

# Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der  
Katholischen Sozialwissenschaftlichen  
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 282

Norbert Walter

## Globalisierung – Ende der Gerechtigkeit?

J.P. BACHEM VERLAG

---

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

*Kirche, Politik und Gesellschaft*

*Staat, Recht und Demokratie*

*Wirtschaft und soziale Ordnung*

*Familie*

*Schöpfungsverantwortung und Ökologie*

*Europa und Dritte Welt*

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

### Bestellungen

sind zu richten an:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**

**Brandenberger Straße 33**

**41065 Mönchengladbach**

Tel. 0 21 61 / 8 15 96 - 0 · Fax 0 21 61 / 8 15 96 - 21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: [kige@ksz.de](mailto:kige@ksz.de)

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

### Redaktion:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**

**Mönchengladbach**

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

---

2001

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1554-X

## **Was heißt Globalisierung?**

Das Thema Globalisierung bewegt weiterhin die gesellschaftlichen Gruppen. Wenngleich die Globalisierung in ihren Grundzügen bereits seit vielen Jahrzehnten ein Faktum ist, hat ihre Bedeutung seit Beginn der Neunziger Jahre immens zugenommen. Sowohl Ursachen als auch Wirkungen sind sehr vielschichtig. In der Grundform kann unter Globalisierung die internationale Arbeitsteilung und daraus resultierend der internationale Güterhandel verstanden werden. Diese älteste Form fand und findet ihren Ausdruck in zahlreichen Verhandlungen über die Liberalisierung des Welthandels und resultierte letztlich in immer mehr und immer größeren Freihandelszonen. Bis zu diesem Punkt korrespondiert die Globalisierung mit den Modellen der traditionellen Außenwirtschaftstheorie, in denen mobile Güter, aber immobile Produktionsfaktoren unterstellt wurden. Es greift jedoch zu kurz, Globalisierung lediglich als internationalen Handel zu verstehen. Die Ausprägungen sind inzwischen weitaus vielfältiger. Vor allem sind die Produktionsfaktoren zunehmend „mobilisiert“ worden. Dies gilt zum Teil für den Faktor Arbeit, wesentlich stärker noch für den Faktor Kapital.<sup>1</sup>

Aber nicht nur die Märkte, sondern auch die Unternehmen werden zunehmend global. So sind heute vor allem große Unternehmen oft internationale Geflechte von Firmenniederlassungen und Beteiligungen, in denen die Unternehmenszentrale primär nur noch die Koordination der global ausgerichteten Tätigkeiten übernimmt. Auf diese Weise werden Produktion und Distribution von Gütern und Dienstleistungen zunehmend global.

## **Unterschiedliche Reaktionen**

Faktisch ist die Wirtschaft in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten also immer internationaler geworden. Die Einstellungen zu dieser Entwicklung sind jedoch sehr unterschiedlich, was sich in einem teilweise widersprüchlichen Verhalten der Bürger niederschlägt. Löst das Stichwort Globalisierung als sprachliche Manifestation der weltweit immer engeren wirtschaftlichen Verflechtung oft negative Reaktionen aus, werden gleichzeitig die realen Möglichkeiten der globalen Märkte gern und vielfältig genutzt. Der ungebrochene Trend zu Reisen in ferne Länder, das Essen im italienischen Restaurant, der Kauf asiatischer PKW sowie die Geldanlage in US-Aktien belegen die Vorzüge der Internationalisierung von Märkten im Urteil der Verbraucher. Die Globalisierung wird insofern als ein Zugewinn von Freiheit wahrgenommen. Es zeigt

sich daran aber auch, daß die Globalisierung de facto Einzug in unser aller Leben gefunden hat, ohne daß dies im Einzelfall bewußt wahrgenommen wird.

Signalisieren also die faktischen Verhaltensweisen der Verbraucher ein hohes Maß an Akzeptanz der internationalen Verflechtung, so ist die öffentliche Meinung über den Globalisierungsprozeß oft reserviert bis ablehnend. Die Ungereimtheiten erschöpfen sich aber noch nicht in diesem Widerspruch. Das Thema findet wohl auch deshalb eine so große Resonanz in der Bevölkerung, weil über gesellschaftliche Gruppen hinweg die Einstellungen zur Globalisierung stark divergieren. Globalisierungsgegner und -befürworter finden sich in allen Bildungs- und Berufsgruppen. Die Befürworter und Gegner stellen in sich keine homogenen Gruppen dar. Es überrascht insofern kaum, daß auch die Motive der Zustimmung, mehr noch aber die Motive der Ablehnung ein weites Spektrum umfassen: Ist es bei den einen die Angst vor dem Verlust kultureller Errungenschaften oder der nationalen Identität, ist es bei den anderen die Angst vor mehr Umweltzerstörung, dem Verlust des Arbeitsplatzes oder vor zunehmender Ungerechtigkeit in der Welt.

