



INTERVIEW

Gleichheit und Ungleichheit in Zeiten der Globalisierung

Interview mit Prof. Dr. iur. Winfried Huck, Prof. Dr. iur. Achim Rogmann, LL.M (Murdoch) und Prof. Dr. rer. pol. Olaf Schlotmann

VON ASS. IUR CLAUDIA KURKIN

Einerseits wird behauptet, die Dritte Welt leide unter der Globalisierung, während andererseits erklärt wird, gerade die Globalisierung bringe der Dritten Welt Gerechtigkeit bzw. Gleichheit. Wie stellt sich die Situation aus Ihrer Sicht dar?

Huck: Unabhängig von der Frage, ob Gerechtigkeit (nur) dann entsteht, wenn eine Annäherung von unterschiedlichen Lebensbedingungen in der Gestalt von Gleichheit erzeugt wird oder, ob paradoxerweise auch ein

äußerer ungleicher Zustand nicht auch zutiefst gerecht sein kann (und vice versa), hat die Globalisierung zu einer erheblichen Verbesserung der Lebensumstände von zahlreichen Menschen beigetragen. Nicht aber alle profitieren gleichermaßen, aus unterschiedlichsten Gründen gibt es „Verlierer“ der Globalisierung: Länder, vulnerable Personengruppen, häufig Frauen und Mädchen. Die Globalisierung ist indes nicht zu stoppen. Auch eine etwaige Verlangsamung durch die gegenwärtige US-amerikanische Politik wird

diesen epochalen Trend kaum aufhalten. Die Globalisierung wird sich wie Wasser einen neuen Weg suchen. Gleichwohl sind Antworten und deren rechtlich-praktische Umsetzungen überfällig. Die WTO findet jedenfalls bis heute keine Antworten auf Fragen nach individuellen Rechten der Menschen im Globalisierungsprozess. Menschen müssen allerdings subjektive Rechte erhalten, die ohne Bedrohung auch durchsetzbar sind. Erste Ansätze eines neuen Ordnungsrahmens zeigen sich in den Sustainable Development



aufhalten wollen und können. Den internationalen Handel können wir mit protektionistischen Maßnahmen herunterfahren, so wie es der amerikanische Präsident derzeit propagiert. Allerdings hat Ricardo schon vor 200 Jahren nachgewiesen, dass von offenen Märkten alle beteiligten Staaten profitieren und ich bezweifle, dass es Donald Trump gelingen wird, diesen Beweis zu widerlegen. Auch Entwicklungsländer tendieren dazu, auf die negativen Konsequenzen der Globalisierung mit protektionistischen Maßnahmen zu antworten. Abschottung ist aber auch hier der falsche Weg. Vom Handel ist noch niemand ärmer geworden – dennoch stimmt es, dass nicht alle gleichermaßen von der Globalisierung profitieren. Wenn die Gesellschaften insgesamt erhebliche Wohlstandsgewinne einfahren, dann müssen sie auch diejenigen unterstützen, die drohen, abgehängt zu werden. Für die Dritte Welt ist die Globalisierung damit gleichermaßen Chance aber auch Herausforderung. Die EU unternimmt erhebliche Anstrengungen, um die Entwicklungsländer möglichst umfassend in den Welthandel zu integrieren. Gleichheit wird es nie geben und Gerechtigkeit ist immer eine Frage der Perspektive.

Oft wird beklagt, dass die Politik gegenüber der Wirtschaft jegliche Einflussmöglichkeiten verloren habe. Es wird daher versucht, Möglichkeiten zu finden der internationalen Wirtschaft politisch Einhalt zu gebieten: Wie bringt man nun multinationale Unternehmen dazu, sich an den Schutz von Menschenrechten oder Umweltbelangen zu halten?

Rogmann: Rechtlich fehlt bislang der Ansatzpunkt für eine Verpflichtung zu Menschenrechten: bei Warenimporten wird nach der Warenbeschaffenheit gefragt, aber nicht danach, ob die Waren unter Achtung der Menschenrechte und nachhaltig produziert wurden.

