab für ein nachhaltiges und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln:

- Kriterium 2: Wesentlichkeit
- Kriterium 3: Ziele
- Kriterien 5, 6, 7: Verantwortung in der Unternehmensführung, Regeln und Prozesse, Kontrolle
- Kriterium 8: Anreizsysteme
- Kriterium 11: Inanspruchnahme von natürlichen Ressourcen wie Wasser, Boden, Abfall Energie, Fläche, Biodiversität sowie Emissionen
- Kriterium 14: Arbeitnehmerrechte
- Kriterium 17: Menschenrechte, z. B. keine Zwangs- und Kinderarbeit.

Eine nicht unerhebliche Rolle spielen auch firmeneigene Logos und Verbraucherinformationen. Ein Beispiel unter vielen bildet das Textilsiegel „Better Cotton“. Eine Überprüfung erfolgt bei Vergabe und sodann in regelmäßigen Abständen durch unabhängige Dritte. Die Nachhaltigkeitstests der Stiftung Warentest sind hingegen selten, weil teuer; es besteht zudem eine geringe Informationsbereitschaft mancher Unternehmen. Der sog. CSR-Preis (Corpo-

rate Social Responsibility), der für Unternehmensverantwortung vergeben wird, aber auch der Nachhaltigkeitspreis, der besonders nachhaltig agierende Unternehmen und Kommunen sowie Forschungseinrichtungen und Bauprojekte würdigt, entfalten ihre Wirksamkeit vor allem nach innen. Ihre Außenwirkung ist m.E. gering.

C. Bewertung der rechtlichen und faktischen Situation

Der Rahmen, in dem sich internationales Unternehmertum entfaltet, ist kein verlässliches level playing field, dennoch aber ist sozialverantwortungsvolles unternehmerisches Verhalten durchaus keine Seltenheit. Es stellt gleichsam ein Element praktizierter Risikovorsorge dar, weil dank der Watchdogfunktion von Vertretern der Zivilgesellschaft und der Berichterstattung der Medien unethisches Verhalten und Verfehlungen von Unternehmen in der Regel bekannt werden. Dies gilt allerdings nur für funktionierende Demokratien mit aufmerksamen Verbrauchern und hilft wenig als Anreiz für ethisch korrektes Tun in Märkten mit starker Konkurrenz.

Die größte Baustelle bildet gewiss die Behandlung von Transparenz in den Welthandelsregeln der WTO. Das Welthandelssystem schützt Unternehmen, die ihre Waren unter menschenunwürdigen Bedingungen sowie mit Methoden des Sozial- und Umweldumping herstellen lassen. Verbindliche Vorschriften z. B. zum Verbot von Kinderarbeit, zur Einhaltung von Arbeitszeiten sowie zum Arbeitsschutz dürfen den internationalen Handel nicht behindern. Als verbotene, nicht-tarifäre Handelshemmnisse gelten sogar entsprechende Warenkennzeichnungen und Verbraucherinformationen, sofern sie gesetzlich verbindlich vorgeschrieben werden.

Der Markt erlaubt daher keine verlässliche Beurteilung der „inneren Werte“ von Waren und Dienstleistungen sowie der gesellschaftlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen. Nachhaltiger Konsum und verantwortungsbewusstes Konsumentenverhalten, die derzeit gerne eingefordert werden, werden

von den Wettbewerbsregeln des Marktes daher nicht nur nicht unterstützt, sondern vielmehr massiv behindert.

D. Schlussfolgerungen

Soziale Verantwortung von Unternehmen braucht Transparenz, um am Markt belohnt zu werden. Herstellerangaben müssen sich deutlich von Werbung unterscheiden lassen. Label-Flut macht die Wirkung nichtstaatlicher Positivkennzeichnung zunehmend unwirksam. Nötig wäre eine staatliche Negativkennzeichnung und wirksame Kontrolle von Falsch-aussagen. Erforderlich wäre zudem eine Novellierung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) mit dem Ziel, dass unlautere Werbung zur Unwirksamkeit von Kaufverträgen führt.

Im Grundsätzlichen: Verantwortungsvolle Unternehmen brauchen Hilfe von der Politik. Freiwilligkeit und moralische Appelle sind nette Gesten, werden aber die notwendigen verbindlichen Reformen auf dem Weltmarkt nicht ersetzen können.

Globalisierung unter Beschuss: Eine Bestandsaufnahme des Freihandels

A. Etappen der Globalisierung

Internationaler Handel ist seit Jahrtausenden Teil der menschlichen Wirtschaftstätigkeit. Bereits in der Antike fand ein intensiver Austausch von Gütern über Ländergrenzen statt, etwa zwischen China und Persien oder zwischen Ägypten, Griechenland und Italien. Allerdings war das Volumen dieses Außenhandels gering.

Infolge der industriellen Revolution setzte um 1820 die erste Welle der Globalisierung ein. Der internationale Güterhandel intensivierte sich und erreichte bis 1910 seinen vorläufigen Höhepunkt. Andere Facetten der Globalisierung, etwa internationale Finanzströme oder Migration, nahmen während des 19. Jahrhunderts ebenfalls zu.¹

Der Zusammenbruch kam durch die zwei Weltkriege und die große Depression in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In der Folgezeit legte die Globalisierung eine kurze Pause ein. Dies wird in der *Abbildung*



Dr. rer. pol. Jens Südekum ist Professor für International Economics am Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Er ist außerdem Research Fellow beim Center for Economic Policy Research (CEPR) in London und dem CESifo Institut in München.

deutlich, die das gesamte Produktions- und Handelsvolumen der Welt ab 1950 zeigt. Schon in den 1960er und 1970er Jahren wuchs der Welthandel stärker als die Produktion, aber zunächst bloß in bescheidenem Ausmaß.

Mitte der 1980er Jahre ist ein Strukturbruch erkennbar. Das Exportvolumen wächst seitdem deutlich schneller als die Produktion, ab 2000 sogar mit nochmals gesteigerter Rate – damit war die zweite Welle der Globalisierung eingeläutet. Und selbst der Einbruch des Welthandels infolge der globalen Finanzkrise 2007 mutet in der historischen Perspektive bescheiden an und war relativ zügig wieder wettgemacht.

Diese „Hyperglobalisierung“, wie sie bisweilen genannt wird, wurde durch viele Motoren angetrieben.² Zu nennen sind die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs oder der multilaterale Abbau von Zöllen im Rahmen der Uruguay-Runde, die 1995 auch zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) führte. Die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes im Rahmen des Maastrichter Vertrages (1993) sowie der Abschluss des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA – 1994) spielten eine Rolle. Und neben dem Abbau von politischen Handelsbarrieren waren auch Innovationen im Güterverkehr, rückläufige Transportkosten und die zunehmende Fragmentierung von Produktionsprozessen in globalen Wertschöpfungsketten für den starken Aufwuchs des Welthandels verantwortlich.

Vermutlich am meisten hat Asien beigetragen: Diverse asiatische Länder mischten ab den 1990er Jahren verstärkt im Konzert des Welthandels mit, etwa Südkorea, Vietnam oder Bangladesch. Aber all dies wird noch in den Schatten gestellt durch den beispiellosen wirtschaftlichen Aufstieg Chinas. Noch Mitte der 1980er Jahre unterhielt China kaum nen-

nenswerte Handelsbeziehungen mit der westlichen Welt. Durch die vom ehemaligen chinesischen Staatschef Deng Xiaoping forcierte Reformpolitik änderte sich dies schlagartig. Getragen durch ein massives Produktivitätswachstum und enorm verbesserte Marktzugangsbedingungen, die sich aus dem Beitritt zur WTO (2001) ergaben, wuchs der Anteil Chinas am gesamten Welthandel zwischen 1985 und 2014 in einem historisch einzigartigen Prozess von praktisch null auf über 20 Prozent an. Der US-amerikanische Ökonom David Autor bezeichnete diese Entwicklung als „den größten ökonomischen Schock seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs“.³

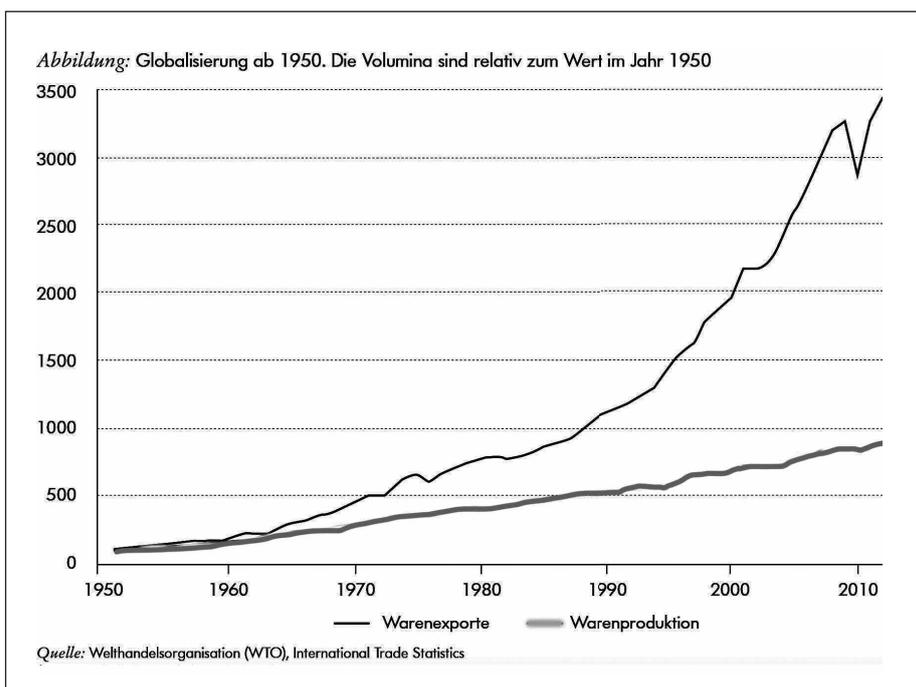
Natürlich ist die zweite Welle der Globalisierung – zumal aus deutscher Perspektive – kein ausschließlich chinesisches Phänomen. Immerhin fand die marktwirtschaftliche Transformation Osteuropas nach dem Fall des Eisernen Vorhangs direkt in unserer Nachbarschaft statt. Diese führte auch dort zu einer enormen Intensivierung von Handelsbeziehungen – im Weltmaßstab zwar geringer als ihr chinesisches Pendant, aber für uns spielten sie aufgrund der geografischen Nähe eine besondere Rolle.⁴ Somit wurde für Deutschland der intensivierte Güterhandel mit diesen zwei Partnern, China und Osteuropa, zu

einer maßgeblichen Dimension der Globalisierung. Globalisierung ab 1950 (© Welthandelsorganisation (WTO), International Trade Statistics)

B. Globalisierung und Wohlstand

Handel erzeugt Wohlfahrtsgewinne, so die zentrale Erkenntnis der bahnbrechenden Arbeit des klassischen Ökonomen David Ricardo (1772–1823), die zu einem zentralen Eckpfeiler der Außenhandels- theorie und der Volkswirtschaftslehre insgesamt geworden ist.

Gemäß Ricardo fallen diese Wohlfahrtsgewinne für alle beteiligten Länder an. Es profitieren also sowohl die aufstrebenden Schwellenländer wie China als auch die entwickelten industrialisierten Staaten wie Deutschland und die USA. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Der wichtigste ist wohl, dass Außenhandel internationale Arbeitsteilung und Spezialisierung erlaubt. Deutschland muss keine Ressourcen in der Produktion von Gütern binden, die andere Länder besser und günstiger herstellen können. Deutschland kann diese Erzeugnisse – zum Beispiel Textilien, einfache Elektroartikel oder Komponenten – importieren und sich in der Produktion auf das konzen-



Globalisierung ab 1950 (© Welthandelsorganisation (WTO), International Trade Statistics)

trieren, was es besonders gut kann. Diesen sogenannten komparativen Vorteil gibt es typischerweise bei qualitativ hochwertigen und spezialisierten Industrieprodukten, zum Beispiel im Maschinenbau, in der Pharmabranche und – bis auf Weiteres – in der Automobilindustrie.

Spiegelbildlich entsteht in Schwellenländern wie China ein exportgetriebenes Wachstum. Dieses wird zumindest in der Anfangsphase durch den Export jener arbeitsintensiven Güter getragen. Im Gegenzug importiert China technologisch höher entwickelte Investitionsgüter, die heimische Produktionskapazitäten erweitern und dadurch zu Wirtschaftswachstum führen.

Diese Vorhersagen des Ricardo-Modells haben sich in der Realität ziemlich präzise bestätigt. Die chinesische Volkswirtschaft verzeichnete bisweilen Wachstumsraten von über zehn Prozent. Dort, wie auch in anderen asiatischen Schwellenländern, haben sich die realen Lebensverhältnisse von Millionen von Menschen erheblich verbessert. So ist der weltweite Anteil von Menschen in extremer Armut seit Anfang der 1990er Jahre von knapp 40 auf unter zehn Prozent gesunken, das globale Medianeinkommen hat sich verdoppelt, auch die Kindersterblichkeit und der Analphabetismus sind stark rückläufig.⁵ Die Verbesserung der durchschnittlichen weltweiten Lebensbedingungen wurde maßgeblich durch die Entwicklungen in China determiniert.⁶ Der ehemalige US-Präsident Barack Obama nannte die asiatische Entwicklung daher auch einmal „eine der größten Erfolgsgeschichten des Kapitalismus überhaupt“.⁷ Ohne die Globalisierung wäre sie schlichtweg nicht denkbar gewesen.

Ein Musterbeispiel für Freihandel ist der Fall freilich nicht. China folgte mitnichten den Vorhersagen des klassisch liberalen Lehrbuchs, das umfassende, spontane und unilaterale Marktöffnungen empfiehlt. Vielmehr wurde die chinesische Integration in den Weltmarkt seitens der Zentralregierung intensiv gelenkt und von einer strategischen Industrie- und Währungspolitik begleitet, die Exporte begünstigte und gleichzeitig den Zugang zum chinesischen

Markt begrenzte. Diese chinesische Interpretation diskreditiert aber nicht die Grunderkenntnis Ricardos: Globalisierung wirkt und führt zu realen Wohlstandsgewinnen.

C. Globalisierungskritik in der westlichen Welt

Laut Ricardo profitieren alle Länder, also auch die reichen Industriestaaten in Nordamerika und Europa, vom Außenhandel. Die vergangenen Jahre zeigten jedoch, dass die Globalisierung in der westlichen Welt, gelinde gesprochen, nicht mehr den allerbesten Ruf genießt. Von links wie von rechts ist sie unter Beschuss geraten.

Im Oktober 2015 gingen in Berlin rund 250.000 Menschen gegen das geplante und inzwischen vorläufig auf Eis gelegte Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) und das mittlerweile in Kraft getretene Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA – 2017) sowie für einen „fairen Welthandel“ auf die Straße. Das war vermutlich die größte Demonstration zum Thema Außenhandel, die es je gab. Getragen von Umwelt- und Verbraucherschützern, Sozialverbänden und Gewerkschaften artikulierten die Kritiker ihre Befürchtung vor einer Aushöhlung ökologischer und sozialer Standards und einer Machtverschiebung zugunsten von multinationalen Konzernen. Vergleichbare Anliegen dominierten den friedlichen Teil der Proteste gegen den G20-Gipfel in Hamburg im Juli 2017. Auch in den USA erhielt die Globalisierungskritik von links starken Zulauf, angeführt vom demokratischen Senator Bernie Sanders.

Auf der rechten Seite des politischen Spektrums sahen wir parallel das Erstarken populistischer und nationalistischer Strömungen. Die US-Präsidentenwahl konnte Donald Trump nur deshalb gewinnen, weil er einige traditionell demokratische Bundesstaaten wie Michigan und Pennsylvania auf seine Seite zog. Diese Staaten im amerikanischen „Rust Belt“ haben in den vergangenen 25 Jahren einen schwerwiegenden wirtschaftlichen Abstieg erlebt, viel schlimmer als etwa das deutsche Ruhrge-

biet. Dafür machte Trump die „schlechten Deals“ verantwortlich, die seine Vorgänger vor allem mit China eingegangen seien und die zu einer Überflutung mit Importen und korrespondierenden Beschäftigungsverlusten geführt hätten.

Im Vereinigten Königreich lief es ähnlich: Wäre nur in London abgestimmt worden, hätte es eine 60-prozentige Mehrheit für den Verbleib in der EU gegeben. Aber in den ehemaligen Industriezentren in Nord- und Mittelengland sahen sich viele Wählerinnen und Wähler von den urbanen Eliten abgehängt und nicht mehr repräsentiert. Der Begriff des „Globalisierungsverlierers“ machte die Runde. Und eben jener Begriff ist mittlerweile auch im deutschen Diskurs angekommen, wenn es um die Wahlerfolge der AfD bei Landtagswahlen und der Bundestagswahl 2017 geht.

Zwischen der Globalisierungskritik von links und rechts gibt es offensichtlich tiefgreifende weltanschauliche Unterschiede. Aber allein die vielen rhetorischen Parallelen, die es zwischen Trump und Sanders beim Thema Außenhandel gibt, zeigen, dass beide im Kern um dasselbe Problem kreisen: die Verteilungseffekte der Globalisierung.

D. Wachstums- und Verteilungseffekte des Außenhandels

Die Existenz von Globalisierungsverlierern steht keineswegs im Widerspruch zur Aussage Ricardos, dass alle Länder vom Außenhandel profitieren. Das folgende, stark vereinfachende Beispiel in der *Tabelle*

kann helfen, eine wichtige Grunderkenntnis zu verdeutlichen.