So wenig homogen die Gruppenmitglieder und deren Sorgen, so unterschiedlich sind auch die Erscheinungsformen der Auseinandersetzung mit dem Phänomen Globalisierung. Dies geschieht einerseits im intellektuellen und politischen Diskurs, andererseits immer wieder mit friedlichen oder gewalttätigen Demonstrationen. Seattle, Prag, Quebec und zuletzt Genua sind nur einige Punkte auf der Weltkarte des organisierten Globalisierungswiderstandes. Gleichzeitig schreitet die Globalisierung, sei es mit Zustimmung oder nur mit Duldung der Politik, immer weiter voran, ein Weg zurück ist kaum mehr vorstellbar. Die verbreitete Ablehnung des Globalisierungsprozesses, obwohl dieser immer weiter vorschreitet, reflektiert die Erwartungshaltung der Marktteilnehmer, daß es am Ende Gewinner und Verlierer geben wird. Zwar gilt dies im Grunde für alle gesellschaftlichen Veränderungen, im Fall der Globalisierung scheint jedoch die Qualität im Urteil der Beobachter eine andere zu sein. Geschwindigkeit und Wucht der Umwälzungen werden als sehr gravierend, oft freilich zu dramatisch eingeschätzt und führen daher zu starker Ablehnung.

### **Ursachen der Globalisierung**

Die Ursachen dieser Geschwindigkeit und Wucht sind dabei insbesondere in den neunziger Jahren vielfältig. Nach einer gängigen Definition

können Märkte dann als global angesehen werden, wenn sie aus anderen Ländern ohne Überwindung nennenswerter Schranken erreichbar sind. Der Globalisierungsprozeß kann aus dieser Perspektive als Abbau von Schranken, die internationalen Transaktionen im Wege stehen, verstanden werden. Seit Ende der Achtziger Jahre kamen gleich mehrere entscheidende Faktoren zusammen, die zum Abbau der erwähnten Schranken beigetragen und somit die Globalisierung beschleunigt haben. Sie lassen sich einteilen in ökonomische, technische und politische Faktoren.

Zu den ökonomischen Faktoren zählen die Deregulierung der Märkte sowie das Fortschreiten von Verhandlungen über die Handelsliberalisierung. Zu den technischen Faktoren zählen ganz wesentlich die Innovationen auf dem Gebiet der Informationstechnologie, als politisches Argument ist schließlich die Ost-West-Entspannung mit dem Ende des kalten Krieges zu nennen. Das simultane Auftreten der genannten Veränderungen führte tatsächlich zu einer immensen Beschleunigung ökonomischer und gesellschaftlicher Umwälzungen, die dem Einzelnen oftmals das Gefühl der Ohnmacht gaben und geben. Das diffuse Bild von der Globalisierung sowie deren Wirkungszusammenhänge produzieren nicht selten die Sorge vor dem Verlust liebgewordener Besitzstände.

### **Was ist (Un-) Gerechtigkeit?**

Um diese Verlustängste geht es, weshalb der – provozierende – Titel dieses Heftes „Globalisierung – Ende der Gerechtigkeit?“ lautet. Nun ist der Titel nicht nur provozierend, sondern zugleich irreführend, suggeriert er doch, daß die Welt ohne Globalisierung gerecht wäre bzw. vor ihrer Zeit tatsächlich gerecht war. Ökonomen haben traditionell Probleme mit dem Begriff Soziale Gerechtigkeit, denn Soziale Gerechtigkeit ist nicht operational, nicht objektiv bestimmbar. Wenn aber eine Zielgröße nicht bestimmbar ist, dann ist es auch unmöglich, über den Grad der Zielerreichung zu urteilen. Sicher ist es richtig, daß jedes Individuum für sich eine Vorstellung davon hat, was gerecht ist. Diese Gerechtigkeitsperspektive ist jedoch rein subjektiv und nicht geeignet, ein gesamtgesellschaftliches Gerechtigkeitsmaß zu begründen. So wünschenswert es sein mag, als Gesellschaft nach Sozialer Gerechtigkeit zu streben, so hoffnungslos ist es, das Ziel jemals zu erreichen. Es mag auf theoretischer Ebene noch gelingen, gewisse Anforderungen zu definieren, etwa die Maximierung des gesamtgesellschaftlichen Geldnutzens. Da Nutzenvergleiche interpersonell aber nicht möglich sind, handelt es

sich letztlich um ein unmögliches Unterfangen, Soziale Gerechtigkeit in der realen Welt zu definieren und zu erreichen.