Goals der UN (Agenda 2030) und in der Privatwirtschaft, die im Global Compact der UN organisiert sind.

Rogmann: Die Globalisierung ist ein Prozess, der nicht gezielt gegen oder für weniger entwickelte Länder gelenkt wird. Wenn man sich mit den Konsequenzen der Globalisierung befasst, sollte man auch die Ursachen der Globalisierung im Blickfeld haben. Während für die Globalisierung überwiegend die Industrienationen und die von ihnen abgeschlossenen Handelsabkommen (einschließlich der WTO-Regelungen) verantwortlich gemacht werden, ist für ein stärkeres Zusammenwachsen der Volkswirtschaften schon immer überwiegend der technische Fortschritt verantwort-

lich. Das konnte die Menschheit bei der Einführung der Dampfschiffahrt beobachten, die gegenüber den Segelschiffen einen erheblichen Globalisierungsschub brachten. Der Einsatz der Container und die Nutzung des Internets waren weitere Quantensprünge auf dem Weg zum globalen Dorf. In der heutigen Zeit geht man davon aus, dass weit mehr als 80 % der Arbeitsplatzverluste auf gesteigerte Produktivität durch technischen Fortschritt und Innovation zurückzuführen seien. WTO-Generalsekretär Azevêdo hat vor kurzem erst auf die Verlogenheit der globalen Debatte hingewiesen. Dennoch muss der Handel als Sündenbock für unbequeme Änderungen in der Gesellschaft herhalten. Den technischen Fortschritt wird wohl niemand

Ein entsprechender Nachweis ließe sich über Zertifizierungen führen. Diese müssten aber in internationalen Übereinkünften verbindlich festgelegt sein und flächendeckend die Einhaltung der Zertifizierungskriterien kontrolliert. Denkbar wäre eine Verankerung der verbindlichen sozialen Standards in regionalen Handels- und Investitionsschutzabkommen und weiterer Ausbau von internationalen Streitbeilegungsverfahren. Bis dahin ist ein weiter Weg. Man darf hier die Macht des Verbrauchers nicht unterschätzen, der schneller reagieren kann als Verhandlungstische.

Huck: Transnationale Unternehmen verstehen es, optimal den Flickenteppich unterschiedlicher nationaler Rechtsordnungen systematisch und planvoll zu nutzen. Auf das Interesse der Menschen in der globalisierten Produktion und auf die Umwelt wird häufig zu wenig Rücksicht genommen. Denken Sie z.B. an die Textilproduktion in Kambodscha, an das Sumangali-System in Indien und die Verschmutzung ganzer Landstriche etwa durch Erdölexploration in Nigeria und Ecuador. Die Idee des Nationalstaats mit seinen territorialen Begrenzungen liefert keinen zureichenden Ordnungsrahmen für transnationale Unternehmen. Gefragt wäre eine adäquate „Weltregierung“, die ordnend eingreifen und Sanktionen verhängen kann. So etwas gibt es aber nicht. Im Gegenteil: der auf Konsens beruhende Multilateralismus als eine Voraussetzung für die Entstehung überstaatlicher Ordnungen wird zunehmend diskreditiert und delegitimiert. Zwei Wege bieten sich an, erstens theoretisch, zweites praktisch: erstens wäre es rechtsstaatlich relevant, das internationale Wirtschaftsrecht mit den elementaren Menschenrechten zu versöhnen und zu einem „New International Economic Law“ zu verbinden. Ansätze sind im „ius cosmopolitanum“ und bei „public

goods“ vorhanden. Zweitens sollten die Nachhaltigkeitsziele der UN zum Gegenstand zivilrechtlicher und völkerrechtlicher Abkommen werden. Die EU hat ihre Handelspolitik angepasst und unter der Bezeichnung „Trade for all“ bekanntgemacht. Die Sustainable Development Goals gelangen auf diese Art und Weise in neue Handels- und Investitionsabkommen der EU mit anderen Ländern, wie z.B. Kolumbien und Peru. Auch das CETA enthält z.B. ein Kapitel über die Nachhaltigkeit.