Stellen wir uns ein Land vor, in dem es zwei Gruppen von Akteuren gibt. Für den Moment genügt es, sie A und B zu nennen, ohne sie genauer zu beschreiben. Wir betrachten das Land zunächst zu einem Zeitpunkt um das Jahr 1990 (genannt „Vorher“), als die zweite Welle der Globalisierung gerade erst begann. In dieser Ausgangssituation besitzt die Gruppe B annahmegemäß ein reales Einkommen von 20 und ist damit doppelt so reich wie Gruppe A, die nur 10 verdient. Das gesamte Bruttoinlandsprodukt des Landes beträgt zum Zeitpunkt "Vorher" somit 30.

Zum heutigen Zeitpunkt (genannt „Nachher“) unterscheiden wir vier mögliche Szenarien: In allen Szenarien ist das Gesamteinkommen des Landes von 30 auf 36 gestiegen. Dieses Wachstum ist kompatibel mit der Aussage Ricardos, dass jedes Land insgesamt von der Globalisierung profitiert. Aber die Szenarien unterscheiden sich hinsichtlich der Verteilung dieses Zugewinns: Szenario 1 und 2 könnte man ein „inklusives Wachstum“ attestieren. Hier steigen alle Einkommen gleichmäßig beziehungsweise profitiert die arme Gruppe A sogar besonders. In Szenario 3 fallen hingegen sämtliche Zugewinne ausschließlich bei Gruppe B an, während das Einkommen der Gruppe A auf dem Niveau von vorher stagniert. Noch gravierender ist es in Szenario 4: Hier verliert Gruppe A absolut gesehen von 10 auf 8, es geht ihr also real schlechter als vorher, während Gruppe B stark überdurchschnittlich zulegt.

Tabelle: Wachstums- und Verteilungseffekte des Außenhandels

	VORHER	NACHHER			
		Szenario 1 „Pro Poor Growth“	Szenario 2 gleichmäßiges Wachstum	Szenario 3 Kompensation der Verlierer	Szenario 4 Stolper- Samuelson
Gruppe A	10	14	12	10	8
Gruppe B	20	22	24	26	28
Summe	30	36	36	36	36

Quelle: Eigene Darstellung

Wachstums- und Verteilungseffekte des Außenhandels (© bpb, Eigene Darstellung)

Welches Szenario tritt nun am wahrscheinlichsten ein? Die Außenhandelstheorie hält auf diese Frage eine unangenehme Antwort bereit: Ein rein marktlicher Allokationsprozess neigt durchaus zum Szenario 4, das von vielen (zumal von Gruppe A) als unfreundlich empfunden werden dürfte. Hier koexistiert nämlich ein aggregierter Gewinn mit individuellen Verlusten. Globalisierung erzeugt innerhalb des Landes Gewinner und Verlierer, und der Gesamtzuwachs kommt zustande, weil die Gewinner stärker gewinnen als die Verlierer verlieren.

Diese Erkenntnis ist weder neu, noch irgendwie linkskeynesianisch oder marxistisch angehaucht. Das Resultat basiert auf dem Theorem von Wolfgang Stolper und dem Nobelpreisträger Paul Samuelson aus dem Jahr 1941, das ein integraler Bestandteil der neoklassischen Außenhandelstheorie ist, die auf dem Paradigma des vollständigen Wettbewerbs mit perfekt funktionierenden Märkten beruht. Es ist gewissermaßen Teil des ökonomischen Mainstreams und in allen guten Lehrbüchern zu finden.

Für das Zustandekommen von Szenario 4 wirken mehrere Faktoren zusammen: Einerseits führt Außenhandel zu handfesten Vorteilen für alle, nämlich neue, bessere und günstigere Produkte. Aber Außenhandel führt auch zu Strukturwandel, und hier liegt der Schlüssel für die Probleme: Länder spezialisieren sich auf die Bereiche, in denen sie besonders gut sind. Deutschland und die USA haben im Weltmaßstab einen komparativen Vorteil bei technologisch hochentwickelten Gütern, die relativ viel Humankapital, also sehr gut ausgebildete Beschäftigte und Spezialisten, benötigen. Einfache Arbeit mit geringen Qualifikationsprofilen und einem hohen Anteil an Routinetätigkeiten ist in diesen Exportsektoren jedoch nicht so wichtig.

Schwellenländer wie China haben ihren komparativen Vorteil hingegen eher in arbeitsintensiven Branchen. Folglich werden diese Branchen – etwa die Textil- oder Spielwarenindustrie – im Zuge des Globalisierungsprozesses in Deutschland schrumpfen, weil wir diese Güter fortan importieren. Hier

durch werden bei uns Arbeitskräfte freigesetzt. Die expandierenden kapitalintensiven Exportunternehmen benötigen aber nicht so viel zusätzliches Personal. Die Folge ist, dass sich die relative Nachfrage nach einfacher Arbeit und damit die Löhne und Einkommen derer, die sie verrichten, reduzieren.

In Ländern wie Deutschland oder den USA werden Kapitalbesitzer und Hochqualifizierte besonders von der Globalisierung profitieren, während einfache und niedrig qualifizierte Arbeiter tendenziell verlieren. In Schwellenländern wie China und vielen osteuropäischen Staaten ist es gerade andersherum. Es ist deshalb auch nicht erstaunlich, dass breite Bevölkerungsschichten dort insgesamt weit weniger globalisierungskritisch sind als in der westlichen Welt.⁸

E. Unvermeidliche Globalisierungsverlierer?

Nun wäre es arg verkürzt zu behaupten, innerhalb der Industriestaaten führe der Außenhandel zwingend dazu, dass die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer werden. Das Stolper-Samuelson-Theorem läuft zwar auf diese Aussage hinaus. Aber es ist kein Naturgesetz, sondern eine statische Theorie, die potenziell andere relevante Faktoren ausblendet.

So könnte Außenhandel durchaus zu einem allgemeinen Lohn- und Einkommenswachstum infolge von Produktivitätssteigerungen führen. Immerhin erreichen Firmen einen größeren Absatzmarkt, sodass sich die Anreize für Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen verbessern. Außerdem erhalten sie Zugang zu besseren Technologien, die in einer globalisierten Welt rascher international diffundieren. Ein dadurch erzeugter allgemeiner Wachstumseffekt wird oft als *lifting all boats* bezeichnet und könnte parallel zu den oben dargestellten Verschiebungen stattfinden. Ist er hinreichend stark, dann haben die Verlierer nur noch relativ zu den Gewinnern, aber nicht in einem absoluten Sinne Einbußen.

Auf der anderen Seite kann es zu weiteren Problemen auf der Verliererseite kommen: So gilt das Stolper-

Samuelson-Argument bereits in einem hypothetischen Umfeld mit perfekter Mobilität, wo zum Beispiel ein entlassener Schneider über Nacht einen neuen Job in der Automobilindustrie fände. Selbst wenn das so wäre, würden sich die Löhne für einfache Tätigkeiten aufgrund der relativen Nachfrageverschiebung reduzieren. Aber ein Berufs- und Branchenwechsel ist in der Realität für die betroffenen Individuen keineswegs so einfach zu verkraften, sondern geht mit enormen individuellen Anpassungskosten einher.⁹ Globalisierungsverlierer sind also mit mehreren Problemen konfrontiert.

Weitere Chancen und Risiken kommen hinzu, denn Globalisierung ist vielschichtiger als bloß eine Intensivierung des Güterhandels. Sie eröffnet ebenso die Möglichkeit, dass Firmen Teile ihrer Wertschöpfungskette oder ganze Produktionsstandorte ins Ausland verlegen. Sie umfasst zudem die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs sowie zunehmend auch internationale Migrationsströme. Ähnlich wie beim klassischen Güterhandel haben all diese Phänomene wichtige Wachstums- und Effizienzpotenziale, sie vergrößern also tendenziell auch das gesamte zur Verfügung stehende Einkommen. Aber sie kommen deswegen nicht automatisch allen Menschen gleichermaßen zugute. Überall ergeben sich komplizierte Verteilungsimplicationen.

Ob und wenn ja wie viele Menschen in der westlichen Welt durch die Globalisierung real schlechter gestellt wurden, lässt sich aufgrund der Komplexität der Zusammenhänge kaum seriös beziffern. Unstrittig ist aber, dass Einkommensverteilungen in praktisch allen Industriestaaten seit 1990 ungleicher geworden sind. Die Globalisierung hatte daran einen gewichtigen Anteil. Selbst wenn alle in einem absoluten Sinne durch sie gewonnen hätten, was durchaus umstritten ist, so haben längst nicht alle im gleichen Ausmaß profitiert. Diese ungleiche Begünstigung durch einen Prozess, der oft als exogen und von außen vorgegeben wahrgenommen wird, ist wohl letztlich der Kern für die verschiedenen Spielarten der Globalisierungskritik, die wir in Europa und Nordamerika beobachten.

F. Protektionismus als Antwort?

Die Agenda des Protektionismus und der nationalen Abschottung laufen letztlich auf den Versuch hinaus, die Uhr zurückzudrehen. Wenn Globalisierung tatsächlich in das Szenario 4 in der *Tabelle* führt, dann würde doch – schematisch gesprochen – die Verlierergruppe A durch die Rückkehr zur Situation „Vorher“ in ihren Realeinkommen rehabilitiert. Globalisierungskritik von rechts scheint beseelt von diesem Gedanken, dass die Wiedergeburt von Handelsbarrieren die heimische Industrie in ein goldenes Zeitalter zurückführen könnte – wofür auch der Slogan „Make America Great Again“ steht.

Ob das realistisch ist, darf stark bezweifelt werden. Die obigen Modellzusammenhänge sind rein statischer Natur und vernachlässigen dynamische Faktoren. Was würde also geschehen, wenn Donald Trump (der persönlich ein Mitglied der Gewinnergruppe B ist) im Extremfall sämtliche Handelsverflechtungen mit dem Rest der Welt kappte, etwa durch einen Austritt aus der WTO und die Einführung von hohen Importzöllen? Sofort wären sämtliche allgemeine Vorteile von Außenhandel passé. Die Preise für amerikanische Konsumenten würden enorm steigen, weil die günstigen Importe von Final- und Zwischengütern wegfallen und alle Wertschöpfungsketten wieder national organisiert werden müssten. Aber entstehen dadurch nicht viele neue Jobs in der Industrie, sodass die Nachteile aufgefangen werden? Nein, vermutlich nicht – denn die Technologie ist heute nicht mehr dieselbe wie in den frühen 1990er Jahren. Selbst wenn die amerikanische Industrieproduktion wieder ansteige, sie würde nicht mehr vom *blue-collar worker* (Arbeiter im Blaumann) erledigt, sondern vornehmlich von Maschinen und Robotern. Unter dem Strich verbliebe der aggregierte Wohlstandsverlust, aber der Gruppe A ginge es wohl trotzdem nicht wieder besser.

Der Nobelpreisträger Paul Krugman hat hierfür ein bittersüßes Bild entworfen: Ein Fußgänger wird von einem Auto überfahren und liegt am Boden. Der

Fahrer bemerkt den Unfall und will ihn rückgängig machen. Aber das gelingt ihm nicht dadurch, dass er den Rückwärtsgang einlegt und den Verletzten nochmals überrollt.¹⁰

G. Gestaltung der Globalisierung

Niemand wird es der Verlierergruppe verdenken können, dass sie Kritik an einer Globalisierung übt, die ihr am Ende des Tages nichts oder zumindest weit weniger als anderen gebracht hat. Deutlich sinnvoller als ein protektionistischer Reflex ist hingegen eine gänzlich andere Strategie zur Gestaltung der Globalisierung: eine faire Umverteilung der Zugewinne.

Das Stolper-Samuelson-Theorem bezieht sich auf die Markteinkommen der Akteure. Diese Primärverteilung kann aber wirtschaftspolitisch beeinflusst werden. Das Gesamteinkommen des Landes wächst insgesamt an, im Beispiel von 30 auf 36. Also kann der Staat der Gruppe B einen Teil des Zugewinns wieder entziehen und an Gruppe A kanalisieren. Das Mindestmaß an notwendiger Umverteilung entspricht dabei dem Szenario 3. Aber auch die weit-ergehenden Szenarien 1 und 2 sind prinzipiell umsetzbar, denn beide Gruppen würden immer noch absolut gewinnen.

Bisweilen wird argumentiert, dass diese Kompensation der Verlierer immer bloß angekündigt, aber nie in die Tat umgesetzt worden sei.¹¹ Diese Aussage erscheint mir zu einseitig. Das Steuer- und Sozialsystem sorgt im gewissen Maße permanent für Einkommensumverteilung und Absicherung, unabhängig von der Globalisierung, und in Deutschland sogar mehr als anderswo. Ein handelsinduzierter Anstieg in der Ungleichheit der Bruttoeinkommen wird auf diesem Weg bei den verfügbaren Nettoeinkommen wieder gedämpft. Trotzdem scheinen viele das gegenwärtige Maß der Umverteilung als unzureichend zu empfinden. Um breite Akzeptanz für den insgesamt wohlfahrtssteigernden Prozess der Globalisierung zu erzeugen, genügt es nicht, wie in Szenario 3 bloß reale Verluste bei Gruppe A zu vermeiden. Es sind echte Zugewinne auf breiter Basis

erforderlich, wie in den Szenarien 1 oder 2, um mehrheitlichen Zuspruch zu gewinnen.

Was unter einer „Kompensationspolitik“ für die Verlierer der Globalisierung genau zu verstehen ist, wurde lange Zeit unter Ökonomen kaum diskutiert. Es ist durchaus fraglich, ob mehr klassische Einkommensumverteilung das probate Mittel der Wahl ist. Statt auf monetäre Entschädigungen für erlittene Einkommensverluste zu setzen, könnte die geeignete Antwort eher in einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik liegen.¹² Auch dies kostet freilich Geld und erfordert einen effektiven Finanzierungsbeitrag der Globalisierungsgewinner. Diesen zu erhalten, wird jedoch immer schwieriger in einer Welt der mobilen Steuerbasen, die durch zunehmende Einkommensverlagerung in Steueroasen gekennzeichnet ist. Zentral ist außerdem die soziale Durchlässigkeit zwischen den Gruppen. Um im Bild zu bleiben: Es muss individuell möglich bleiben, intra- oder zumindest intergenerationell von der Verlierergruppe in die Gewinnergruppe zu wechseln. Hierfür scheint Bildungspolitik das entscheidende Mittel zu sein.

H. Ausblick

Für eine funktionierende Globalisierung reicht Freihandelspolitik alleine nicht aus. Sie muss kombiniert werden mit einem breit angelegten Gesellschaftsvertrag, der die Zugewinne aus der Globalisierung breit streut.

Die vielleicht wichtigste Erkenntnis der vergangenen Jahre ist, dass sich ein solches „inklusives Wachstum“ nicht mehr von selbst einstellt. In arbeitsreichen Schwellenländern mag dies aufgrund der dortigen komparativen Vorteile noch funktionieren. Aber in den hoch entwickelten, kapitalreichen Industriestaaten ist ein aktives wirtschaftspolitisches Eingreifen erforderlich, ganz im Sinne des liberalen Lehrbuchsatzes von der „Kompensation der Globalisierungsverlierer“. Die Notwendigkeit dazu besteht schon seit geraumer Zeit. Aber es hat wohl erst der globalen Finanzkrise und der daraufhin einsetzenden Entfesselung des Populismus bedurft, damit die Thematik ganz oben auf die Agenda kommt.

Bei der Ausgestaltung dieses Programms müssen viele unterschiedliche Politikbereiche ineinandergreifen, von der Steuer- und Sozialpolitik, über die Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik, bis hin zur Bildungspolitik. In vielen Domänen, etwa beim Kampf gegen Steueroasen, ist zudem internationale Koordination erforderlich, weil einzelne Länder unilateral kaum etwas ausrichten können. Scheitert diese Mammutaufgabe, werden Protektionismus und Populismus vermutlich die Oberhand gewinnen – mit allen Konsequenzen, die das haben wird.

Der Beitrag erschien zuerst in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (APuZ) in der Ausgabe APuZ 4-5/2018.

¹ Vgl. Chandy, Laurence/Seidel, Brina, Is Globalization's Second Wave about to Break?, Brookings Institution, Global View 4/2016.

² Vgl. Rodrik, Dani, The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy, New York 2011.

³ Autor, David H./Dorn, David/Hanson, Gordon H., The China hock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade, in: Annual Review of Economics 8/2016, S. 205–240.

⁴ Dauth, Wolfgang /Findeisen, Sebastian/Südekum, Jens, The Rise of the East and the Far East: German Labor Markets and Trade Integration, in: Journal of the European Economic Association 6/2014, S. 1643–1675.

⁵ Vgl. Our World in Data, <https://ourworldindata.org>.

⁶ Vgl. Lakner, Christoph/Milanovic, Branko Global Income Distribution from the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession, in: Revista De Economía Institucional 32/2015, S. 71–128.

⁷ Obama, Barack, The Way Ahead, 8.10.2016, <http://www.economist.com/news/briefing/21708216-americas-president-writes-us-about-four-crucial-areas-unfinished-business-economic>.

⁸ Siehe Jäkel, Ina/Smolka, Marcel, Trade Policy Preferences and Factor Abundance, in: Journal of International Economics 106/2017, S. 1–19. Dass in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern eine hohe Ungleichheit herrscht, hat häufig nichts mit dem Außenhandel oder den Verteilungseffekten der Globalisierung zu tun, sondern mit den dortigen oft autokratischen und korrupten Institutionen. Der Effekt von Handelsliberalisierung ist in diesen Ländern grundsätzlich zwar "inklusive", weil der komparative Vorteil auf arbeitsintensiven Gütern liegt, aber das kann durch die Selbstbereicherung von herrschenden Kasten überlagert werden.

⁹ Vgl. Autor, David/Dorn, David/Hanson, Gordon H., The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the US, in: American Economic Review 6/2013, S. 2121–2168; eine Analyse für Deutschland bieten Dauth/Findeisen/Südekum (Anm. 4).

¹⁰ Krugman, Paul, Oh! What a Lovely Trade War, 3.7.2017, <http://www.nytimes.com/2017/07/03/opinion/trump-trade-war.html>.