Doch nicht nur das konzeptionelle Problem der fehlenden Operationalität verhindert eine willkürfreie Diskussion. Ich möchte hier nur einige relevante Fragen andeuten: Was wäre die korrekte „Bemessungsgrundlage“ für Gerechtigkeit? Allzu oft wird lediglich auf Einkommen und Vermögen abgestellt. Doch was ist mit nicht-monetären Nutzenkategorien? Freizeit, Freiheit, Gesundheit und vieles mehr dürften die persönliche Lebenssituation und damit auch das Glücksempfinden entscheidend beeinflussen. Nicht selten stehen solche Nutzengrößen in direkter Konkurrenz zu materiellem Wohlstand, so daß verteilungspolitisch motivierte Besteuerung von Einkommen und Vermögen das Entscheidungskalkül verzerrt.

Die periodische Abgrenzung ist insbesondere hinsichtlich Einkommen und Freizeit von großer Bedeutung: So können hohe Einkommen in einem Monat oder Jahr Ausdruck einer bestimmten Zeitpräferenz sein, und eine auf Gerechtigkeit ausgerichtete stark progressive Besteuerung würde hier denjenigen bestrafen, der in wenigen Jahren viel arbeitet, um später seine Freizeit komprimiert zu genießen. Derjenige hingegen, der Arbeitszeit und Freizeit möglichst gleichmäßig über seine Lebenszeit verteilt, profitiert von diesem System. Während im zeitlichen Querschnitt die progressive Einkommensteuer vermeintlich für Gerechtigkeit sorgt, verstößt im zeitlichen Längsschnitt ein stark progressives Steuersystem gegen das Gebot horizontaler Gerechtigkeit.

Vor dem Hintergrund der Globalisierung ist weiterhin die Frage des regionalen Bezuges der Gerechtigkeit zu klären. Die Diskussion ist bisher auf die Verteilung innerhalb der nationalstaatlichen Grenzen fokussiert. Soziale Gerechtigkeit müßte aber im globalen Kontext diskutiert werden. Daß die Antworten anders als bisher ausfallen müssen, ist evident. Ist dies aber auch wahrscheinlich? Im Zusammenhang mit der Vorstellung des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung Ende April 2001 wurden Meßkonzepte diskutiert, die Aufschluß darüber geben sollen, wer als „arm“ und wer als „reich“ gelten soll. So gibt es ein Konzept, nach dem als „reich“ einzustufen ist, wer über mehr als das Doppelte des Haushaltsdurchschnittseinkommens verfügt. Nach diesem Konzept wären die meisten derjenigen, welche innerhalb industrialisierter Nationalstaaten als „arm“ gelten, mit einem Schlag als „reich“ einzustufen, wenn der Maßstab global wird. Verteilungspolitische Konsequenz wäre vermutlich eine vollständige Einstellung innerstaatlicher Umverteilungen zu Gunsten massiver internationaler Transferzahlungen.

Bleibt die zentrale Frage, ob Globalisierung bei einer solchen Verteilungspolitik zu mehr oder zu weniger Gerechtigkeit führt: Derjenige, welcher mit der nationalen Elle mißt, wird wohl zu dem Ergebnis kommen, die Globalisierung bedeute das Ende der Gerechtigkeit. Der im globalen Maßstab Urteilende wird dagegen die diametral entgegengesetzte Position einnehmen.

An diesen Beispielen zeigt sich, daß die Frage der Gerechtigkeit am ehesten diskutiert werden kann, wenn ein pragmatischer Weg eingeschlagen wird und bestehende sozialstaatliche Regelungen dahingehend untersucht werden, ob sie in einer globalisierten Welt bestehen können. Damit ist grundsätzlich noch nichts über die Wünschbarkeit des Erhalts dieser Regelungen gesagt. Es ist ökonomisch jedoch zumindest möglich, im Sinne einer positiv-wissenschaftlichen Analyse Aussagen darüber zu treffen, wie sich die institutionellen Arrangements unter veränderten Rahmenbedingungen entwickeln werden. Im nächsten Schritt können dann normative Aussagen abgeleitet werden.