Gibt es eine Möglichkeit, die dazu führt, dass Kapital politisch wird, also die Handelnden, die Kapitalströme an globalen, allgemeinen und nicht egoistischen Zielen orientieren? Wäre das der richtige Ansatz? Und was sollte eine neue Wirtschaftsethik berücksichtigen?

Schlotmann: Über die Sinnhaftigkeit und Effizienz von Kapitalverkehrskontrollen und die Manipulation von Wechselkursen ist in der Vergangenheit unter Ökonomen immer wieder diskutiert worden. Ein heutiges Fazit fällt meiner Meinung nach zweiteilig aus: Industriestaaten wie die G10, aber auch der gesamte Euroraum und Australien mit seinen entwickelten Finanzmärkten tun sich sicher keinen Gefallen, Kapitalströme zu kontrollieren. Die Finanzmärkte haben vielmehr in diesen Ländern ein gutes Gespür dafür, welche Volkswirtschaften von dauerhaft untragbaren Ungleichgewichten belastet sind. Märkte reallokieren entsprechend das Kapital und steuern die Wechselkurse entsprechend. In Euroland sind beispielsweise die durch entsprechende Targetsalden dokumentierte Kapitalflucht aus den Südländern ein deutliches Zeichen, dass ohne weitere Reformen der Euro zum Scheitern verurteilt ist. Diese Kapitalflucht ist damit nützlich, weil sie Druck auf reformunfähige Länder ausübt.

Ganz anders ist die Situation dagegen für Entwicklungsländer zu beurteilen. Hier kann ein erratisches Anlageverhalten und insbesondere ein Herdentrieb zu gewaltigen Kapitalzuflüssen oder Abflüssen führen. Dieses kurzfristige Anlageverhalten schädigt regelmäßig eine nachhaltig gleichgewichtige Entwicklung der Entwicklungsländer. Kapitalverkehrskontrollen sind hier ein gutes Mittel, diesen Exzessen zu begegnen. Ein weiterer Gesichtspunkt ist die Besteuerung von Kapital; in Deutschland z.B. die pauschale Abgeltungssteuer, die in den meisten Privathaushalten Kapitalerträge niedriger als Lohn Einkommen besteuert. Seitdem eine Steuerflucht ins Ausland durch den internationalen Datenaustausch stark erschwert wird, der endlich seit Jahresbeginn 2017 stattfindet, gehe ich davon aus, dass sich alle Parteien, auch die FDP, hier Gedanken machen, wie eine gerechte Einkommensbesteuerung aussehen kann.

In der Diskussion um Globalisierung und Gleichheit hat sich inzwischen ein weites Spektrum an Konzepten und praktischen Bestrebungen herausgebildet. Worin sehen Sie die Schlüsselemente zu einer gerechteren Welt?

Huck: Hier sind vor allem jene Elemente zu nennen, die in den 17 Nachhaltigkeitszielen (SDGs) der Agenda 2030 der UN verankert sind, wie vor allem: umfassende und gleichmäßige Chance auf Bildung, Stärkung der Rechte von Mädchen und Frauen in lokalen Gesellschaften, Zugang zu allen Berufen für Mädchen und Frauen und gleiche politische Rechte für Mädchen und Frauen sowie eine Verbesserung der Gesundheitsfürsorge. Für die Gerechtigkeit erscheint mir herausragend: Steueroasen auszutrocknen, eine nachdrückliche, über die Grenzen der EU hinausgehende (extraterritoriale) Bekämpfung der Korruption und eine gleichmäßige Besteuerung

ohne Schlupflöcher, Abschaffung von Steuerdumping sowie Erweiterung der Klagemöglichkeiten von Geschädigten gegenüber globalen Nutznießern, die im Ausland keine Verantwortung tragen müssen. Im Ergebnis muss das Rechtsstaatsprinzip erheblich gestärkt werden.