¹¹ Vgl. Rodrik, Dani Populism and the Economics of Populism, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 23559, 6/2017.

¹² Vgl. Südekum, Jens, Die Globalisierungsverlierer kompensieren – aber wie?, in: Wirtschaftsdienst 8/2017, S. 566–570; ders., Wie kann der Staat Wettbewerbsverlierern helfen?, 23.9.2017, <http://www.faz.net/aktuell/-15210042.html>.

Globale Ungleichgewichte im Außenhandel und der deutsche Exportüberschuss

Die sogenannten außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte sind seit Längerem eines der brisantesten Themen in der wirtschaftspolitischen Debatte. Viele Ökonomen sehen hierin eine der tieferen Ursachen für die jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrisen. Infolge der „Großen Rezession“ ab 2008 sind daher gegenwärtig viele Länder bemüht, ihre hohen Leistungsbilanzdefizite zu verringern. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn gleichzeitig die Leistungsbilanzüberschüsse anderer Länder reduziert werden. So hatte der frühere US-Finanzminister Timothy Geithner vor allem die Überschussländer China, Deutschland und Japan im Blick, als er 2010 im Rahmen von Verhandlungen der G20-Länder vorschlug, international verbindliche Obergrenzen für Leistungsbilanzsalden von vier Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts (BIP) festzulegen. Im Oktober 2013 erneuerte das US-Finanzministerium seine Kritik am deutschen Exportüberschuss. Diese wurde jedoch vom deutschen Finanzministerium als „nicht nachvollziehbar“ und vom Maschinenbauer-Branchenverband sogar als „völliger Unsinn“ zurückgewiesen.¹ Auch in der Debatte um die Krise des



Dr. rer. pol. Till van Treeck ist Univ.-Prof. für Sozialökonomie an der Universität Duisburg-Essen und Geschäftsführender Direktor am Institut für Sozialökonomie.

Euroraums steht Deutschland wegen seines unverändert hohen Leistungsbilanzüberschusses zunehmend in der Kritik, zuletzt auch von Seiten der Europäischen Kommission.

Die politischen Diskussionen über die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte sind nicht zuletzt deswegen so schwierig, weil deren Ursachen so komplex wie umstritten sind. Zudem können die Gründe für eine außenwirtschaftliche Schiefelage von Land zu Land sehr verschieden sein. Beispielsweise können Arbeits- und Produktmarktregulierungen oder unzureichende Wechselkursanpassungen eine Rolle spielen, aber auch internationale Nachfrageunterschiede, Finanzmarktüberhebungen, Rohstoffpreisentwicklungen oder Lohn-, Sozial- und Umweltdumping. Umstritten ist auch, inwieweit und mit welchen Mitteln die Wirtschaftspolitik außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten entgegenwirken kann.

Exemplarisch kann dies anhand der Kontroverse um den Exportüberschuss Deutschlands verdeutlicht werden.² In der öffentlichen Debatte scheinen häufig Leistungsbilanzüberschüsse *per se* als Ausdruck besonderer wirtschaftlicher Stärke angesehen zu werden. Nur eine Minderheit unter den Ökonomen hält jedoch die Höhe des deutschen Leistungsbilanzüberschusses für angemessen. Eine häufig angeführte Rechtfertigung für den Leistungsbilanzüberschuss ist, dass die deutsche Gesellschaft durch den Aufbau von Vermögen im Ausland für den bevorstehenden demografischen Wandel vorsorgen müsse. Manche Ökonomen hingegen fordern zur Überwindung der Exportabhängigkeit eine weitere Deregulierung der Arbeits- und Produktmärkte in Deutschland. Hierdurch sollen Investitionen insbesondere im Dienstleistungssektor für die Unternehmen attraktiver gemacht werden und damit die Binnennachfrage im Verhältnis zur Exportwirtschaft gestärkt werden.³ [3] Andere empfehlen im Gegenteil eine stärkere Regulierung des Arbeitsmarktes, die Erhöhung der Löhne sowie steuer- und sozialpolitische



Maßnahmen zur Reduzierung der Ungleichheit zwecks Stärkung der Konsumnachfrage.⁴ Eine weitere Möglichkeit zur Stärkung der Binnennachfrage kann im Ausbau staatlicher Investitionen etwa in Bereichen wie Infrastruktur und Bildung gesehen werden.⁵ Die deutsche Debatte ist auch im Zusammenhang zu sehen mit der europäischen und internationalen Diskussion um die Harmonisierung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards. Denn diese können sowohl die binnenwirtschaftliche Wachstumsdynamik als auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen. Zudem setzt sich derzeit vermehrt die These durch, dass die globalen Leistungsbilanzungleichgewichte eng mit dem starken Anstieg der Einkommensungleichheit in vielen Ländern während der vergangenen Jahrzehnte zusammenhängen. Im Folgenden werden zunächst verschiedene Definitionen und Konzepte rund um den Begriff des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts erörtert. Daraufhin wird die Rolle der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte für die Weltwirtschaftskrise ab 2008 sowie für die Krise des Euroraums ab 2010 skizziert. Anschließend werden die zentrale Bedeutung von steigender Einkommensungleichheit für die Ent-

wicklung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte seit den 1980er Jahren diskutiert und einige wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen gezogen.

A. Außenwirtschaftliches Ungleichgewicht

Wenn gesagt wird, ein Land befinde sich im außenwirtschaftlichen Ungleichgewicht, so ist damit in der Regel gemeint, dass die Handelsbeziehungsweise die Leistungsbilanz von einem normalen Maß abweicht. Die Handelsbilanz beschreibt die Differenz aus den Exporten von Gütern und Dienstleistungen und den Importen eines Landes. Eine positive Handelsbilanz ist gleichbedeutend mit einem Exportüberschuss beziehungsweise einem Importdefizit. Die Leistungsbilanz umfasst neben der Handelsbilanz noch die Einkommensströme zwischen den Ländern, also vor allem Lohn- und Gewinneinkommen, die an das Ausland gezahlt beziehungsweise aus dem Ausland bezogen werden. Die Leistungsbilanzen aller Länder addieren sich notwendigerweise zu Null.

Wenn ein Land mehr importiert, als es exportiert, muss es die Differenz über den Abbau seiner

Forderungen oder die Zunahme seiner Verbindlichkeiten (Kredite) gegenüber dem Ausland finanzieren. In sektoraler Betrachtung ist der Leistungsbilanzsaldo daher immer genau so groß wie die Summe der Finanzierungssalden der inländischen Sektoren, also private Haushalte, Unternehmen und Staat. Wenn die drei inländischen Sektoren in Summe mehr ausgeben als sie einnehmen, liegt ein Defizit in der Leistungsbilanz vor. Wenn die Ausgaben der inländischen Sektoren geringer sind als ihre Einnahmen, liegt ein Leistungsbilanzüberschuss vor.

Inwieweit Leistungsbilanzdefizite oder -überschüsse Ausdruck einer makroökonomischen Fehlentwicklung sind, ist umstritten. Sowohl die wirtschaftswissenschaftlichen Lehrmeinungen als auch die wirtschaftspolitische Praxis haben sich in der jüngeren Geschichte mehrfach stark gewandelt. So warnte etwa der britische Ökonom John Maynard Keynes in den 1930er Jahren eindringlich vor den Gefahren einer nationalen Wachstumsstrategie, die auf Exportüberschüsse gegenüber dem Ausland setzt. Die keynesianische Theorie betont besonders die Möglichkeit eines gesamtwirtschaftlichen Nachfragemangels mit dem Ergebnis von Arbeitslosigkeit. Für

ein einzelnes Land mag demnach der Anreiz bestehen, über die Exporte für Wachstum und Beschäftigung zu sorgen, wenn die inländische Nachfrage unzureichend ist. Dies könnte etwa deshalb der Fall sein, weil die privaten Haushalte oder Unternehmen sparen und Geldvermögen aufbauen möchten (etwa aus Verunsicherung oder für die Altersvorsorge). Ein weiterer Grund könnte sein, dass die Erhöhung staatlicher Ausgaben und der Staatsverschuldung unerwünscht sind. Das Problem besteht freilich darin, dass nicht alle oder auch nur mehrere große Länder gleichzeitig eine solche Strategie verfolgen können, weil ja nicht alle Länder Exportüberschüsse erzielen können.

In den 1920er und 1930er Jahren hatte es angesichts von Massenarbeitslosigkeit und staatlicher Sparpolitik harte internationale Handelskämpfe gegeben, die bekanntermaßen mit schwerwiegenden politischen Konflikten verbunden waren. Keynes forderte daher im Rahmen der Bretton-Woods-Verhandlungen noch während des Zweiten Weltkrieges, dass zukünftig gerade auch Länder mit Exportüberschüssen verpflichtet werden sollten, durch die Stimulierung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage zum Abbau inter-



nationaler Ungleichgewichte beizutragen. Zwar setzte er sich mit seinem ambitionierten Plan nicht ganz durch. Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht im Sinne einer weitgehend ausgeglichenen Leistungsbilanz war aber in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg ein international anerkanntes Ziel der Wirtschaftspolitik. In Deutschland etwa ist es Bestandteil des Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, besser bekannt als das „magische Viereck“.

In den 1970er Jahren kam es zu einer Renaissance der sogenannten neoklassischen Wirtschaftstheorie und zu einer weitgehenden Abkehr von keynesianischen Konzepten in der Wirtschaftspolitik. Neoklassische Ökonomen wendeten ein, dass das Urteil über die „angemessene“ Leistungsbilanz eines Landes nicht von der Politik gefällt werden sollte, sondern das Ergebnis von Marktprozessen sei. So lässt sich eine Reihe von Faktoren anführen, die etwa ein Leistungsbilanzdefizit als Marktergebnis begründen können: Beispielsweise kann erwartet werden, dass Länder mit relativ geringem Pro-Kopf-Einkommen Leistungsbilanzdefizite aufweisen, weil sie ausländische Geldgeber mit Investitionsmöglichkeiten anlocken, die attraktiver sind als jene in reiferen Volkswirtschaften mit bereits hohem Kapitalstock und entsprechend geringerem Modernisierungspotenzial. Ebenso wird erwartet, dass Gesellschaften, die sich auf eine bevorstehende Alterung vorbereiten, Leistungsbilanzüberschüsse anstreben, um aus dem resultierenden Auslandsvermögen einen Teil der zukünftigen Rentenlasten zu bestreiten. Schließlich hofften viele Ökonomen, dass deregulierte globale Finanzmärkte helfen würden, Investitionen und Finanzierungsmittel in die Länder mit besonders attraktiven Standortbedingungen und hohem Innovationspotenzial zu kanalisieren, was zeitweise mit durchaus hohen Leistungsbilanzsalden einhergehen kann. Auch unter Berücksichtigung dieser Erwägungen können die Verschiebungen in den Leistungsbilanzen vieler Länder seit den 1980er Jahren und verstärkt in den 2000er Jahren jedoch keineswegs als harmlose Gleichgewichtsphänomene erklärt werden.⁶ Vielmehr lässt sich ein enger Zusammenhang zwischen den Ungleichgewichten im Außenhandel und der weltweiten Finanzkrise ab 2007 feststellen.⁷

B. Globale Ungleichgewichte und die weltweite Finanzkrise

Das größte Defizitland bei Ausbruch der Krise waren mit großem Abstand die USA, gefolgt von Großbritannien und Spanien. In allen drei Ländern ist es in den Jahren vor der Krise zu einem binnenwirtschaftlichen Boom gekommen, der zum großen Teil über Kredite finanziert wurde. Vor allem die privaten Haushalte sparten nur noch wenig und steigerten ihre Nachfrage nach Konsumgütern und Immobilien auf Basis steigender Verschuldung. Ein immer größerer Teil der kräftig wachsenden Güternachfrage wurde über Importe aus dem Ausland bedient, die zunehmend die eigenen Exporte an das Ausland überstiegen.

Spiegelbildlich zur Entwicklung in den Defizitländern war die binnenwirtschaftliche Dynamik in den Ländern mit steigenden Leistungsbilanzüberschüssen relativ schwach. Die drei größten Überschussländer vor der Krise waren China, Japan und Deutschland. Hier sparten die privaten Haushalte, Unternehmen und Staat in der Summe einen zunehmenden Teil ihrer Einkommen und hielten sich mit Ausgaben zurück. Die im Vergleich zum Ausland schwächere binnenwirtschaftliche Dynamik bedeutete relativ niedrige Importe im Vergleich zu den kräftig wachsenden Exporten.

Als ab Sommer 2007 die privaten Kreditblasen zunächst in den USA („Subprime-Krise“) und bald darauf in weiteren Ländern platzten, brach in diesen Ländern, welche zumeist hohe Leistungsbilanzdefizite aufwiesen, die Nachfrage ein. Es kam zur „Großen Rezession“ und einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Hiervon waren jedoch ebenfalls die Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen betroffen, da deren Wachstum und Beschäftigung ja in zunehmendem Maße von den kreditfinanzierten Importen des Auslands abhängig geworden waren. Diese externe Nachfragequelle versiegte nun plötzlich mit den privaten Schuldenkrisen in den Leistungsbilanzdefizitländern.

Seither ist die Weltwirtschaft auf der Suche nach einem neuen, stabileren Entwicklungsmodell. Die bisherigen Defizitländer sind bemüht, ihre Verschul-

derung und Leistungsbilanzdefizite abzubauen. Insofern dies eine Abschwächung der binnenwirtschaftlichen Entwicklung bedeutet, ist ein kräftigeres Wachstum der Exporte erforderlich, um eine dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit und entsprechende soziale Verwerfungen zu verhindern. Dies wiederum ist nur möglich, wenn die bisherigen Überschussländer eine kräftigere binnenwirtschaftliche Dynamik entfalten mit entsprechend höheren Importen und geringeren Leistungsbilanzüberschüssen. Dieser Prozess ist bisweilen durchaus konfliktreich, und zunehmend geraten auch die Überschussländer in die Kritik. Mittlerweile haben sowohl die chinesische als auch die japanische Regierung die Reduzierung ihrer Leistungsbilanzüberschüsse als klares Ziel ausgegeben. In Deutschland sind bisher kaum Schritte in diese Richtung erkennbar. Die Rolle Deutschlands für die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte ist daher auch im Hinblick auf die Krise des Euroraums weiterhin ein Dauerthema.

C. Eurokrise und außenwirtschaftliche Ungleichgewichte

Der wichtigste Bestandteil der europäischen Finanzpolitik ist der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP). Bis zu seiner Reform 2011 fokussierte der SWP stark auf die Defizite in den Staatshaushalten. Kein Staat sollte ein Haushaltsdefizit von mehr als drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aufweisen. Über den Konjunkturzyklus sollte der Staatshaushalt sogar ausgeglichen sein. Zudem sollte die staatliche Verschuldung insgesamt 60 Prozent des BIP nicht überschreiten.

Im Nachhinein ist offensichtlich, dass der alte SWP insofern falsch konstruiert war, als er die im Vorfeld der Krise gravierenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte im Euroraum nicht hinreichend in den Blick genommen hat. So hatten Länder wie Irland oder Spanien das Drei-Prozent-Kriterium zwischen 1999 und 2007 nicht ein einziges Mal verletzt. Die staatliche Schuldenstandsquote (Staatsverschuldung in Prozent des BIP) sank im gleichen Zeitraum von 49 Prozent auf 25 Prozent in Irland und von 62 Prozent auf 36 Prozent in Spanien. Der Staat erzielte

in den Jahren unmittelbar vor Ausbruch der Krise sogar Haushaltsüberschüsse. Dennoch stürzten Irland und Spanien neben Griechenland und Portugal schnell in die Krise, und für die Staatsanleihen dieser Länder wurden auf den Finanzmärkten nun hohe Risikoaufschläge verlangt, was eine Refinanzierung zunehmend schwierig machte. Dabei wurden die Staatshaushalte dieser Länder noch unmittelbar zuvor von der EU-Kommission und dem EU-Rat als vorbildlich gelobt.

Auffällig ist, dass in allen heutigen Krisenländern (insbesondere Griechenland, Irland, Portugal, Spanien) vor 2010 beträchtliche Leistungsbilanzdefizite entstanden waren. Diese waren Ausdruck von Finanzierungsdefiziten des Staates, vor allem aber des Privatsektors. Ähnlich wie in den USA entwickelte sich in diesen Ländern vor der Krise ein Wachstumsmodell mit relativ kräftiger Nachfrageentwicklung im Bereich des privaten Konsums und der Wohnungsbauinvestitionen. Dieses wurde begleitet durch private Kreditblasen und ein starkes Wachstum des weitgehend unregulierten Finanzsektors. Da die Leistungsbilanz des Euroraums insgesamt gegenüber dem Rest der Welt nahezu ausgeglichen war, standen den Leistungsbilanzdefiziten der jetzigen Krisenländer in etwa gleicher Höhe Leistungsbilanzüberschüsse in anderen Mitgliedsländern des Euroraums gegenüber. Das mit großem Abstand wichtigste Überschussland ist Deutschland, dessen Leistungsbilanz bei Einführung des Euro im Jahr 1999 noch leicht im Minus gewesen war, seit 2002 aber stark angestiegen ist bis auf etwa 7,5 Prozent des BIP im Jahr 2007. Zwischen 1999 und 2007 wies Deutschland neben Italien das schwächste Wirtschaftswachstum im Euroraum auf, und mehr als die Hälfte des gesamten Wirtschaftswachstums entfiel auf die Nettoexporte.

Scheinbar paradoxerweise gilt Deutschland heute als Land mit soliden Staatsfinanzen, obwohl die staatliche Schuldenstandsquote unmittelbar vor der Krise (2007: 65 Prozent) deutlich höher lag als etwa in Irland oder Spanien und etwa auf gleichem Niveau wie in Portugal. Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass die außenwirtschaftliche Position eines Landes ein weitaus besserer Indikator für eine makro-öko-

nomische Schiefelage ist als allein das staatliche Haushaltsdefizit.