### **Sozialstaatliche Regelungen und Gerechtigkeit des Marktes**

Die Marktwirtschaft produziert entgegen allen Behauptungen Gerechtigkeit, nämlich Leistungsgerechtigkeit. Das bedeutet, daß die Produktionsfaktoren gemäß ihrem Beitrag zum Sozialprodukt entlohnt werden. Wer sich am Wirtschaftsprozeß – ob als Arbeitnehmer, als Kapitalgeber oder als Unternehmer – beteiligt, dessen Leistung wird gerecht entgolten. Dafür sorgt der Preismechanismus, denn die Marktpreise reflektieren die allgemeine Wertschätzung der erbrachten Leistungen so, wie sie in der Zahlungsbereitschaft der Nachfrager zum Ausdruck kommen. Die Faktorentlohnung ist somit ein Maß für den Nutzen, den die erbrachte Leistung dem Nachfrager stiftet. Selbstverständlich ist in der realen Welt eine auf dem Leistungsprinzip basierende Verteilung ungleich, da die Leistungen nicht gleich sind. Natürliche Begabungen, erworbene Qualifikationen sowie die persönliche Leistungsmotivation sind sehr unterschiedlich. Hochbegabte, Hochqualifizierte und Fleißige verdienen wegen ihrer höheren Produktivität mehr, gering Qualifizierte sowie Müßiggänger dagegen weniger. Die Primär- bzw. Marktverteilung ist somit zwar ungleich, gleichwohl leistungsgerecht und damit anreizoptimal. Da Anreize in einer Marktwirtschaft von entscheidender Bedeutung sind, ist darauf zu achten, daß sie durch steuerpolitische Maßnahmen bzw. generelle Umverteilung nicht (zu sehr) verzerrt werden. Steuern auf das Arbeitseinkommen verzerren im Regelfall die Entscheidung zwischen

Arbeitszeit und Freizeit zu Gunsten der Freizeit, da diese unbesteuert bleibt. Werden die Erträge der Arbeitsleistung (zu stark) besteuert, ändern sich die relativen Preise zwischen Arbeits- und Freizeit nachhaltig. Die Akteure genießen folglich exzessiv die Freizeit, üben sich verstärkt in Heimarbeit oder verlagern ihre Tätigkeit in den Bereich der Schattenwirtschaft. In allen Fällen schrumpft die Besteuerungsbasis, das Steueraufkommen sinkt und der „verteilbare“ Wohlstand nimmt ab. Aus Anreizgründen fordern daher Ökonomen regelmäßig, die Einkommensverteilung müsse (jedenfalls in Kontinentaleuropa) ungleicher werden.

Es ist jedoch ein Trugschluß zu glauben, die Einkommensverteilung müsse aus wachstumspolitischen Gründen so ungleich wie möglich sein. Gleichverteilung und Ungleichverteilung sind keine Werte an sich. Die Ungleichverteilung ergibt sich am freien Markt aus der Unterschiedlichkeit der Marktteilnehmer. Nähern sich Qualifikationen und Motivationen unter den Arbeitskräften an, so spricht nichts gegen eine gleichmäßigere Verteilung. Die Forderung an die Politik lautet daher nicht, Ungleichheit herzustellen, sondern Ungleichheit zuzulassen. Sollte dann die am Markt entstandene Verteilung relativ gleichmäßig sein, spricht das für eine Angleichung der Produktivitäten und Leistungsbereitschaften. Bei aller Diskussion des Für und Wider ungleicher Einkommensverteilungen ist letztlich zu berücksichtigen, daß Ungleichheit Anreize setzt und insofern die Leistungsbereitschaft der Einzelnen erhöht. Die Überwindung materieller Armut und die Orientierung an denen, „die es geschafft haben“, fördert in dynamischer Perspektive die Prosperität der Wirtschaft. Für die Politik geht es dabei darum, soziale Mobilität zu gewährleisten, die unterschiedlichen Schichten der Einkommenspyramide also offen zu halten. Dies heißt freilich eine Pflicht zur Sicherstellung der Partizipationsfähigkeit des Einzelnen. Was dies im einzelnen bedeutet, ist nicht leicht zu bestimmen: Bildung, Mindesternährung und Behausung gehören wohl aber dazu.