Schlotmann: Freiheit führt in anreizkompatiblen Marktwirtschaften regelmäßig dazu, dass die unterschiedlichen Individuen ihre Freiheit zu einer unterschiedlichen Entwicklung nutzen. Freiheit führt in Marktwirtschaften demnach zwangsläufig immer zu Ungleichheit, was erst einmal etwas Positives ist, da individuelle Leistung belohnt wird. Diese Ungleichheit ist allerdings immer dann nicht gerecht, wenn nicht alle Individuen die gleichen Startchancen hatten. Dieses ist regelmäßig in Entwicklungsländern der Fall, aber zunehmend auch in den entwickelten Ländern, weil Wirtschaftswachstum, technischer Fortschritt und Importkonkurrenz auch dort dazu geführt haben, dass einzelne Bevölkerungsteile ihren Nachkommen inzwischen deutlich schlechtere Startchancen bieten. Eine kluge Steuer- und Bildungspolitik kann diese zwangsläufigen Folgen einer dynamischen Marktwirtschaft aber lindern und versuchen, die Startchancen der Leistungsbereiten, aber aus einer schlechteren (materiellen) Anfangsposition startenden Individuen, zu verbessern.

Und wie prognostizieren Sie den Verlauf der künftigen Entwicklung? Welche derzeit in der Diskussion stehenden Konzepte und welche aktuellen praktischen Bemühungen werden erfolgreich sein? Wie wird man in 20 Jahren über das Thema Globalisierung sprechen?

Rogmann: Prognosen sind bekanntlich insbesondere dann schwierig,

wenn sie die Zukunft betreffen. Die Ursachen der Globalisierung (s.o.) werden eher dafür sorgen, dass sich das Rad immer schneller dreht. Das ist für den globalen Fortschritt und Wohlstand ein Segen. Es besteht aber immer stärker die Gefahr, dass sich die Gesellschaft in Gewinner und Verlierer spaltet. Die Profiteure des Wandels werden dadurch immer intensiver in die Pflicht genommen werden müssen, da sonst der soziale Frieden in Gefahr gerät.

Angenommen Sie könnten sich z.B. mit Jean-Jacques Rousseau, Amartya Sen, Marcel Fratzscher, Tony Atkinson oder Joseph Stiglitz unterhalten, mit wem würden Sie sprechen wollen? Welche Frage(n) würden Sie stellen und was würden Sie ggf. zu den jeweiligen Arbeiten anmerken wollen?

Schlotmann: Ich würde gerne mit Prof. Stiglitz sprechen und folgendes thematisieren: So sehr ich für Umverteilung bin, da in einer dynamischen Weltwirtschaft nicht alle die gleichen Startvoraussetzungen haben, droht bei einer angekündigten Umverteilung regelmäßig, dass der erarbeitete Bruttoinlandsproduktkuchen erst gar nicht so groß wie ohne Umverteilung wird, weil die zusätzliche Besteuerung der Leistungsbereiten dazu führt, dass diese ihre potentielle Leistung nicht abrufen und so der Kuchen wesentlich kleiner wird (siehe im Extremfall Bsp. DDR), während zusätzlich manche Nutznießer der Umverteilung diese in ihr Handeln einbeziehen und weniger Leistung anbieten. Diese Grundkritik vieler Konservativer ist schwer zu kontern. Positiv zu sehen ist in diesem Zusammenhang zumindest in den USA der Giving Pledge, der besonders wohlhabende Menschen zum Spenden ihres Reichtums für das Gemeinwohl animieren soll, auch wenn die Verwendung oft „diktatorisch“ durch den Spender entschieden wird.

Huck: Ich würde Joseph Stiglitz fragen wollen und zugleich bedauern, nicht auch mit den anderen genannten Personen habe sprechen können. Mich würde interessieren, ob es Glück als relevanten ökonomischen Faktor gibt und welche Bedeutung das Glück (Pursuit of happiness) für die Gerechtigkeit erzeugt und wie es helfen kann, eklatante Ungleichheit zu vermeiden. Wie beurteilt er den vom New Economic Foundation's Centre for Well-Being in London erstellten Happy Planet Index? Sollte das Bruttonationalglück aus Butan auf Europa übertragen werden?

Vielen Dank für das Gespräch.