D. Einkommensungleichheit als Ursache

Wie eingangs erwähnt, spricht vieles dafür, dass die globalen Ungleichgewichte der vergangenen Jahrzehnte auch Ausdruck eines tiefer liegenden Problems sind, das sich in der Geschichte der Weltwirtschaft in gewissen Abständen immer wieder gestellt hat: Es geht um die Frage, wie in Zeiten stark steigender Einkommensungleichheit eine hinreichend kräftige Güternachfrage gewährleistet werden kann. So vertreten viele Ökonomen⁸ die These, dass das vor der Krise stark gestiegene Leistungsbilanzdefizit der USA eng mit dem Anstieg der Einkommensungleichheit zusammenhing. Dabei bestehen Parallelen zwischen der Krise ab 2007 und der Großen Depression nach 1929, der ebenfalls eine Phase steigender Einkommensungleichheit und privater Haushaltsverschuldung vorangegangen war.⁹

Der Anstieg der Ungleichheit seit den frühen 1980er Jahren in den USA ist insbesondere auf den starken Anstieg der Spitzeneinkommen zurückzuführen. Nach Zahlen der World Top Incomes Database entfallen heute auf das oberste eine Prozent der privaten Haushalte etwa 20 Prozent der gesamten Vorsteuereinkommen. 1980 waren es noch weniger als 10 Prozent. Jedoch konnten die weniger einkommensstarken Haushalte den Rückgang ihres relativen Lebensstandards (und damit ihres sozialen Status⁷) lange Zeit zumindest teilweise durch eine starke Kreditaufnahme kompensieren und so die Konsumnachfrage und damit Wirtschaftswachstum und Beschäftigung hochhalten. Die besonders weitgehende Deregulierung der Finanzmärkte in den USA ermöglichte den Haushalten einen leichten Zugang zu Krediten trotz häufig zweifelhafter Kreditsicherheiten. Gleichzeitig waren durch die Liberalisierung der internationalen Finanz- und Exportmärkte hohe Leistungsbilanzdefizite über einen langen Zeitraum möglich.



Eine ähnliche Entwicklung kann für Großbritannien festgestellt werden, wo es in den Jahren vor der Krise ebenfalls zu einem starken Anstieg sowohl des Anteils der Spitzeneinkommen an den Haushaltseinkommen als auch der Verschuldung der privaten Haushalte kam. Mit der Krise ab 2007 wurde aber die Überschuldung der Privathaushalte in den USA, Großbritannien und andernorts offensichtlich. Somit wurde die durch steigende Ungleichheit bedingte latente Nachfrageschwäche deutlich.

Ökonomen sehen zugleich einen Zusammenhang zwischen der Exportlastigkeit anderer Länder mit der dort ebenfalls steigenden Einkommensungleichheit.¹⁰ Insbesondere in Deutschland stagnierten die Real-löhne im Jahrzehnt vor der Krise, während sich die Gewinneinkommen kräftig entwickelten. Der Anstieg der Einkommensungleichheit, gemessen am Gini-Koeffizienten, war mit am stärksten innerhalb der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).¹¹ Ergebnis war eine zähe Konsum- und Binnennachfrageschwäche: Die deutschen Privathaushalte waren aufgrund anderer sozialer Normen („Angstsparen“) und Institutionen (restriktiverer Zugang zu Krediten) offenbar nicht in der Lage oder willens, auf ihre stagnierenden Einkommen wie die US-Amerikaner mit übermäßiger Kreditaufnahme zu reagieren. Zudem bildete der Unternehmenssektor im Zuge steigender Gewinne seit 2002 regelmäßig Finanzierungsüberschüsse und trug damit zum Leistungsbilanzüberschuss bei.

In mancher Hinsicht ähnlich ist die Situation in China, wo sich unter anderem aufgrund steigender Einkommensungleichheit keine ausreichende Massenkaufkraft entwickelte, um die enormen Produktionszuwächse zu absorbieren. Da das chinesische Finanzsystem im Vergleich etwa zum US-amerikanischen deutlich unterentwickelt ist, konnten die Konsumenten die fehlenden Einkommenssteigerungen nicht durch vermehrte Kreditaufnahme ersetzen.¹² Im Ergebnis beteiligten sich Unternehmen und reiche Privathaushalte in China ebenso wie in Deutschland und andernorts an der Finanzierung des kreditfinanzierten Konsums in den USA, Großbritannien und anderswo und damit an der Verfestigung der globalen Ungleichgewichte.¹³

E. Koordinierung und Harmonisierung

Die Überwindung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte kann nur durch ein international abgestimmtes Vorgehen gelingen. Hierzu gehört zum einen die Koordinierung der makroökonomischen Politik. Dies gilt in besonderem Maße für den Euroraum, da hier nationalstaatliche Instrumente wie Wechselkurs- und Zinspolitik nicht mehr vorhanden sind. Der gegenwärtige Versuch, preisliche internationale Wettbewerbsfähigkeit zurückzugewinnen, ist für die Länder mit Leistungsbilanzdefiziten überaus schmerzhaft: Durch eine hohe Arbeitslosigkeit im Zuge einer ausgeprägten Austeritätspolitik wird zwar die Lohn- und Preisentwicklung abgeschwächt, es drohen aber langfristige Schäden für die ökonomische Leistungsfähigkeit und den sozialen Frieden.

Eine bessere Entwicklung bei den Löhnen und der Einkommensverteilung und eine expansivere Fiskalpolitik in Deutschland könnten hingegen den kriselnden Mitgliedstaaten helfen, ihre Exporte zu steigern und damit die Auslandsverschuldung nach und nach abzubauen. So ist davon auszugehen, dass eine bessere Lohnentwicklung in Deutschland einen kräftigeren privaten Konsum und höhere Wohnungsbauinvestitionen nach sich ziehen würde, ohne die Unternehmensinvestitionen zu schwächen.¹⁴

Für ein derart koordiniertes Vorgehen fehlt aber bisher der regulatorische Rahmen. So wurde auf Druck des deutschen Finanzministeriums bei der Reform des SWP die Obergrenze für zulässige Leistungsbilanzüberschüsse auf sechs Prozent festgelegt, während Defizite bereits ab vier Prozent als exzessiv gelten. Zudem sollen Überschüsse im Gegensatz zu Defiziten nicht sanktioniert werden.

Eine weitere Baustelle ist die Harmonisierung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards. So könnte verhindert werden, dass einzelne Länder durch eine laxere Regulierung Wettbewerbsvorteile im internationalen Handel anstreben zu Lasten von Umweltschutz und sozialem Frieden. Im Rahmen der Europa-2020-Strategie sind hier von den EU-Mitgliedstaaten zwar erste Ziele formuliert worden. Diese sind aber bisher den Vorgaben des SWP faktisch untergeordnet und rechtlich kaum bindend.

Auf globaler Ebene fällt es noch schwerer, verbindliche Zielmarken für Leistungsbilanzsalden, Einkommensverteilung sowie Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards zu vereinbaren. Zumindest aber ist durch die Erfahrung der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrisen weltweit die Einsicht gestiegen, dass diese Themenkomplexe nicht nur aus Gerechtigkeits-erwägungen bedeutsam sind, sondern eng mit der Stabilität des globalen Wirtschaftssystems zusammenhängen.

Der Beitrag ist zuerst in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (APuZ) in der Ausgabe 1-3/2014 erschienen.

¹ Vgl. Spiegel Online vom 31.10.2013, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kritik-der-usa-bundesregierung-und-wirtschaftsweisen-vorwuerfe-zurueck-a-931076.html> (13.11.2013).

² Vgl. Gustav A. Horn/Till van Treeck/Simon Sturn, Die Debatte um die deutsche Exportorientierung, in: Wirtschaftsdienst, (2010) 1, S. 22–28.

³ Vgl. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (Hrsg.), Economic Survey of Germany, Berlin 2012. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich aber, dass die Investitionsschwäche vor der Krise 2008 in erster Linie durch die geringen Bauinvestitionen und öffentlichen Investitionen bedingt ist, was kaum mit den Standortbedingungen der Unternehmen erklärt werden kann. Vgl. Sebastian Dullien/Mark Schieritz, Die deutsche Investitionsschwäche, in: Wirtschaftsdienst, 91 (2011) 7, S. 458–464.

⁴ Vgl. G. Horn/T. v. Treeck/S. Sturn (Anm. 2).

⁵ Vgl. DIW Wochenbericht 26/2013.

⁶ So weichen etwa die von der Europäischen Kommission auf Basis eines neoklassischen Modells geschätzten Leistungsbilanznormen stark von den tatsächlichen Leistungsbilanzsalden ab. Vgl. European Commission (Hrsg.), The Impact of the Global Crisis on Competitiveness and Current Account Divergences in the Euro Area, Brüssel 2010.

⁷ Vgl. Philip R. Lane/Gian Maria Milesi-Ferretti, External adjustment and the global crisis, IMF Working Paper 197/2011.

⁸ Hierzu zählen etwa Raghuram Rajan, früherer Chefökonom des Internationalen Währungsfonds, oder der Nobelpreisträger Joseph Stiglitz. Vgl. für einen Literaturüberblick: Till van Treeck, Did inequality cause the U.S. financial crisis?, in: Journal of Economic Surveys, Vol. 28/3, 2014, S. 421–448.

⁹ Vgl. Michael Kumhof/Romain Rancière Kumhof, Inequality, Leverage and Crises, IMF Working Papers 268/2010.

¹⁰ Vgl. Till van Treeck/Simon Sturn, Did inequality cause the Great Recession?, Conditions of Work and Employment Series 39/2012; Christian A. Belabed/Thomas Theobald/Till van Treeck, U.S. current account deficits and German surpluses: The role of income distribution in global imbalances, Institute for New Economic Thinking (INET), The Institute Blog vom 26.11.2013.

¹¹ Vgl. OECD (Hrsg.), Divided we stand, Paris 2011.

¹² Vgl. Michael Kumhof et al., Income Inequality and Current Account Imbalances, IMF Working Paper 8/2012.

¹³ Vgl. für eine ökonometrische Untersuchung des Zusammenhangs von außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten und Einkommensverteilung: Jan Behringer/Till van Treeck, Income distribution and current account: a sectoral perspective, IMK Working paper 125/2013.

¹⁴ Vgl. S. Dullien/M. Schieritz (Anm. 3).

Landnahme: Finanzialisierte Unternehmen in transnationalen Wertschöpfungsketten

A. Einführung¹

Die sozialwissenschaftliche Globalisierungsdebatte der 1990er Jahre kreiste häufig um den Mythos eines ort- und bindungslosen Unternehmens, das jede seiner Funktionen am weltweit optimalen Standort platzieren konnte. Gegen solche Global Player schien kein Kraut gewachsen, denn der grenzüberschreitenden Mobilität international operierender Konzerne hatten weder Nationalstaaten noch Gewerkschaften und Interessenvertretungen etwas entgegen zu setzen.² Ein Verdienst differenzierterer Analysen war es, diesen Mythos vom bindungslosen Global Player gründlich zu zerstören.

B. Die Mär vom bindungslosen Unternehmen

Das globale, in allen Erdteilen gleichermaßen präsente Unternehmen war eher Fiktion denn empirische Realität. Selbst fokale, d. h. an der Spitze transnationaler Produktionsnetzwerke angesiedelte Unternehmen (core firms) blieben in Aushandlungsbeziehungen mit Banken, institutionellen Anlegern, Zulieferern, Politiknetzwerken, Forschungs- und Ent-

wicklungseinrichtungen, Handelsketten und Interessenorganisation der Lohnabhängigenorganisationen eingebettet, deren Gravitationszentrum die national *homebase*, der Hauptsitz des jeweiligen Unternehmens, war. Ein zentrales Problem von Schlüsselunternehmen bestand darin, die Komplexität dieser Aushandlungsbeziehungen zu managen. Bei der Wahl eines Kontrollkonzepts spielten die Abhängigkeiten an der Heimatbasis eine entscheidende Rolle. War ein Kontrollkonzept erst einmal gewählt, so konnte es variiert und modifiziert werden; ein kompletter Austausch galt jedoch als unwahrscheinlich, weil enorme *sunk costs* drohten.

Abhängigkeiten von der heimischen Basis und damit korrespondierende Kontrollstrategien mündeten in besondere Internationalisierungspfade. *Globalisation* im Sinne einer weltweiten Arbeitsteilung mit räumlich weit gestreuten Aktivitäten war Mitte der 1990er Jahre eine Strategie *mikrofordistisch* regulierter Unternehmen, denen die Flucht aus und die Rückkehr in die heimische Operationsbasis wegen schwacher in- und ausländischer Aushandlungspartner relativ leicht fiel. Dieser Pfad war mit Niedriglohnoperationen, unternehmensweit standardisierten Vorgaben und direkter Kontrolle in vertikal integrierten Strukturen kompatibel. Schlüsselunternehmen mit *toyotistischen* Kontrollkonzepten waren hingegen bemüht, die Bindungen an die heimische Operationsbasis trotz grenzüberschreitender Aktivitäten so lange wie möglich aufrechtzuerhalten. Ihre Internationalisierung vollzog sich zunächst über Exportstrategien; es folgte der Aufbau verlängerter Werkbänke. Erst wenn keine andere Wahl blieb, fiel die Entscheidung zugunsten von Glokalisierung, d. h. für Strategien der Inter-Unternehmensarbeitsteilung in Tride-Ländern, für vertikale Desintegration von Funktionen und strukturelle Kontrolle über lokale Händler, Zulieferer, Arbeiter und politische Instanzen. Das Gros der in Deutschland und Europa ansässigen Konzerne ließ sich weder dem einen noch dem anderen Interna-



Dr. phil. Klaus Dörre ist Professor für Arbeits-, Industrie- und Wirtschaftssoziologie an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

tionalisierungspfad zuordnen. Für diese makrofordistisch regulierten Schlüsselunternehmen waren *Multidomestic-Strategien* oder Varianten *regionaler Arbeitsteilung* der bevorzugte Internationalisierungspfad. In beiden Fällen sahen sich die Schlüsselunternehmen mit relativ starken ausländischen Aushandlungspartnern konfrontiert. Deshalb waren makrofordistisch kontrollierte Firmen wichtige Akteure bei der Herausbildung regionaler Handelsblöcke. Internationalisierung bedeutete für diese Unternehmen noch in den 1990er Jahren primär Europäisierung. In der Konkurrenz rivalisierender Internationalisierungsstrategien hatte sich in diesen Jahren gerade jener Glokalisations-Pfad als zeitweilig überlegen erwiesen, der den kohärenten Beziehungen an zur heimischen Operationsbasis die höchste Priorität einräumte, für den extensive Standort- und Unterbietungskonkurrenzen eher die Ausnahme waren, der Internationalisierung mit einer konsequenten Dezentralisierung der Unternehmensorganisation verband und der dadurch eine hohe Anpassungsfähigkeit an lokale Sonderbedingungen erreichte.³

C. Transnationalen Wertschöpfungsketten

Obwohl der Glokalisationspfad auch wegen geopolitischer Veränderungen, insbesondere angesichts des Aufstiegs der BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und vor allem China), an Attraktivität und Einfluss verloren hat, scheint sich auf den ersten Blick an der Pfadabhängigkeit von Internationalisierungsstrategien wenig geändert zu haben. Westeuropa ist noch immer eine bevorzugte Region deutscher Direktinvestitionen (FDI). Gerade in exportorientierten deutschen Großunternehmen ist die Mitbestimmung stark verankert, Gewerkschaften und Betriebsräte nehmen Einfluss auf die Unternehmensstrategien und Kernbelegschaften profitieren vom Unternehmenserfolg. Doch das ist nur die eine Seite der Medaille. Die andere Seite wird sichtbar, sobald der Blick auf die Praktiken transnationaler Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette gerichtet wird. Transnationale Unternehmen, so die hier vertretene These, betätigen sich als Protagonisten einer wettbewerbsgetriebenen Landnahme, die die Beziehungen

zwischen inneren, auf Äquivalententausch beruhenden, und äußeren, durch außerökonomischen Zwang, Disziplinierung und ungleichen Tausch beruhenden Märkten auf neue Weise strukturiert.

Innerer und äußerer Markt sind „Begriffe nicht der politischen Geographie, sondern der sozialen Ökonomie“.⁴ Innere dürfen nicht mit nationalen Märkten und äußere nicht mit internationalen Märkten verwechselt werden. Die Begriffe tragen vielmehr dem Nebeneinander von kommodifizierten kapitalistischen und nicht oder nicht vollständig kommodifizierten Produktionsweisen, Arbeitsformen und sozialen Milieus Rechnung. Dieses Nebeneinander können sich transnationale Konzerne zunutze machen, um in der internationalen Konkurrenz Flexibilisierungsvorteile zu erzielen. Sie betrachten das nicht oder noch nicht vollständig kommodifizierte Arbeitskräftepotential etwa der aufstrebenden Schwellenländer als ein Außen, das es auf optimale Weise in die grenzüberschreitenden Produktionsnetzwerke und Wertschöpfungsketten zu integrieren gilt. Entsprechende Aktivitäten erzeugen eine neue Hierarchie von Produktionsweisen und Arbeitsverhältnissen, die sich mit Pfadabhängigkeitsthesen nicht mehr zureichend erklären lassen. Diese Veränderungen geraten jedoch erst in den Blick, wenn *commodity chains* oder auch grenzüberschreitende Produktionsnetzwerke an unterschiedlichen Standorten betrachtet werden.⁵ Prägnanter als die „Kette“ erlaubt es der Netzwerkbegriff, der Koexistenz unterschiedlicher „Knoten“, dem Nebeneinander divergenter Produktionsweisen, Beschäftigungsformen und Regulierungen Rechnung zu tragen. Mit beiden Begriffen lassen sich Praktiken erfassen, wie sie inzwischen auch in – ehemals – makroökonomisch regulierten Konzernen mit etablierter Mitbestimmung und starken Gewerkschaften üblich geworden sind. Die gleichen Unternehmen, die, wie z. B. die in Deutschland ansässigen Automobilhersteller, ihre heimischen Stammebelegschaften auf relativ hohem Niveau absichern, sind in der Lage, sich gleichzeitig äußerst flexibel auf völlig anders strukturierte Arbeitsmärkte semiperipherer Länder einzustellen.