### **Anforderungen an die Politik**

Heißt das alles, die Politik sei in Zeiten globaler Märkte machtlos in ihrem Begehren, über die Leistungsgerechtigkeit hinausgehend Soziale Gerechtigkeit herzustellen? Im Gegenteil: Der Staat muß sich aber seiner Rolle, seiner Verantwortung und seiner Fähigkeiten bewußt sein, denn Politik gegen die Steuerzahler wird bei offenen Märkten immer schwieriger. Es entscheidet zunehmend das Preis-Leistungs-Verhältnis in der Sozialpolitik. Kann der Steuerzahler die verteilungspolitischen Maß-

nahmen nicht nachvollziehen, so wird er versuchen, sich so weit wie möglich dem Steuerzugriff zu entziehen. Ausländische Investoren werden das Land verlassen oder gar nicht erst investieren. Unternehmen fällt es schwer, ausländische Fachkräfte für eine Tätigkeit in Deutschland zu mobilisieren. Was sozial ist, kann unter dem Einfluß globaler Märkte weniger von der Politik vorgeschrieben werden, sondern ergibt sich aus den Präferenzen der Steuerbürger. Die Politik wird zunehmend Schwierigkeiten haben, den Privaten ihre Gerechtigkeitsvorstellungen und Umverteilungsinstrumente aufzuoktroyieren. Weiterhin werden sich die politischen Entscheidungsträger stärker als bisher an den Ergebnissen und weniger an den Motiven, an der Gesinnung ihrer Politik messen lassen müssen. Ein Übergang von der Gesinnungsethik zur Verantwortungsethik ist vonnöten. Es zählen die Wirkungen der Sozialpolitik, nicht die Absichten.

Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Steigt der Anreiz zur Standortverlagerung, kann es zur Erosion der Steuerbasis kommen. In Anlehnung an Hirschmann kann mobiles Kapital auf staatliches Handeln, welches nicht mit den Präferenzen der Akteure übereinstimmt, mit „Abwanderung“ oder „Widerspruch“ reagieren. Finanzkapital wird dabei wegen der geringen Transaktionskosten im Regelfall die Abwanderungsoption wählen. Die Kosten ineffizienter Politiken werden bei globalen Finanzmärkten wesentlich schneller aufgedeckt. So gesehen gefährdet die Globalisierung lediglich die gut gemeinten sozialpolitischen Maßnahmen, nicht aber solche Politik, die gute Ergebnisse produziert.

Dies bedeutet, daß der Staat sich dort zurückziehen muß, wo er Leistungsmotivation verhindert oder gar ins Gegenteil kehrt und sich dort engagieren muß, wo es um Qualifizierung, der Basis für hohe Löhne, geht. Konkret ist die Steuer- und Transferpolitik so zu gestalten, daß die Arbeitsanreize möglichst nicht gestört werden. Besteuerung lähmt die Anreize, sich über das Normalmaß zu engagieren, Transferzahlungen können verhindern, daß bezahlte Arbeit überhaupt angenommen wird. Gestaltungsmöglichkeiten hat der Staat dagegen in der Bildungspolitik. Hier wird der Grundstein für Qualifikation, Produktivität und damit Lebenschancen gelegt. Bildung ist der Schlüssel zu materieller Sicherheit und damit ein Baustein der Gerechtigkeit. Unterstützung bei Aus- und Weiterbildung ist Hilfe zur Selbsthilfe und damit die einzig wirklich fruchtbare Hilfeleistung. Im Bereich der Bildungsausgaben steht Deutschland jedoch international vergleichsweise schlecht da: 4,5% öffentliche Ausgaben für Bildungseinrichtungen gemessen am Bruttoinlandsprodukt bedeuten lediglich einen Platz im hinteren Mittelfeld.

Und die Produktivität dieser Ausgaben muß wegen des geringen Wettbewerbes im Bildungssektor nicht als besonders hoch vermutet werden.