D. Finanzialisierte Unternehmenssteuerung

Weit davon entfernt, den Anspruch einer systematischen Analyse transnationaler Produktionsnetzwerk einlösen zu können, werden nachfolgend auf der Basis eigener empirischer Recherchen im Wertschöpfungssystem Automobil einige Entwicklungstendenzen vorgestellt, die auf einen tiefgreifenden Umbruch in der internationalen Wertschöpfung grenzüberschreitend agierender Unternehmen hindeuten. Zunächst müssen einige Treiber in den Blick genommen werden, welche die Jagd nach Flexibilisierungsvorteilen zu einer der wichtigsten Wettbewerbsressourcen werden lassen. Reicht der Ursprung unternehmerischer Flexibilisierungsstrategien bis in die 1980er Jahre zurück, so haben diese Strategien mit dem Übergang zu wertorientierten Steuerungsformen doch einen qualitativen Wandel erfahren. Das betrifft zunächst die Eigentümerstruktur.

Noch immer ist über die Kontrollpraktiken transnationaler Konzerne wenig bekannt. Immerhin hat eine neuere empirische Netzwerkanalyse 43.000 international agierende Konzerne identifiziert, die über formale Beteiligungen potentiell Kontrollmacht ausüben. Innerhalb dieser Gruppe kontrollieren 1.318 Firmen im Durchschnitt ca. 20 andere Unternehmen und damit ca. vier Fünftel des globalen Umsatzes. Von diesen Unternehmen mit überdurchschnittlicher Kontrollmacht gehören wiederum nur 147, also weniger als 0,5 Prozent der international agierenden Konzerne, einer „Super-Einheit“ an, die ca. 40 Prozent der globalen Unternehmensnetzwerke kontrolliert. Zu den 50 einflussreichsten Unternehmen gehören, wenig überraschend, nahezu ausschließlich Banken, Fondsgesellschaften und Versicherungen. Insgesamt können drei Viertel der Firmen aus der „Supereinheit“ der 147 dem Finanzsektor zugerechnet werden.⁶ Die Deutsche Bank liegt in diesem Feld auf Platz zwölf (Stand 2007).⁷

Diese Art der Verflechtung sagt noch nichts über eine reale Einflussnahme von Finanzinvestoren auf Unternehmensstrategien aus. Sie deutet jedoch auf eine

tiefgreifende Veränderung der Eigentumsverhältnisse hin. Das gilt auch für Deutschland. Das alte Netz der sogenannten Deutschland AG, in der sich Kreditinstitute und markführende Unternehmen industriepolitisch gegenseitig stützten, ist offenbar irreversibel aufgebrochen. Im Unterschied zu den 1990er Jahren ist Deutschland inzwischen zu einem bevorzugten Markt für ausländische Direktinvestitionen (FDI) geworden. Allein zwischen 2008 und 2012 ist die Zahl der Projekte ausländischer Investoren von 390 auf 624 gestiegen.⁸ Die deutschen Direktinvestitionen im Ausland haben seit 1990 von einem Einbruch zur Jahrtausendwende abgesehen, kontinuierlich zugenommen, gleiches gilt für Jahresumsatz und Auslandsbeschäftigung.⁹ Die Zuflüsse an ausländischen Direktinvestitionen bleiben quantitativ noch dahinter zurück, doch auch hier gibt es, nicht zuletzt im verarbeitenden Gewerbe, nach einer Delle in den Jahren nach der Jahrtausendwende einen kontinuierlichen Zuwachs. Diese Entwicklung schlägt sich auch in veränderten Besitzverhältnissen nieder. Lag der Anteil ausländischer Investoren an Aktienbestand von 24 DAX-Unternehmen 2005 noch bei ca. 45 %, so hatte er sich 2012 bereits auf ca. 57 % erhöht. Die veränderten Eigentümerstrukturen haben das alte Netzwerk der Deutschland AG sukzessive durch neue, transnationale Kontrollnetzwerke ersetzt, in denen Finanzmarkakteure auch dann eine größere Rolle spielen, wenn deren Anteile an den Unternehmen relativ gering bleiben, weil sich Investoren so aufwendiger Kontrollpraktiken entziehen können.

Der Vormarsch wertorientierter Steuerungsformen, häufig mit dem Begriff der Shareholder-Value-Steuerung thematisiert, ist ein weiteres Instrument der unternehmensinternen Finanzialisierung. Das Shareholder-Value-Paradigma unterstellt, das eine strikte Ausrichtung der Managementpraktiken an Eigentümerinteressen und Unternehmenswert die effizienteste aller möglichen Kontrollstrategien darstellt. In der Realität stellt sich etwas anderes ein. Da Eigentümer, Analysten und Rating-Agenturen in der Regel nicht über Insiderwissen verfügen, nimmt die Autonomie des strategiefähigen Managements eher

zu. Das Top-Management der von uns untersuchten Unternehmen nutzt wertorientierte Steuerungsformen, um die interne und externe Flexibilisierung in transnationalen Wertschöpfungsketten in mehrfacher Hinsicht zu dynamisieren.

Die Unberechenbarkeit volatiler Märkte wird (1) zu einem zentralen Element der strategischen Planungen transnationaler Unternehmen. Es geht darum, auf Marktschwankungen nicht nur zu reagieren, sondern diese bei Investitionen, Produktionsvolumen,

aber auch bei Beschäftigung und Arbeitsbedingungen soweit wie eben möglich zu antizipieren. Die Unberechenbarkeit der Märkte wird gewissermaßen zum Planungsgegenstand, die „Spekulation auf die Zukunft“¹⁰ zum Maßstab für die Flexibilität von Produktionssystemen und Beschäftigung. Dies korrespondiert (2) mit der Einführung einer straffen Profitsteuerung. Gewinnziele werden aus der Spitze des Unternehmens auf Betriebe und dezentrale Einheiten heruntergebrochen. Dies aber zeitigt den Effekt, dass diese Einheiten aus der Sicht des Finanz-



controllings selbst dann ins Minus geraten können, wenn sie Gewinne machen, aber das Planziel unterbieten. Die Instrumente zur Durchsetzung der straf-fen Profitsteuerung unterscheiden sich von Unter-nehmen zu Unternehmen. Genutzt wird die Eigen-kapitalrendite (Geschäftswertbeitrag) oder der ope-rative Gewinn vor Steuern (E-BIT). Stets geht es jedoch darum, dem Unternehmen eine Mindestren-dite zu sichern. Wenig rentable Bereiche werden re-strukturiert oder ihre Funktionen ausgelagert. Dies ist ein wichtiger Treiber der Herausbildung auch grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten und Produktionsnetzwerke.

Das Ziel, Gewinnmargen in volatilen Märkten möglichst stabil zu halten, wird (3) über lange be-kannte Instrumente verfolgt, die im wertorientierten Steuerungsmodus jedoch eine neue Bedeutung er-halten. So orientiert sich die Personalplanung an der „mittleren Linie“ einer durchschnittlichen Auslas-tung. Absatzschwankungen nach oben und unten sollen durch flexibles Personal abgefedert werden. Aus dieser Perspektive wird die Festanstellung zu einer Finanzinvestition, die Kapital für Jahrzehnte bindet. Solche Investitionen sollen in unsicheren Märkten möglichst risikolos getätigt werden. Head-counts (Planungsvorgaben für Beschäftigungsäqui-valente) und die strikte Budgetierung von Aktivitäten sind der zentrale Hebel, um solche Investitionen zu begrenzen. Kommt das dezentrale Management mit den zugebilligten Vollzeitäquivalenten nicht aus, so bleibt nur die Wahl, die Produktionsaufgabe mittels Fremdvergabe, Leiharbeit oder anderen Formen ex-terner flexibler Beschäftigung zu bewältigen, die sich – wie die Leiharbeit – teilweise als Sachkosten verbuchen lassen.

Dies bewirkt (4) zunächst im *Inland* eine dauerhafte Aufspaltung der Belegschaften. Zu den Fest-angestellten gesellen sich Leiharbeiter, die beim glei-chen Unternehmen eingestellt sind. Neben ihnen arbeiten die unbefristeten de-facto-Leiharbeiter von Subunternehmen, deren Leistungen qua Werkvertrag eingekauft werden und diese wiederum unterschei-den sich von den befristet eingestellten Leiharbei-tern der gleichen Werkvertrags-Unternehmen. Auf

diese Weise entsteht eine eigentümliche Stabilität in-stabiler Beschäftigung. Um die Stammebelegschaften der Endhersteller gruppieren sich, konzentrischen Kreisen gleich, unterschiedlich prekäre Beschäfti-gungsformen, deren Löhne und Sicherheits- und Ar-beitsqualitätsstandards mit wachsender Entfernung von den Kernbelegschaften sinken.¹¹

E. Prekarität und Informalität – das Beispiel Córdoba

Entscheidend und für uns durchaus überraschend ist, dass die gleichen Mechanismen offenbar entlang transnationaler Wertschöpfungsketten und Produk-tionsnetzwerke eingesetzt werden. Die Instrumente finanzialisierter Steuerung ähneln sich; straffe Profit-steuerung, Headcounts und Budgetierung gibt es nicht nur bei mitbestimmten deutschen Fahrzeugher-stellern; sie finden sich auch in den – anders re-gulierten – Niederlassungen von Endproduzenten im von uns untersuchten Wertschöpfungssystem der ar-gentinischen Region Córdoba. Hier sind sie jedoch mit einem regionalen Arbeitsmarkt verzahnt, der sich vom deutschen gravierend unterscheidet. Stefan Schmalz und sein Forschungsteam haben dies in einer ersten Skizze eindrucksvoll nachgezeichnet.¹² Hier treffen die wert- und wettbewerbsgetriebenen Flexibilisierungsstrategien der ansässigen Auto-mobilproduzenten (VW, Renault, Fiat, IVECO) auf einen regionalen Arbeitsmarkt, der von tiefen, im Zehn-Jahres-Rhythmus auftretenden Krisen schwer gebeutelt wurde. Allein Renault hatte die Zahl der Beschäftigten in der Region, zuletzt im Zuge der Fi-nanzkrise von 2001-2002, auf 1.350 reduziert (1972: 11.000). Im Zuge der positiven Konjunktur nach 2003 wurde auf 3.000 Beschäftigte aufgestockt. Ungeachtet dessen sind prekär und informell Beschäftigte national wie regional in der Mehrheit. In groben Zügen lässt sich die Beschäftigungshier-archie im regionalen Wertschöpfungssystem Auto-mobil wie folgt beschreiben.

(a) *Die regulär Beschäftigten der Fahrzeugher-steller:* Dazu zählen neben der Minderheit der Fest-angestellten auch befristet Beschäftigte, Leiharbeiter

und Arbeitskräfte, die „auf Abruf“ geordert werden. In diesem Arbeitsmarktsegment liegen die Löhne zwischen umgerechnet 600 und 1.100 Euro. Hier zu arbeiten, kommt für argentinische Arbeiter dennoch dem gleich, was in der Welt des Fußballs einem Engagement beim FC Barcelona bedeuten würde. Und doch besagt eine Festanstellung mit Blick auf die Sicherheitsstandards wenig. Zwar ist es den Gewerkschaften (SMATA, UOM) gelungen, Leiharbeit zurückzudrängen; flexible Arbeitszeitkonten spielen aufgrund widerspenstiger Interessenvertretungen zudem eine ungleich geringere Rolle als in den in Deutschland ansässigen Betrieben. Dennoch gelingt es den Fahrzeugherstellern über Befristungen, Kurzarbeit und einen lax gehandhabten Kündigungsschutz, auch die regulär Beschäftigten äußerst flexibel zu halten.

(b) Die Beschäftigten des ersten Zulieferer-Segments: Zu diesem Segment gehören höchst unterschiedliche Unternehmen von ausschließlich lokalen Anbietern bis hin zu den Ablegern transnationaler Unternehmen. Gemeinsam ist ihnen, dass sie den Flexibilitätsdruck und den Qualitätsansprüchen der Endhersteller unterworfen sind. Da die Nachfrage starken Schwankungen unterliegt, setzen sie alles daran, die Beschäftigung flexibel zu halten. Dementsprechend heterogen sind die Entlohnung, die Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse. Auch in diesem Segment gibt es Monatslöhne bis zu 1.000 Euro; teilweise weichen sie aber um ein Drittel von dieser Marke ab. Die Zulieferer weisen einen hohen Anteil an Leiharbeitern auf; Leiharbeit ist zudem ein obligatorisches Durchgangsstadium für Stammbeschäftigte. Der Anteil der Befristungen liegt nicht selten bei 20 bis 30 Prozent der Beschäftigung. Häufig entspricht die Bezahlung dem Niveau von Ungelernten, und die Hoffnungen zumindest der befragten Arbeiter sind darauf gerichtet, eines Tages den Sprung in die Belegschaft eines Endherstellers zu schaffen.

(c) die Zulieferer der Zulieferer: In diesem Segment nimmt die Heterogenität von Betrieben, Entlohnung, Beschäftigung und Arbeitsbedingungen noch zu und die Regulierungsdichte weiter ab. Hier finden sich z. B.

kleine Handwerksbetriebe, die darum ringen, die laufenden Kosten für Instandhaltung und Investitionen zu decken. Ebenfalls präsent sind lose ins Wertschöpfungs-system integrierte Nischenproduzenten, die Aufgaben erledigen, welche von transnationalen Unternehmen nicht rentabel durchzuführen sind. Ein Beispiel liefert ein kleines IT-Unternehmen, das Lösungen für Hard- und Software-Probleme anbietet, die vor Ort sonst nicht zu haben sind. Hier beginnt die Ultra-Flexibilität bereits beim Produkt. Das gesamte Unternehmen ist darauf gerichtet, möglichst rasch jene Nischen zu besetzen und zu bearbeiten, die die großen Anbieter lassen. Eine Folge ist, dass alle, vom Eigentümer bis zum letzten Angestellten, in prekären Verhältnissen leben und arbeiten. Es gibt weder Gewerkschaften noch eine betriebliche Interessenvertretung. Die Arbeitsverträge haben (teilweise) den Status mündlicher Absprachen, die Übergänge zur informellen, vertragslosen Beschäftigung, die in Argentinien immerhin ein Drittel der Erwerbsbevölkerung umfasst, sind fließend.

Den genannten Segmenten ließen sich weitere hinzufügen. Generell gilt jedoch, dass die Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse umso unsicherer und instabiler ausfallen, je weiter die betreffenden Betriebe von den Endherstellern und ihren Stammbesellschaften entfernt sind. Da selbst prekäre, aber immerhin vertraglich geregelte Beschäftigung wie z.B. Leiharbeit aus der Perspektive der informell Arbeitenden wie ein Privileg erscheint, lässt sich ein spezifischer Wirkungsmechanismus identifizieren: „Informalität und Prekarität wirken in der Wertschöpfungskette Automobil [...] wie zwei Zahnräder im Getriebe: die schlechten Arbeitsbedingungen sind Teil von Strategien, um die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilhersteller und Zulieferer trotz teilweise veralteter Technologie, maroder Infrastruktur und schlecht ausgebildeter Arbeitskräfte aufrecht zu erhalten.“¹³

F. Fragmentierte Arbeit, hierarchische Regulation

Das Beispiel Córdoba/Argentinien illustriert, was transnationale Produktionsnetzwerke heute weltweit leisten. Arbeitsmärkte, auf denen Arbeitslose, in-

formell und prekär Arbeitende die Mehrheit stellen, lassen sich im internationalen Flexibilitätswettbewerb nutzen, um eine hierarchische Beschäftigungspyramide zu integrieren. Auf diese Weise sollen antizipierte wie reale Marktschwankungen zugunsten vergleichsweise stabiler Gewinne und Renditen abgefedert werden. Bei weitem nicht alle Branchen und Hersteller treiben die Minimierung der Kapitalbindung und die Flexibilisierung so weit, dass sie, wie in der IT-Branche, die Produktion komplett auslagern, um sie z.B. chinesischen Kontraktfertigern zu übertragen. Dies sind Kontraktfertiger, die aus eigenem Antrieb prekäre, niedrig entlohnte, wenig anerkannte Arbeit nutzen, um im Export zu bestehen. Und nicht alle diese im globalen Süden agierenden Unternehmen zeichnen sich, wie der weltweit wohl größte Beschäftiger Foxconn (1,3 Mio. Beschäftigte in 2012) durch den erzwungenen Einsatz von schlecht bezahlten Studierenden und rechtlosen Wanderarbeitern sowie durch Arbeitsbedingungen aus, die eine spektakuläre Selbstmordwelle auslösten.¹⁴ Doch selbst mitbestimmte Automobilhersteller sind heute in transnationale Produktionsnetzwerke eingebunden, in denen die hierarchische Organisation von Beschäftigungsverhältnissen bis in den informellen Sektor aufstrebender oder auch stagnierender Schwellenländer reicht.

Die – aus der Arbeitsperspektive brisante – Erkenntnis lautet, dass diese Integration instabiler, niedrig entlohnter und wenig anerkannter Beschäftigungsverhältnisse bei hoher Qualität und großer Flexibilität relativ reibungslos gelingt. Diese Verzahnung von inneren und – durch außerökonomischen Zwang regulierten – äußeren Märkten, wie sie transnationale Unternehmen betreiben, lässt sich mit dem Konzept „industrieller Komplexe“ und pfadabhängiger Internationalisierungspfade nicht mehr auf den Begriff bringen. Sicherlich sind nationale wie regionale Institutionen und Regulierungen für die grenzüberschreitenden Unternehmensaktivitäten nach wie vor relevant. Doch ungeachtet fortbestehender institutioneller Divergenz wirkt Prekarität in den alten und neuen Zentren der Weltwirtschaft wie auch in den Ländern der Semi-Peripherie als ein

Kontroll- und Disziplinierungsregime, das sukzessive jene Gruppen erfasst, die noch zu den relativ gesicherten zählen.

In Córdoba zeichnen sich selbst die Stammbeschäftigten durch diskontinuierliche Erwerbsbiographien aus. Für größere Anschaffungen müssen sie sich zusätzliche Gelegenheitsjobs suchen. Zumindest die befragten Arbeiter waren selbst schon erwerbslos und zeitweilig informell beschäftigt. Ihre Familienangehörigen arbeiten teilweise ebenfalls im informellen Sektor. Und doch ist die Zugehörigkeit zur Kernbelegschaft eines Endherstellers ein relatives Privileg, das nur deshalb so erscheinen kann, weil der große informelle Sektor einen Bezugspunkt am unteren Ende der Beschäftigungshierarchie darstellt, der die Instabilität regulärer Beschäftigungsverhältnisse subjektiv zu entschärfen vermag.

Auf jeweils völlig anderen Reichtums- und Sicherheitsniveaus zeichnen sich in den transnationalen Wertschöpfungsketten damit ähnliche Mechanismen ab, wie sie Pierre Bourdieu bereits in seinen „Zwei Gesichtern der Arbeit“ am Beispiel der algerischen Übergangsgesellschaft so eindrucksvoll beschrieben hat. Angesichts hoher Arbeitslosigkeit sowie verbreiteter Informalität und Prekarität wird ein fester Arbeitsplatz mit einem einigermaßen geregelten Einkommen „als Privileg an sich wahrgenommen“: „Die frei gewählte Instabilität des Arbeitsverhältnisses bleibt denen überlassen, die aufgrund ihrer Qualifikation sicher sein können, leicht eine andere Stelle zu finden. Den anderen bleibt nur die erzwungene Instabilität und die Furcht vor Entlassung, vor der alles andere weicht und zweitrangig wird. Die Ärmsten müssen oft zwischen Hunger und Verachtung wählen. Die Forderung nach würdigen Arbeitsbedingungen kann letztlich nur dem Erfordernis der Arbeit um jeden Preis weichen. In den Vordergrund gerät sie nur bei einer Minderheit von Privilegierten, die von der direkten Sorge und das Morgen befreit sind, [...]“.¹⁵

Da die Fragmentierung der Arbeit in transnationalen Produktionsnetzwerken und Wertschöpfungsketten mit einer Hierarchisierung von schützenden Regula-

tionsmechanismen einhergeht, wird es betrieblichen Interessenvertretungen und Gewerkschaften selbst im Bündnis mit staatlicher Politik schwerfallen, die disziplinierende Kraft der Prekarität einzudämmen. Schon jetzt lässt sich in gewerkschaftlich gut organisierten Stammebelegschaften von in Deutschland ansässigen Fahrzeugherstellern eine Tendenz zu exklusiver Solidarität feststellen, die sich nicht nur nach oben, sondern auch gegenüber „anders“ und „unten“ (Migranten, Langzeitarbeitslose, Prekarierte) abgrenzt. Doch diese spontane Tendenz ist weder widerspruchsfrei, noch setzt sie sich automatisch durch. Die Kritik am Management, an ungerechten Verteilungsverhältnissen und vor allem an einer Leistungs politik des „immer mehr und nie genug“ ist bei den gut verdienenden Arbeitern und Angestellten der Fahrzeugindustrie nicht minder verbreitet. Auch die Disziplinierungsmechanismen¹⁶ der Prekarität werden durchaus erkannt, denn sie wirken ähnlich, von Wolfsburg/Deutschland über Guangzhou/China und Johannesburg/Südafrika bis nach Córdoba/Argentinien. In dieser Erkenntnis steckt zugleich ein Hoffnungsfunke. Was identifizierbar und durchschaubar ist, kann auch von unten, von einer politischen Ökonomie der Arbeit, angegangen werden, die Solidarität auf neue Weise, weil inklusiv und transnational praktiziert. Einstweilen sind die Räume und Öffentlichkeiten für eine solche Solidarität noch schwach entwickelt. Dennoch sollten sich die Entscheidungsträger an der Spitze globaler Produktionsnetzwerke ihres Projekts einer prekären Flexibilisierung nicht allzu sicher sein. Steigende Unsicherheit erzeugt früher oder später Protest. Und wo er weder Interessenvertretungen und Gewerkschaften noch wirkungsmächtige Akteure findet, macht er sich, wie in China oder Südafrika schon jetzt zu beobachten, auf andere Weise bemerkbar: als *labour unrest*, in Gestalt spontaner Streiks und Revolten, deren Brutstätten die neuen industriellen Ballungszentren (nicht nur) der großen Schwellenländer sind.¹⁷

Der Beitrag ist zuerst in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (APuZ) in der Ausgabe 1-3/2014 erschienen.

¹ Der Artikel beruht auf Daten, die im Rahmen des vom BMBF geförderten EFIS-Projekts erhoben wurden.

² Vgl.: Robert B. Reich, Die neue Weltwirtschaft, 1993; Lester Thurow, Die Zukunft des Kapitalismus, 1976.

³ Winfried Ruigrok/Rob van Tulder, The Logic of International Restructuring. London 1975.

⁴ Rosa Luxemburg, Die Akkumulation des Kapitals, in: Gesammelte Werke Band 5, 1975, S. 315.

⁵ Gary Gereffi/Miguel Korzeniewicz (Hrsg.), Commodity Chains and Global Capitalism, Westport, 1994; Jennifer Blair, Frontiers of Commodity Chain Research, Stanford 2009; Neil M. Coe/Peter Dicken/Martin Hess, Global Production Networks: Realizing the Potential, in: Journal of economic Geography, Bd. 8, 2008, S. 271-295.

⁶ Stefania Vitali/James B. Glattfelder/Stefano Battiston, The Network of Global Corporate Control, 26. Oktober 2011 (Plos One, online).

⁷ Ebd., S. 33.

⁸ Ernest & Young, Growing Beyond. Standort Deutschland 2013. Erfolg und Verantwortung, 2013.

⁹ Bundesbank, Bilanz der Direktinvestitionen für Deutschland 1990/1995-2011/2012.

¹⁰ Hajo Holst, Die Konjunktur der Flexibilität – zu den Temporalstrukturen im Gegenwartskapitalismus, in: Klaus Dörre/Dieter Sauer/Volker Wittke (Hrsg.), Kapitalismustheorie und Arbeit. Neue Ansätze soziologischer Kritik, 2012, S. 222-242.

¹¹ Klaus Dörre, Krise des Shareholder Value? Kapitalmarktorientierte Steuerung als Wettkampfsystem., in: Klaus Kraemer/Sebastian Nessel (Hg.), Entfesselte Finanzmärkte. Soziologische Analysen des modernen Kapitalismus, 2012, S. 121-143.

¹² Stefan Schmalz/Natalia Berti/Madeleine Holzschuh/Johanna Sittel/Claudia Tomadoni, Prekarität und Informalität im argentinischen Automobilssektor. In: spw Heft 187. 4/2013, S. 38-44. Soweit nicht anders ausgewiesen, beziehen sich die folgenden Angaben auf diesen Artikel sowie auf vor Ort erhobenes Interviewmaterial und Betriebsbesuche, die der Autor im Zuge einer Argentinien-Reise selber realisieren konnte.

¹³ Schmalz et. al. 2013, S. 43.

¹⁴ Florian Butollo/Boy Lühje, Das Foxconn-Modell im Umbruch? Die Restrukturierung der IT-Industrie in China und ihre Folgen für die Beschäftigten, in: spw 4/2013, S. 20-25; vgl. auch: Boy Lühje/Siqi Luo/Hao Zhang, Beyond the Iron Rice Bowl, 2013.

¹⁵ Pierre Bourdieu, Die zwei Gesichter der Arbeit. Interdependenzen von Zeit- und Wirtschaftsstrukturen am Beispiel einer Ethnologie der algerischen Übergangsgesellschaft, 2000.

¹⁶ Klaus Dörre/Anja Happ/Ingo Matuschek (Hg.), Das Gesellschaftsbild der LohnarbeiterInnen. Soziologische Untersuchungen in ost- und westdeutschen Industriebetrieben, 2013, insbes. S. 208, 223.

¹⁷ David Harvey, Rebellische Städte, 2013.

Globalisierung und soziale Gerechtigkeit – Herausforderungen für die Evangelischen Kirchen im Lutherischen Weltbund

A. Einführung

Erstens werde ich den historischen Befund der lutherischen Lehre hinsichtlich unseres Themas beleuchten. Zweitens möchte ich etwas zur Wirkungsgeschichte der lutherischen Lehre im Hinblick auf wirtschaftsethische Debatten und die Entwicklung der Lehre von der Sozialen Marktwirtschaft sagen. Und drittens werde ich zu den gegenwärtigen Herausforderungen für die Soziale Marktwirtschaft und das weltweite Streben nach Gerechtigkeit durch die Globalisierung Stellung nehmen.

B. Historischer Befund

Es geht um die Zukunft. Aber es lohnt sich ein Blick in die Geschichte. Dieser Blick bedeutet – salopp gesagt – "Hammer"! Sie haben hierbei die Plakate mit Martin Luther und dem Hammer wegen des Thesenanschlags in Wittenberg vor Augen. Aber es war auch „Hammer“, was unmittelbar vor dem Reichstag von Augsburg geschah, wo im Jahr 1530 alle Augen auf die Verhandlung der Confessio Augustana gerichtet waren. Eher weniger bemerkt, ging es zuvor



Christine Lieberknecht ist Mitglied des Thüringer Landtags und war von 2009 bis 2014 Ministerpräsidentin des Freistaats Thüringen.

auf dem Reichstag in Speyer (1529/30) unter anderem recht „weltlich“ zur Sache. Es ging um Wirtschaft und um Geld; um viel Geld. Im Mittelpunkt des Geschehens stand der Jurist und Humanist Konrad Peutinger (1465-1547) aus Augsburg, ein Gegner Luthers. Er verteidigte die Kaufleute von Nürnberg samt dem mitgereisten Großbankier Fugger gegen den Vorwurf des Zinswuchers und Monopolmissbrauchs.

Er argumentierte mit dem Recht auf freies Unternehmertum und betonte, dass die ökonomische Verfolgung des Eigennutzes der Wirtschaft durch das freie Unternehmertum angetrieben wird, was wiederum zu einem gesteigerten Allgemeinwohl führen werde.

Peutinger wandte sich dabei ausdrücklich gegen Eingriffe des Staates in die Preisbildung. Ebenso wies er die Verantwortung der Großkaufleute für die Preisanstiege im damaligen Reichsgebiet zurück. Wohlgermerkt, dies war Thema einer aktuellen Debatte mitten in der Zeit der Reformation.

Peutinger verlor auf besagtem Reichstag in Speyer; es wurde ein Monopolverbot verhängt. Vollzogen wurde es allerdings nie. Die Fugger waren für Kaiser Karl V. längst viel zu bedeutend geworden.

Ich finde die damaligen Streitigkeiten sehr spannend. Sie betreffen einen Teil der Reformationsgeschichte, der während der ganzen Reformationsdekade eher wenig beleuchtet wurde, nämlich die Verbindung von Reformation und Ökonomie.

Allenfalls innerhalb des Jahresthemas der Reformationsdekade 2016 „Reformation und die Eine Welt“ war das Verhältnis von reformatorischem Erbe und den Signaturen des 21. Jahrhunderts in Form der Globalisierung, Digitalisierung und der Herstellung weltweiter Gerechtigkeit durch entsprechende Handels- und Wirtschaftsvereinbarungen präsent.

Hinweisen möchte ich auch auf die Internationale Martin-Luther-Stiftung, die sich insbesondere dem wirtschaftsethischen Erbe der Reformation verschrieben hat. Ich halte eine solche Schwerpunktsetzung für sehr angemessen.

Immerhin gilt Martin Luthers Schrift „Von Kaufshandlung und Wucher“ (1524) als eines der „wichtigsten Werke der Nationalökonomie“; so erschienen im Verlag Wirtschaft und Finanzen (Handelsblatt) in der Reihe „Klassiker der Nationalökonomie“ (1987), die hundert bedeutende Texte der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur vorstellt. Luther weiß um die Bedeutung und Notwendigkeit der Wirtschaft für das Leben.

Zuvor schon hatte Luther 1519 im „Kleinen Sermon von dem Wucher“ Wucherpreise und Wucherzinsen gegeißelt. Ausführlicher setzt er sich mit dem gleichen Thema im Jahr 1520 in seiner Schrift vom „Sermon von dem Wucher“, erweitert 1524 zur oben benannten Schrift „Von Kaufshandlung und Wucher“ auseinander. Schließlich folgt im Jahr 1540 Luthers aktive und unmissverständliche Vermahnung „An die Pfarrherrn wider den Wucher zu predigen“: „Doch bitte ich um Gottes willen alle Prediger und Pfarrher, wolltet nicht schweigen noch ablassen, wider den Wucher zu predigen, das Volck zu vermanen und zu warnen, [und] können wir dem Wucher [auch] nicht wehren [...], das wir doch etliche mochten durch unser vermanen aus solcher Sodoma und Gomorra reissen [...]“

Ausgangspunkt für Luther waren die im „Sermon von den guten Werken“ von 1520 formulierten Leitlinien, die in allen Lebenssituationen Maßstab sein sollten. Geiz, Gier, Habsucht, Wucher sind als Verstöße gegen das Gebot „Du sollst nicht stehlen“ zu ahnden.

Für Luther bedeutet dies in positiver Formulierung, aus dem genannten Verbot das Gebot der Nächstenliebe, der Barmherzigkeit, der Fürsorge für den Nächsten abzuleiten. „Speise den Hungrigen. Speist du ihn nicht, dann hast du ihn, soweit es an dir liegt,

erwürgt. Und zu diesem Gebot gehören die Werke der Barmherzigkeit, die Christus am jüngsten Tag einfordern wird“, so die Überzeugung Luthers in seinem „Sermon über die guten Werke“.

Nichts dokumentiert den historischen Befund stärker als das Original. Deswegen an dieser Stelle eine kurze Leseprobe. Die Texte sprechen für sich.

Erstes Beispiel: Preisgestaltung

„Es sollte nicht so heißen: Ich darf meine Ware so teuer geben, wie ich kann oder will, sondern so: Ich darf meine Ware so teuer geben, wie ich soll, oder wie es recht und billig ist [...], weil solches dein Verkaufen ein Werk ist, das du gegen deinen Nächsten übst [...]“¹

Zweites Beispiel: Missbrauch und Sünde bei Monopolbildung

„Monopole, das sind eigennützige Käufe, die in Land und Stadt gar nicht zu leiden sind, und Fürsten und Herren sollten solches verwehren und bestrafen, wenn sie ihr Amt recht führen wollen. Denn solche Kaufleute tun gerade, als wären die Kreaturen und Güter Gottes allein für sie geschaffen und gegeben, und als könnten sie die den anderen nach ihrem Mutwillen nehmen und festsetzen... Wenn etliche ihre Monopole und eigennützigen Käufe nicht aufzurichten vermögen, weil andere da sind, die auch dergleichen Ware und Gut haben, fahren sie zu und geben ihr Gut so wohlfeil, dass die andern nicht mitkommen können und zwingen sie damit hinein, dass sie entweder nicht verkaufen können oder zu ihrem Verderben so wohlfeil geben müssen wie jene. Also kommen sie doch zum Monopol.“²

Drittes Beispiel: Sorge für Recht und Sicherheit als staatliche Aufgabe

Weil „Menschen Handel und Gemeinschaft ganz zu nichtwerden, welches alles geschehen würde, wo man die Welt nach dem Evangelium regieren würde und die Bösen nicht mit Gesetzen und Gewalt treiben und zwingen sollte, zu tun und zu leiden, was Recht ist. Deshalb muss man Straßen von Räubern reinhalten, Frieden in Städten schaffen und Recht in den

Landen handhaben und das Schwert frisch und gestrost auf die Übertreter hauen lassen.“³

C. Wirkungsgeschichte der lutherischen Lehre

Im Mittelpunkt von Luthers Theologie und den daraus abgeleiteten ethischen Konsequenzen steht die zentrale Botschaft: Das ganze Leben ist Gnade. Das ganze Leben ist Geschenk, unverdientes Geschenk. Das hat zur Folge, dass der so beschenkte „Gott von ganzem Herzen und seinen Nächsten lieben soll, wie sich selbst.“ (Großes Gebot der Liebe / Sermon von den guten Werken).

Alles steht unter dem Gebot der Gottesliebe und der Nächstenliebe. Dieses Liebesgebot schließt Luther unmittelbar an die Grundüberzeugung der „Freiheit der Gotteskinder“ im Glauben an. „Ein Christenmensch ist ein freier Herr über alle Dinge und niemandem untertan (im Glauben). Ein Christenmensch ist ein dienstbarer Knecht und jedermann untertan (in der Liebe).“ Die personale Freiheit ist gebunden in sozialer Verantwortung.

Die Wahrnehmung sozialer Verantwortung verstand Luther als Pflicht.

Der Protestantismus hat diese Glaubensüberzeugung Luthers tief verinnerlicht und in unterschiedlichen Traditionen zur Maxime von sozialstaatlichem, wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Handeln erhoben. Am deutlichsten kommt dies bis heute in der sozialstaatlichen Ordnung in den skandinavischen Ländern, besonders in Schweden, zum Ausdruck. Dagegen sahen die calvinistisch geprägten angelsächsischen Länder mit einem eher puritanischen Anspruch an unternehmerisches Handeln eine möglichst große Staatsferne. In Deutschland entwickelte sich aus der Verbindung beider Richtungen in Fragen der Sozialen Marktwirtschaft eine Mischform, die je nach politischer Regierungsverantwortung mal stärker sozialstaatlich oder mal stärker wirtschaftsliberal ausgestaltet wird.