Der Zusammenhang von Bildung, Produktivität und Lohnhöhe gibt Aufschluß über die Entwicklung der Löhne im Zeitalter der Globalisierung. Immer wieder ist zu hören, die Öffnung der Märkte würde dazu führen, daß in Deutschland die Löhne auf das Niveau von Entwicklungsländern oder zumindest auf das Niveau der früheren Ostblockstaaten fallen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Investitionen würden lohnkosteninduziert verstärkt im Ausland getätigt. Dieser Zusammenhang ist mindestens irreführend, wenn nicht falsch. Hohe Löhne stellen per se kein Problem dar. Sie müssen aber durch einen entsprechenden Produktivitätsvorsprung gerechtfertigt sein. Für die Standortwahl und die damit verbundenen Beschäftigungswirkungen sind nicht die absoluten Lohnkosten, sondern die (internationalen) Lohnstückkosten ausschlaggebend, also das Produkt aus Reallöhnen, Produktivität und dem Wechselkurs. Steigt im Ausland die Produktivität, besteht im Inland Anpassungsbedarf, sollen nicht Arbeitsplätze und Einkommen verloren gehen. Insofern entsteht Konkurrenzdruck durch die Öffnung der Märkte, gleichwohl ist dies kein Spezifikum der Globalisierung. Wettbewerb ist für den Einzelnen immer unbequem, für die Ökonomie als Ganzes aber bedeutet Wettbewerb Dynamik, Effizienzsteigerung, Vielfalt, Innovation und letztlich mehr Wohlstand.

Aber nicht nur diese produktionstheoretischen Zusammenhänge gewährleisten auch in Zeiten der Globalisierung den Erhalt sozialer Standards. Ändern werden sich lediglich Quantität und Qualität. Im Wettbewerb um mobile Faktoren werden sich diejenigen sozialen Arrangements durchsetzen, die im Urteil der Investoren sinnvoll erscheinen. Bei allen Diskussionen über den Umbau des Sozialstaates geht es nie darum, ihn abzuschaffen. Vielmehr ist eine Grundsicherung ein wichtiger Eckpfeiler des marktwirtschaftlichen Systems. Der Leistungswettbewerb gewinnt nach den Vordenkern der Sozialen Marktwirtschaft seine Legitimation dadurch, daß er ergänzt wird durch soziale Absicherung der Beteiligten, die in diesem Wettbewerb nicht mithalten können. Sozialpolitische Vorkehrungen sind auch bei globalen Finanzmärkten durchaus als Vorbedingung für eine funktionierende Marktwirtschaft zu sehen oder gar als Wettbewerbsfaktor einzusetzen. Soziale Sicherungssysteme beinhalten nämlich produktive Elemente.<sup>2</sup> Sozialstaatliche Regelungen haben, sinnvoll eingesetzt, Versicherungscharakter. Sie mildern die Angst der Wirtschaftssubjekte vor einem wirtschaftlichen Totalverlust. Auf diese Weise wird die Akzeptanz des risikobehafteten marktwirt-

schaftlichen Systems und gleichzeitig die Risikobereitschaft der Akteure erhöht. Die Bereitschaft, höhere unternehmerische Risiken zu übernehmen, schlägt sich letztlich positiv in den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten nieder.

Sozialstaatliche Regelungen unterliegen – wie anderes in der Ökonomie – dem Gesetz des abnehmenden Grenzertrages. Die Regelungen, welche die Grundrisiken wie Krankheit, Invalidität und Armut in einem engen Sinne absichern, sind hochproduktiv. Hingegen sind Maßnahmen zur Rundumversorgung des Einzelnen ineffizient und schädlich. Die sozialstaatlichen Aktivitäten haben daher eine hohe Durchschnitts-, aber nur eine geringe bzw. negative Grenzproduktivität. Im Standortwettbewerb werden nur die Regelungen mit einer hohen Grenzproduktivität überleben. Der Sozialstaat muß also an Effizienz gewinnen.