Wenn man nach dem Weg zur Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft und deren Vorläufern fragt,

dann sind der deutsche Pietismus ab der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts sowie das diakonische Wirken besonders im beginnenden 19. Jahrhundert wichtige Stationen.

Als besonders herausragendes Ereignis ist auf den Evangelisch-Sozialen Kongress von 1890 zu verweisen, an dessen Ergebnissen u.a. mit Alfred von Harnack, einer der führenden Theologen des damaligen deutschen Kaiserreiches, unmittelbar beteiligt war.

Die spätere Denkschrift des Freiburger Kreises aus dem Jahr 1944 mit dem Titel „Zwischen Gewissen und Gewinn“ macht deutlich, wie sehr die Begründer der Sozialen Marktwirtschaft diesen theologischen und sozialetischen Traditionslinien des deutschen Protestantismus bei der Entwicklung der gewünschten Ordnung zwischen angelsächsischem Marktliberalismus einerseits und staatlicher Planwirtschaft andererseits folgten.

Auch hier eine Leseprobe:

1. Einer der Mitbegründer der Sozialen Marktwirtschaft, Wilhelm Röpke formulierte: „Das Maß der Wirtschaft ist der Mensch; das Maß des Menschen ist sein Verhältnis zu Gott Ökonomisches Denken und Handeln sind kein Selbstzweck, sondern dienen anderen, höheren Dingen: Freiheit, Wahrheit, Gerechtigkeit, Menschenwürde, Ehrfurcht vor dem Leben und den letzten Dingen...“⁴

2. Ein Mitbegründer der Sozialen Marktwirtschaft, Franz Böhm, bemerkte: „Fehlentwicklung der wirtschaftlichen Kooperation ist noch nicht einmal das Entscheidende. Noch schwerer wiegt die Störung des sozialen Gerechtigkeitsgehalts des freien marktwirtschaftlichen Systems.“⁵ Genau dieses Erkenntnis, dass es bei Wirtschaft immer um mehr als nur um die Organisation von Produktionsprozessen, die Weiterentwicklung und Anwendung des technologischen Fortschritts sowie den Absatz und Handel von Waren, Dienstleistung und Kapital geht, dass Wirtschaft vielmehr immer auch für Gesellschaft steht, sie immer auch auf geistig-kulturellen Voraus-

setzungen beruht, findet sich dann zu Beginn der 1990er Jahre in der Denkschrift der Evangelischen Kirche zur Sozialen Marktwirtschaft mit dem Titel „Gemeinwohl und Eigennutz“ (1991) wieder.

Im Jahr 1997 formulieren dann beide große Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland, die Katholische Kirche und die EKD, das umfangreiche Sozialwort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“.

Unter dem immer stärkeren Einfluss von Globalisierung, Wirtschafts- und Bankenkrise sowie Staatsverschuldungskrisen nebst den Begleiterscheinungen von massenweiser Wertevernichtung, Bankenrettungsschirmen und Massenarbeitslosigkeit vor allem in den südost- und südeuropäischen Ländern meldeten sich die beiden Kirchen zu Beginn des Jahres 2014 mit einer „gemeinsamen Sozialinitiative“ erneut zu Wort. Mit einer gemeinsamen sozialen Initiative, in der es u. a. heißt: „Wirtschaftliches Handeln soll dem Leben dienen, in dem es auf fairen Ausgleich bedacht ist.“, machen sie ihre Position deutlich. Im Mittelpunkt steht die „ordnungspolitische Erneuerung der Verantwortungskultur“. Umweltschutz auf der einen und Armutsbekämpfung sowie

soziale Gerechtigkeit auf der anderen Seite werden von den Kirchen als „Leitplanken für nachhaltige Wirtschaft“ gefordert; dies gilt auch international.

Auch wenn sich manches theologische und erst recht wirtschaftspolitische und -ethische Vokabular seit der Reformationszeit gewandelt hat, so ist doch die grundlegende Ausrichtung von Luthers „Freiheit eines Christenmenschen“ (1520) und seiner sozialen Pflicht zur Verantwortung als tragender Leitgedanke unverkennbar. In geradezu hervorragender Weise wird die lutherische Sozialethik ökumenisch ergänzt durch die u.a. von Oswald von Nell-Breuning entwickelte und von Papst Pius XI. in „Quadragesimo anno“ im Jahr 1931 verkündete Lehre vom Subsidiaritätsprinzip: „Die jeweils größere gesellschaftliche Ebene oder staatliche Einheit soll nur dann, wenn die kleinere nicht in der Lage ist, aktiv werden und regulierend, kontrollierend oder helfend eingreifen. Hilfe zur Selbsthilfe soll immer das oberste Handlungsprinzip der jeweils übergeordneten Instanz sein.“

Beide Lehren gemeinsam, die evangelische Sozialethik und die katholische Soziallehre, bilden ein festes theologisches und ethisches Fundament, um an den neuen Herausforderungen der Globalisierung



und der Schaffung von weltweiter Gerechtigkeit mit klaren Koordinaten intensiv zu arbeiten.

D. Gegenwärtige Herausforderungen für die Soziale Marktwirtschaft und weltweites Streben nach Gerechtigkeit durch Globalisierung

Wenn wir im 500. Jahr der Reformation auf die weltweiten Herausforderungen an uns, an Europa und die westliche Welt blicken, dann können wir uns schwer feststellen: Das 21. Jahrhundert hat uns mit seiner ganzen Wucht erreicht. Globalisierung und Digitalisierung, Kommunikation 2.0 und Industrie 4.0 sind zu den Signaturen einer weltweiten Revolution geworden, der auch wir uns nicht entziehen können.

Ganz im Gegenteil: Wir sind wir alle Zeitzeugen und – in unterschiedlichem Maße – Mitgestalter dieser gigantischen Revolution. Das Entfernen bisher kaum überwindbarer Entfernungen, so ein Diktum von Rüdiger Safranski, vollzieht sich in einem rasenden Tempo. Der Transport von Dienstleistungen, Kapital und Kommunikation rund um den Globus in Echtzeit, gleichsam kostenfrei, ist für Unternehmen, aber auch für den einzelnen Menschen zur selbstverständlichen Alltagserfahrung geworden. (Krabben werden heute in Hamburg bestellt, in Polen gebucht, in Marokko gepult, in Italien versteuert und in China auf den Markt geworfen...).

Jeder kann heute jederzeit zugleich zum Konsumenten, zum Akteur und Macher von Medien werden. Das bleibt nicht ohne Auswirkung. Die Welt ist zum Dorf geworden und das Dorf ist zur Welt geworden, mit allen Verletzlichkeiten, mit allen unterschiedlichen Prägungen durch unterschiedliche Kulturen, Religionen, Bräuche und Riten, Sichtweisen von Familie und der Stellung der Geschlechter.

Vorbei ist damit auch die frühere Schicksalsergebenheit einer jungen Generation in das Schicksal ihres jeweiligen Volkes. Es gibt heute eine junge Generation im Zeichen von iPhone und weltweiter sozialer Netze, die die Einteilung der Welt in arm und reich

immer weniger akzeptiert. Und das zu Recht. Davon handelte u.a. das bereits genannte Jahresthema 2016 „Reformation und die Eine Welt.“

Besonders wir Europäer müssen begreifen: Der reichste Kontinent der Welt kann und darf sich in der zusammengerückten Welt nicht selbst genug sein, sondern trägt Verantwortung.

Die Tatsache, dass Europa mit 508 Millionen Menschen (dies sind 7 % der Weltbevölkerung) eine Wirtschaftsleistung von 14 Billionen Dollar Brutto-sozialprodukt (das sind 25 % des weltweiten BSP) erbringen und 60 % aller Sozialleistungen weltweit für sich verbraucht, erfordert – bei Strafe unseres Untergangs – grundlegende Veränderungen in unserem Verhalten, was den europäischen (und deutschen) Beitrag zur weltweiten Entwicklungszusammenarbeit angeht.

Neu sind diese Erkenntnisse den Christen aller Konfessionen zumal hier in Erfurt nicht. Das unausweichliche Anliegen, für mehr Gerechtigkeit in der Welt, für Frieden und Bewahrung der Schöpfung zu sorgen, trieb viele von uns in den Kirchen schon am Ende der 1980er Jahre an. Es war der ökumenische Konziliare Prozess für Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung, in dem diese Bemühungen zusammenliefen. Er war für Christen in der DDR zugleich eine der entscheidenden Motivationen, in den Friedensgebeten 1988 und vor allem im Herbst 1989 von der erstarrten SED-Führung mehr Freiheit und grundlegende Reformen zur Mitwirkung an diesen weltweiten Aufgaben zu fordern, bis das Volk schließlich die friedliche Revolution mit dem Ruf "Wir sind das Volk" und später "Wir sind ein Volk" selbst in die Hand nahm.

Schon Mitte der 1970er Jahre wurden Christen in der DDR vom Ökumenischen Rat der Kirchen aufgefordert, „als Christen, Frieden unter die Menschen zu tragen, den fernen Nächsten in der Dritten Welt nicht zu vergessen, für Gerechtigkeit und Recht vor Ort konkret einzutreten und der Zerstörung der Schöpfung zu widerstehen“ – so auf der großen

Menschenrechtskonsultation 1974 im österreichischen St. Pölten. Der Ökumenische Rat der Kirche (ÖRK), der Lutherische Weltbund (LWB), der Reformierte Weltbund (RWB) und die Konferenz Europäischer Kirchen (KEK) einschließlich der katholischen Kirche arbeiteten damals bereits über viele Jahre auf diesem Gebiet zusammen.

So erscheinen die heutigen drängenden Aufrufe für mehr Gerechtigkeit in der Welt angesichts von Globalisierung, Kriegen und Bürgerkriegen in einer Reihe von Ländern und mit den weltweit größten Flüchtlingsströmen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges wie ein Déjà-vu aus der Endzeit des Kalten Krieges und der bipolaren Welt mit der Teilung quer durch Deutschland und Europa.

Es ist meine feste Überzeugung, dass das Ethos der Sozialen Marktwirtschaft mit der Verpflichtung zur sozialen Verantwortung auch unter den Bedingungen der Globalisierung und des weltweiten Strebens nach Gerechtigkeit genügend Rüstzeug für ein Handeln in diesem Sinne bietet.

Bei dem weltumspannenden Charakter der verschiedenen christlichen Kirchenbünde würde ich mir allerdings oftmals ein stärkeres Wort und mehr Durchschlagskraft zur weltweiten Verwirklichung dieser Verantwortung wünschen. Papst Franziskus hat in seiner Dankesrede für die Verleihung des Karlspreises 2016 wiederholt, was er schon beim Welttreffen der Volksbewegungen im Jahr zuvor in Santa Cruz de la Sierra formuliert hatte: „Die gerechte Verteilung der Früchte der Erde und der menschlichen Arbeit ist keine bloße Philanthropie. Es ist eine moralische Pflicht.“ Das hat Martin Luther nicht anders gesehen. Und Papst Franziskus fügt hinzu: „Das erfordert die Suche nach neuen Wirtschaftsmodellen, die in höherem Maß inklusiv und gerecht sind. Sie sollen nicht darauf ausgerichtet sein, nur einigen wenigen zu dienen, sondern vielmehr dem Wohl eines jeden Menschen und der Gesellschaft [...] Ich denke zum Beispiel an die soziale Marktwirtschaft, zu der auch meine Vorgänger ermutigt haben [...]. Es ist nötig, von einer Wirtschaft, die auf den Ver-

dienst und den Profit auf der Basis von Spekulation und Darlehen auf Zinsen zielt, zu einer sozialen Wirtschaft überzugehen, die in die Menschen investiert, indem sie Arbeitsplätze und Qualifikation schafft.“

Bei diesen Ausführungen von Papst Franziskus schwingen nicht nur die Gedanken Martin Luthers aus seiner Schrift „Von Kaufshandlung und Wucher“ aus dem Jahr 1524 mit. Hier ist auch ganz im Sinne der Reformatoren die Staatsaufgabe Bildung als „Investition in die Menschen“ angesprochen. "An die Ratsherren aller Städte deutschen Landes, dass sie christliche Schulen aufrichten und halten sollen" hatte sich Martin Luther mit diesem Ziel in einer gleichlautenden Schrift 1530 gewandt.

Abschließend möchte ich im Rahmen dieses Beitrags auf das letzte Essay des früheren Bürgerrechtlers und späteren Staatspräsidenten Václav Havel unmittelbar vor dessen Tod aus dem Dezember des Jahres 2011 verweisen. Es trägt den Titel „Vom Wert der Freiheit“. In diesem Essay kommt Havel mit weltlichen Worten noch einmal zu dem, was die reformatorische Ethik in ihrem Grundbestandteil ausmacht, zur Freiheit, aus der die Verantwortung für den Nächsten und die Welt erwächst. Havel schreibt: „Wir müssen uns auf unsere ursprüngliche geistliche und moralische Substanz besinnen. Dies scheint mir der einzig gangbare Weg zu einer wirklichen Erneuerung, um jenes Maß an Verantwortung für uns selbst und die Welt zu erreichen, um sie vor der Zerstörung zu bewahren. Beim Nachdenken über die Probleme unserer Zivilisation stoße ich immer wieder auf das Thema 'Verantwortung'.“

¹ Luther, Martin, „Von Kaufshandlung und Wucher“, 1524, in: Martin Luther, Von Kauffshandlungen und Wucher – für heutige Leser aufbereitet von J. Michels, 2. Aufl. 2016.

² Ebd.

³ Ebd.

⁴ Röpke, Wilhelm, in „Ethik und Wirtschaftsleben“, 1955.

⁵ Böhm, Franz, in "Ordnung der Wirtschaft", 1937.

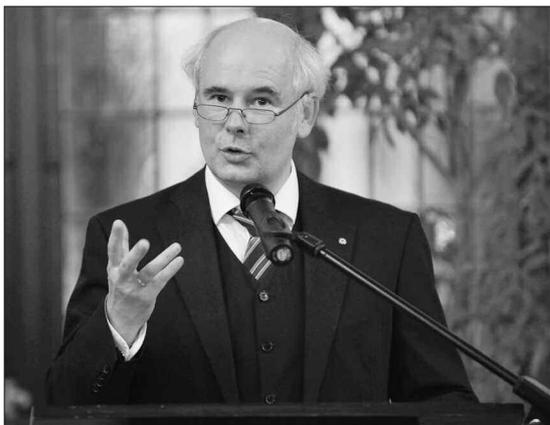
⁶ Havel, Václav, Vom Wert der Freiheit, abgedr. in F.A.Z. v. 24.12.2011.

Eine lutherische Ermutigung zu wirtschaftlicher Freiheit und Verantwortung

„Anständig Geld verdienen? – unter dieser Fragestellung hat Nils Ole Oermann 2007 eine „Protestantische Wirtschaftsethik unter den Bedingungen globaler Märkte“ vorgelegt. Im selben Jahr wurde die Internationale Martin Luther Stiftung errichtet, der Oermanns Arbeit bei der Ausformulierung ihrer theologisch-ethischen Grundüberzeugungen sehr geholfen hat. Bevor ich den daraus abgeleiteten Begriff der „UnternehmerCourage“ erkläre, möchte ich (blitzlichtartig...) einen Blick auf Luthers Sicht von Gott, Mensch und Wirtschaftsfragen werfen. Man kann von Martin Luther die Kunst des Unterscheidens lernen. Diese Kunst zu beherrschen, ist – auch in wirtschaftlicher Hinsicht – sehr hilfreich und nützlich.

A. Die „Mutter aller sinnstiftenden Unterscheidungen“: die Unterscheidung zwischen Mensch und Gott

Um politischen Heilslehren und Ideologien ebenso wie einer Klerikalisierung von Kirche und Welt oder einem Missbrauch von Glaube und Religion entgegen zu treten, beruft sich Martin Luther (wie alle



Dr. Thomas A. Seidel ist Geschäftsführender Vorstand der Internationalen Martin Luther Stiftung und war Beauftragter der Thüringer Landesregierung zur Vorbereitung des Reformationsjubiläums „Luther 2017“. Er ist Mitglied im Beirat des SWF.

großen christlichen Theologen seit den Tagen der Apostel) immer wieder und mit Nachdruck auf das Menschenbild der Bibel: „Wir sollen Menschen und nicht Gott sein. Das ist die Summe.“ (Luther, 1530, in einem Brief an Georg Spalatin) Dieses demütig-mutige Menschenbild bildet die Grundlage für unternehmerisches Handeln in christlicher Perspektive.

B. Was kennzeichnet einen Christenmenschen? oder: die Unterscheidung von innerer und äußerer Freiheit

„Ein Christenmensch ist ein freier Herr über alle Dinge und niemandem untertan.“ So lautet These 1 aus Luthers berühmter „Freiheitsschrift“ von 1520. These 2, die jener ersten, wie er selbst sofort einräumt, „stracks widereinander ist“, formuliert das Gegenteil: „Ein Christenmensch ist ein dienstbarer Knecht aller Dinge und jedermann untertan.“

In der Auslegungstradition dieses Textes wurde und wird mitunter sehr rasch auf die ethische Konsequenz als „Freiheit und Verantwortung“ abgehoben. Das ist richtig, beantwortet aber noch nicht die Frage, wie Freiheit und Verantwortung denn zu gewinnen sind. Was ist der Plot dieser paradoxen Thesen?

1. Die lebensnotwendige Unterscheidung von zwei Naturen und damit zwei Bildungs-Wegen des Menschseins: von „innerem“ und „äußerem“ Menschen.
2. Die Pflege des inneren Menschen (die Herzensbildung) ist die Hauptaufgabe des Lebens. Denn: ohne innere Freiheit keine äußere Freiheit.