### **Moral und Marktwirtschaft**

Es zeigt sich, daß der Sozialstaat in seinen Grundzügen nicht einmal der moralischen Wesen bedarf. Der Eigennutz der Akteure sorgt dafür, daß die staatliche Bereitstellung grundlegender Sozialleistungen auf breite Zustimmung stößt, und sorgt somit für ein Mindestmaß an Umverteilung. Es geht dabei im wesentlichen um die Bereitstellung von Gütern, die über den Markt nicht oder nur unzureichend angeboten werden können: Den wirtschaftlichen Totalverlust, die Vermeidung sozialer Unruhen und Gewaltanwendung sowie die Akzeptanz der Marktwirtschaft als Allokationssystem. Prägnant formuliert kann man mit Herbert Giersch, dem früheren Leiter des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, feststellen: „Aus zweitbesten Motiven zweitbesten Menschen macht der Markt tadellose Leistungen.“ Um seinen Eigennutz zu maximieren, muß der Anbieter dem Nachfrager Gutes tun. Überdies ist das Streben nach Eigennutzmaximierung sehr wohl mit „quasi-altruistischem“ Verhalten vereinbar. Der Mensch erfährt auch Nutzen durch Mildtätigkeit, Hilfsbereitschaft und Nächstenliebe, auch weil sie die Erwartung reziproker Verhaltensweisen begründet und damit implizite Versicherung ist. Es ist folglich nicht zu erwarten, daß jegliche Umverteilungsmaßnahme des Staates auf Steuerwiderstände trifft. Die Steuerwiderstände werden um so geringer sein, je nachvollziehbarer die Ziele der Verteilungspolitik für den Steuerbürger sind und je treffsicherer die Mittel erscheinen. Entscheidend ist auch hier das Preis-Leistungs-Verhältnis der Umverteilungspolitik. Dieses muß und wird im Zeichen globalisierter Märkte verbessert werden.

Das Ende der Gerechtigkeit ist aber auch deswegen nicht zu erwarten, weil der Mensch ein moralisches Wesen ist. Moral bezieht sich darauf, wie die Dinge sein sollen. In diesem Sinne haben die Individuen eine Vorstellung davon, wie die Gesellschaft aussehen sollte, wichtiger aber noch, welches persönliche Handeln gut ist und Gutes bewirkt. Zugespitzt kann man formulieren: Moral beginnt dort, wo das Kosten-Nutzen-Kalkül aufhört. Moral ist – ökonomisch formuliert – nicht substituierbar.<sup>3</sup> Bezogen auf den Globalisierungsprozeß bedeutet dies, daß die auf der individuellen Moral basierenden Handlungen und Verhaltensweisen (und deren gute Ergebnisse) durch die Veränderung der relativen Preise nicht verloren gehen. Sinkt etwa der Preis für bestimmte Güter, weil wegen der Globalisierung auf Produkte aus Ländern zurückgegriffen werden kann, in denen Kinderarbeit praktiziert wird, wird der moralisch Gefestigte seine Konsumpläne nicht ändern. Und auch einer seinen moralischen Präferenzen entsprechenden Verteilungspolitik wird sich der Steuerbürger nicht entziehen, wenn sich die Abwanderungsoption im Rahmen der Globalisierung verbilligt.

Doch reicht die Moral der Individuen aus, um globale Gerechtigkeit zu erreichen? Besteht in anonymisierten Unternehmen nicht ein großer Anreiz, sich über Werte und Normen hinwegzusetzen, wenn hohe Gewinne zu erwarten sind? Bedarf es nicht vielmehr des Staates, der Moral definiert und diese per Gesetz global festschreibt? Die Antwort hierauf kann nicht eindeutig ausfallen. Sicher gibt es immer wieder Fälle, in denen Einzelpersonen nicht über die notwendige moralische Disposition verfügen, die für das Funktionieren einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Gesellschaft erforderlich wäre. So gilt es, Kinder- und Sklavenarbeit weltweit zu ächten und zu unterbinden. Insofern bedarf es sehr wohl globaler Mindeststandards und des dazugehörigen Ordnungsrechts. Sinnvolle sozialpolitische Standards stellen sogar eine weitere Kategorie der komparativen Kostenvorteile dar. Es ist nicht nur die erwähnte Produktivitätssteigerung, die sich aus einer Absicherung gegen die grundlegenden Lebensrisiken bei den inländischen Arbeitnehmern ergibt, vielmehr attrahieren sinnvolle Regelungen mobile Faktoren.

Wenngleich das vom Selbstinteresse geleitete Individuum im marktwirtschaftlichen System grundsätzlich positive Ergebnisse produziert, ist das Handeln nicht immer frei von negativen Wesenszügen wie Neid, Machtgier, Arglist oder Täuschung. Um das Selbstinteresse nicht in Konflikt mit den Interessen anderer und letztlich des Gemeinwohls kommen zu lassen, sind geeignete Regeln erforderlich, die dem individuellen Handeln gewisse Schranken auferlegen. Ethik kann solche Regeln generie-

ren. Sie hilft Friktionen zu vermindern und/oder die Kosten des Miteinanders zu reduzieren. Das Vertrauen in den Fortbestand der Institutionen, die das Rechtssystem und die Einklagbarkeit und Durchsetzbarkeit von Regeln sichern, wird erhöht, die Kosten des Systems werden gesenkt. Da diese ethischen Haltungen Transaktionskosten senken, erhöht sich die Leistungsfähigkeit des Marktes, reduziert sich die Wahrscheinlichkeit von Marktversagen und es verringert sich damit der Anreiz, zu staatlicher Zwangskoordination überzugehen. Ein solides Wertefundament gehört also gerade wegen der Globalisierung zu einer zeitgemäßen Wirtschaftsordnung und zu einer entsprechenden Unternehmenskultur.