C. Zwei Reiche bzw. Regimente oder: die Unterscheidung zwischen Paradies und Politik

Gemäß der Zwei-Reiche-Lehre oder besser der Lehre von den beiden Regimenten Luthers (die er

von Augustinus übernimmt und weiterentwickelt) gehören Eigentum, Wirtschaft und Staat eindeutig in den Bereich der Welterhaltung. Luther gesteht im Rahmen dieser Welterhaltung dem Eigentum, dem Geld, dem Reichtum, der Wirtschaft eine „Kernkompetenz“ zu, macht aber zugleich deutlich, dass Wirtschaft oder der Erwerb von Reichtum niemals Selbstzweck sein dürfen. Wirtschaftliche und auch politische Aktivität geschieht für Luther um Gottes und der Menschen willen. Keine Vermischung der Rollen und Aufgaben. „Darum muss man die beiden Regimente sorgfältig voneinander unterscheiden und beide bleiben lassen: eins, das fromm macht, das andere, das äußerlich Frieden schafft und bösen Werken wehrt.“

D. Lutherische Gemeinwohlorientierung oder: Die Unterscheidung von Eigenem und Fremden

Kurz und knapp äußert sich Luther im Kleinen (und Großen) Katechismus zum Eigentum im Zusammenhang des 7. Gebotes: Du sollst nicht stehlen. „Was ist das? Wir sollen Gott fürchten und lieben, dass wir unsers Nächsten Geld oder Gut nicht nehmen noch mit falscher Ware oder Handel an uns bringen, sondern ihm sein Gut und Nahrung helfen bessern und behüten.“ Mit Blick auf das 9. Gebot „Du sollst nicht begehren deines Nächsten Haus“ schreibt er: „Was ist das? Wir sollen Gott fürchten und lieben, dass wir unserem Nächsten nicht mit List nach seinem Erbe oder Hause trachten und mit einem Schein des Rechts an uns bringen, sondern ihm dasselbe zu behalten förderlich und dienlich sein.“

E. Der Hecht im Karpfenteich oder: die Unterscheidung von Handel und Raub

Über die Handelsgesellschaften äußert sich Luther folgendermaßen: „Denn sie haben alle Ware unter ihren Händen und machen damit, was sie wollen [...] Und sie steigern oder senken nach ihrem Gefallen, und drücken und verderben alle geringen Kaufleute, so wie der Hecht die kleinen Fische im Wasser, gerade als wären sie die Herren über Gottes Kreaturen und frei von allen Gesetzen des Glaubens und der

Liebe.“ Er macht damit deutlich, dass Wirtschaft im Einklang mit den Geboten des Glaubens stattfinden soll; und nicht außerhalb dieser.

F. Geld und Geiz oder: die Unterscheidung zwischen Gott und Mammon

Luther betreibt Bibelauslegung als Schärfung des Gewissens. Dies betrifft in einer Zeit des Übergangs vom Feudalismus zum Frühkapitalismus auch Fragen der Wirtschaftsethik. Luther bejaht die Funktion des Geldes als Zirkulationsmittel, die Entwicklung des Geldes zum frei flottierenden Kapital lehnt er entschieden ab. In seinen Schriften zum Wucher räumt er ein, dass ein gewisser Zinssatz erträglich sein kann (4 bis 6 Prozent): „Doch soll allezeit die Gottesfurcht besorgt sein, dass sie mehr fürchte, sie nehme zu viel als zu wenig, damit der Geiz nicht neben der Sicherheit des angemessenen Kaufs einbreche.“ Luther kennt nicht nur die Weisheit der Bibel (hier Neues Testament, Matthäus 6,24): „Man kann nicht zwei Herren dienen; entweder Gott oder dem Mammon“. Sondern er weiß aus dem unternehmerischen Umfeld seines Vaters, eines erfolgreichen Hüttenbetreibers im Mansfelder Land, auch um die Faszination des Geldes. Und formuliert kurz und klar: „Woran du dein Herz hängst, das ist in Wahrheit dein Gott.“

G. Die Einsicht Rockefellers oder: die Unterscheidung von innerem und äußerem Reichtum

Die neuzeitliche Trennung von Ethik und Ökonomie war Luther fremd (wie auch 200 Jahre später noch dem Philosophen und Ökonomen Adam Smith). Reichtum wird, gemäß der biblischen Überlieferung, auf seine lebensdienliche oder lebenshinderliche Bedeutung hin befragt. Da Luther hier eher die Gefahren als die Chancen des Reichtums für eine gottvolle und verantwortliche Lebensführung sieht, kann er ausführen:

„Reichtum ist das allergeringste Ding auf Erden, das kleinste Geschenk, das Gott einem Menschen geben kann. Was ist es denn gegenüber dem Geschenk des

Wortes Gottes? Ja, was ist es gegenüber dem Geschenk des Körpers und der Schönheit? Oder dem Geschenk der Seele? Darum gibt unser Herrgott Reichtum häufig den groben Eseln, denen er sonst nichts gegeben hat.“ Im März 2017 ist der letzte Enkel des Ölmagnaten John D. Rockefeller Sr., David Rockefeller, im Alter von 101 Jahre gestorben. Eine Einsicht dieses Unternehmers und Mäzens lautete: „Wenn man keine Freunde und Familie hat, hilft kein Geld der Welt. Dann wird das Leben leer und traurig.“

H. Wie du mir, so ich dir oder: die Unterscheidung von Wollen und Sollen

Diese Formulierung ist durch Luther sprichwörtlich geworden. „Es sollte nicht heißen: Ich möge meine Ware so teuer geben, wie ich kann oder will, sondern so: Ich möge meine Ware so teuer geben, wie ich soll und wie es recht und billig ist.“ Auf die Frage, wie der einzelne Mensch den erkennen könne, was „recht und billig“ ist, greift Luther auf die naturrechtliche Denkfigur der Scholastik zurück, wonach Gott auch in den durch den „Sündenfall“ in der Urteils- und Handlungskraft beschädigten Menschen dennoch einen Art inneren Kompass hinterlassen hat. Dieser Kompass bewegt sich innerhalb der Goldenen Regel, die in der kurzen Formulierung Luthers lautet: „Denn die Natur lehrt, wie die Liebe auch, dass ich tun soll, was ich für mich möchte getan haben.“

I. UnternehmerCourage – Was ist damit gemeint? Was ist damit gewollt?

„Wir Deutschen fürchten Gott, aber sonst nichts auf der Welt.“ Dieser Satz von Otto von Bismarck wurde häufig von deutschen Nationalisten und Militaristen zitiert. Und er wird noch immer von nicht wenigen Radikal-Pazifisten und deutschland-kritischen Aktivisten als Beispiel deutscher Großmannssucht vorgebracht. Dies konnte und kann nur deshalb geschehen, weil von den einen wie von den anderen der Gesamtzusammenhang dieser wohl berühmtesten Rede Bismarcks nicht mitgenannt und mitgedacht wurde und wird.

Diese seine letzte Rede vom 6.2.1888 erläutert, dass Deutschland wohl „wehrfähig“ sei, dass dieses Land es aber vor allem als eine „gesättigte Nation“ tunlichst vermeiden sollte, in gefährliche Koalitionen und Konflikte verwickelt zu werden. Der Satz, der sich unmittelbar an den eben genannten anschließt, lautet: „Und die Gottesfurcht ist es schon, die uns den Frieden lieben und pflegen läßt.“

Neben dem Wort Gottesfurcht taucht ein anderer Begriff auf. Nur wenige wissen, dass es eben jener streitbare und umstrittene deutsche Staatsmann Otto von Bismarck gewesen ist, der den französischen Begriff Zivilcourage in die deutsche Sprachwelt importierte. In einer 1864 vor dem Preußischen Landtag geführten Debatte griff der Reichskanzler den Terminus in Abgrenzung zum militärischen „Mut auf dem Schlachtfeld“ auf. Gestützt auf diese (sprach-)geschichtliche Grundlage, hat das Ermutigungswort in seiner privaten und öffentlichen Doppelbedeutung einen regelrechten Siegeszug in die deutsche Umgangssprache angetreten und erfreut sich in der Gegenwart großer Popularität.

Mit dem Begriff der Unternehmercourage will die Internationale Martin Luther Stiftung an die beeindruckende Geschichte und den Bedeutungshof der Zivilcourage anschließen. Wir setzen und popularisieren diesen Begriff ganz bewusst zu den – heute vielfach verdeckten – geistigen und kulturellen Quellen der jüdisch-christlichen Tradition und deren kraftvolle Re-Formation durch Martin Luther. Der Glaubensmut und die Courage des großen deutschen Reformators: „Hier stehe ich. Ich kann nicht anders. Gott helfe mir“ ist sprichwörtlich geworden.

Unternehmercourage steht in diesem Sinne, bildlich gesprochen, auf dem Fundament „alteuropäischer“, christlich-humanistischer Werte. Zudem hat die von der Stiftung intendierte Aufnahme dieses Begriffs in die deutsche Umgangssprache das Ziel, einen Beitrag zur Revitalisierung des in Deutschland nach 1945 geprägten Modells der „Sozialen Marktwirtschaft“ zu leisten. Denn: Eine solchermaßen verstandene und praktizierte Unternehmercourage

gehört zu den wesentlichen mentalen und politisch-ethischen Voraussetzungen einer freiheitlichen und demokratisch verfassten Gesellschaft.

In erster Linie soll also das Wort Unternehmercourage definieren, anregen und fördern, was Aufgabe und Zweck der Stiftung ist, nämlich unternehmerischen Mut, unternehmerische Freiheit und unternehmerische Verantwortung zu wecken und zu fördern.

Für die unternehmerische Praxis ergeben sich vor hier aus eine Reihe von Handlungsmaximen, die Unternehmercourage möglich machen können und sollen: Dem Mut, die Initiative zu ergreifen, kommt dabei große Bedeutung zu. In der Verknüpfung von Gottvertrauen und Weltoffenheit ist jeder Einzelne herausgefordert, seine Fähigkeiten auszuloten, den eigenen Ideen und Intuitionen zu vertrauen und diese entschlossen und verantwortungsbewusst in die Tat umzusetzen – zum eigenen Nutzen, für den Erfolg eines Unternehmens und für das Gemeinwohl.

Diese Haltung also, die Freiheit, Mut und Verantwortung verbindet, macht Unternehmercourage aus. Doch neben dem Mut erfordert Unternehmercourage auch ein geschultes und sachkundiges, nüchternes und zielorientiertes Abwägen aller Chancen und Risiken, die mit der Umsetzung einer Initiative oder Geschäftsidee verbunden sind. Mit Unternehmercourage kann und soll eine erfolgversprechende Idee so ihren gesellschaftlichen Wert entfalten. Faire und vertrauensvolle Kooperation bilden einen weiteren Stützpfeiler, auf dem sich Unternehmercourage aufbaut. Denn Unternehmer profitieren bei ihrer Arbeit vom kreativen Austausch mit vielen Menschen.

In der Orientierung am Leitbild eines „ehrbaren Kaufmannes“ baut unternehmer-couragiertes Networking auf wechselseitige Achtung, Vertrauen und Hilfsbereitschaft bei der Zusammenarbeit auf. Zudem macht der Begriff der Unternehmercourage die verantwortungsvolle und von Nachhaltigkeit geprägte Erwirtschaftung und Verwendung von Gewinnen zu seinem Anliegen. So bildet nicht

kurzfristiges Gewinnstreben die Maxime des Handelns, sondern die langfristige Sicherung des unternehmerischen Erfolgs sowie der gemeinwohlorientierte Umgang mit den erwirtschafteten Einnahmen.

Der Mut, die Initiative zu ergreifen und Neues auszuprobieren, ermöglicht wirtschaftliches Wachstum, schafft neue Arbeitsplätze und sichert dadurch eine zukunftsfähige Gesellschaft. Unternehmerisches Risiko zu übernehmen kann jedoch auch ein Scheitern bedeuten. Das ist ein normaler Bestandteil des unternehmerischen Entdeckens. Eine wesentliche Facette der Unternehmercourage ist es, in diesem Falle nicht einfach das Handtuch zu werfen, sondern die Ursachen des Scheiterns klar zu analysieren, die Folgen verantwortlich und sozialverträglich zu bewältigen sowie die Erfahrungen aus dem Scheitern als Chance persönlicher und unternehmerischer Entwicklung zu begreifen.

Unternehmercourage bildet also die innovative Wertebasis für die Arbeit der Internationalen Martin Luther Stiftung. Dies gilt für die jährlich stattfindende „JugendUnternimmt summer school“ und für die in jedem Jahr in zeitlicher Nähe zum Luther-Geburtstag verliehene LutherRose für gesellschaftliche Verantwortung und UnternehmerCourage.

Alle unsere LutherRosenpreisträger veranschaulichen mit ihrem beruflichen und privaten Wirken genau das, was die Stiftung mit Unternehmercourage verbindet: die engagierte Verbindung von unternehmerischer Freiheit und Verantwortung. Vielleicht kann UnternehmerCourage in Zukunft ja auch für das ganz persönliche Denken und Handeln anderer Unternehmer und für ihre Unternehmen eine sinnvolle Option sein? Zumindest dann würden meine holzschnittartigen Ausführungen eine kleine Ermutigung zu wirtschaftlicher Freiheit und Verantwortung darstellen. Mit Franz Beckenbauer gesprochen: „Schaun mer ma.“

Schlussfolgerungen

A. Welthandel als Segen

Die Tagungsberichte standen unter der Fragestellung, ob die Globalisierung durch eine globale Gerechtigkeit sozial gestaltet werden kann. In der Tat hat die Globalisierung international in den letzten zehn Jahren an Dynamik zugenommen und ohne Zweifel mehr Beschäftigungschancen in großen Teilen der Welt gebracht, aber auch prekäre Beschäftigung trotz Wachstum in zahlreichen Volkswirtschaften.

Trotz der in den USA und im Vereinigten Königreich wachsenden protektionistischen Tendenzen beeindruckte dies den Welthandel bisher nicht. Im Gegenteil: Er ist im Jahr 2017 so stark gewachsen wie seit 2011 nicht mehr. Die WTO und der IWF berechneten ein Plus von 5,0 Prozent in 2017 und rechnen bei eher düsteren Aussichten mit immerhin noch 4,8 Prozent im Jahr 2018 und 4,5 Prozent im Jahr 2019. Skeptischer ist der IWF jedoch angesichts der Gefahren einer Zollspirale bei anderen wichtigen Ländern wie der Euro-Zone mit Deutschland und Frankreich sowie mit Blick auf Großbritannien, Japan und Indien. Europas wirtschaftliches Gewicht insgesamt dürfte im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen zurückgehen und sein Anteil am weltweiten

BIP nach Prognosen der Europäischen Kommission von derzeit rund 22 % auf deutlich unter 20 % im Jahr 2030 sinken.

Auch wenn die internationalen Handelskonflikte sowie der sich mindernde Anteil Europas an der Weltbevölkerung also ihre Spuren hinterlassen, sind die Gründe für die langjährige Steigerung des Welthandels in den anschwellenden Handelströmen in Asien sowie in der Erhöhung der Importnachfrage in den USA und Kanada zu sehen. In Kanada trägt für diese Handelszunahme sicher das kürzlich in Kraft getretene CETA-Abkommen mit dem Wegfall von rund 95 Prozent der Zölle bei. Gerade die deutsche Wirtschaft hat von der bisherigen positiven Entwicklung profitiert. Schließlich hängt die deutsche Konjunktur an den Exporten in den Europäischen Binnenmarkt und am Welthandel. Der Aufschwung im Binnenmarkt und im Welthandel trägt erheblich zum Jobwunder in Deutschland bei: Unsere Unternehmen sind weiterhin auf der Suche nach Arbeitskräften. Der Fachkräftemangel ist eklatant hoch. Die Arbeitsagentur in Nürnberg mit dem dortigen Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung meldet 824.000 offene Stellen (Oktober 2018), vor allem im Maschinenbau, in der Elektrotechnik, am Bau und im Handel sowie in der Gesundheits- und Pflegebranche.



Prof. Gerald Grusser ist Hauptgeschäftsführer der IHK Erfurt und stellvertretender Vorsitzender des SWF.

B. Arbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigung

Auch die Schattenseiten dieser dynamischen Globalisierung wurden aufgezeigt: Die immer noch starke Arbeitslosigkeit, vor allem im Süden der EU, die immer noch 2,2 Mio. Arbeitslosen in Deutschland (Oktober 2018), darunter ein großer Teil Langzeitarbeitslose und schließlich die relativ hohe Zahl geringfügig Beschäftigter; von den in den Arbeitsmarkt der EU drängenden Abertausenden von teils nicht Qualifizierten aus Nahost, Afrika und Lateinamerika ganz zu schweigen. Ohne Zweifel bedingen Demokratie und Soziale Marktwirtschaft



einander. Ohne Wohlfahrt und soziale Gerechtigkeit geraten Marktwirtschaft und offene Gesellschaft unter Druck.

Wie die Beiträge aufzeigen, ringen die westlichen Demokratien in Europa, USA und Japan um Lösungen, um die Globalisierungsfolgen sozial abzufedern: Wie kann die Vergütung erbrachter Leistungen von Unternehmen gemessen an ihren Erträgen so sozial und gerecht wie möglich erfolgen? Diese zen-

trale Aufgabe gestaltet sich zu einer Daueraufgabe für Unternehmen, für Tarifpartner, aber auch für Staaten und die Europäische Union, wie das jüngste Beispiel der Entsendungsrichtlinie zeigt. Wir brauchen stets auf allen Ebenen der Verantwortung Tragenden den Willen zu Optimismus und Lösungskompetenz, um das Abgleiten in Massenarbeitslosigkeit oder gar konjunkturellen Niedergang zu vermeiden.