Ein freiheitliches Wirtschafts- und Gesellschaftssystem muß ein hohes Maß an Werten und Regeln generieren. Nur dann ist es überlebensfähig. Dem Staat bleibt die Aufgabe, die unverzichtbaren Normen institutionell abzusichern. Weitergehende Standards und Regeln, insbesondere wenn sie global gelten sollen, sind eher schädlich als produktiv. Wer soziale oder auch ökologische Standards auf einem hohen Niveau fordert, begibt sich zu ökonomischen und ethischen Regeln gleichermaßen in Widerspruch. Die Schwellenländer können sich gegenwärtig weder weitgespannte soziale Sicherungsnetze noch komplexe Umweltschutzwerke leisten. Würde ihnen solches als Vorbedingung für den Handel mit uns abverlangt, wären sie wesentlicher Wettbewerbsvorteile beraubt und gerieten im internationalen Handel auf die Verliererstraße. Nur entwickelte Länder können jetzt schon den gesamtwirtschaftlichen Überschuß erwirtschaften, der nötig ist, das Verhältnis von Menschen untereinander und auch zur Natur auszubalancieren. Die Entwicklungsländer können aufschließen, und dies um so schneller, je stärker die entwickelten Länder sie durch Einbeziehung in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung über Einkommenssteigerungen dazu in Stand setzen.

### **Globalisierung und Gerechtigkeit**

Doch wäre es eine Verkürzung der Problembehandlung, wenn die Frage der Gerechtigkeit bei globalisierten Märkten lediglich hinsichtlich des Bestandserhaltes der aktuellen Regelungen erfolgte. Zu denken ist etwa an die Effizienz- und Freiheitspotentiale, die sich aus der Globalisierung ergeben. So bietet die Öffnung der Märkte einen Zugriff auf die ausländischen Ersparnisse bzw. Anlagemöglichkeiten. Die Suche nach rentablen Anlagen und Investitionsmöglichkeiten wird kurz-, mittel- und langfristig weiter zunehmen, denn der Umbau unserer sozialen Siche-

rungssysteme, insbesondere der Rentenversicherung, wird verstärkt auf der Basis von Kapitaldeckung erfolgen.

Die Globalisierung wird auch helfen, aus dem Dilemma der Sozialversicherungssysteme herauszufinden. Die seit langem geführte Diskussion scheint nun endlich an Dynamik zu gewinnen. Es wird bei globalisierten Märkten nicht mehr möglich sein, die dringend notwendigen Reformen weiter aufzuschieben. Was von einigen als bedauerlicher Verlust sozialstaatlicher Gestaltungsmacht empfunden werden mag, ist in Wahrheit ein Segen. Die umlagefinanzierten Sicherungssysteme sind ineffizient, sie schwächen die Eigenvorsorge und die familiären Bindungen. Es ist insofern zu erwarten, daß die Familie wieder an Bedeutung gewinnt. Denn die kollektiven Sicherungssysteme werden sich nicht mehr in dem gewohnten Umfang finanzieren lassen, so daß die Eigenvorsorge im Familienverband perspektivisch wiederbelebt werden muß. Sozialpolitik funktioniert ohnehin in kleinen, nicht-anonymen Gruppen am besten. Dort, wo sich Geber und Empfänger kennen, wo persönliche Beziehungen bestehen, ist die Bereitschaft zur Solidarität am stärksten ausgeprägt, entstehen durch Umverteilung keine negativen Leistungsanreize.

### **Globalisierung als Herausforderung und Chance**

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Globalisierung der Wirtschaft und Gesellschaft eine neue Definition des Verhältnisses von Markt, Staat und Individuum erfordert. Noch scheinen diejenigen die Oberhand zu haben, die alle negativen Erscheinungen dem Vormarsch der Märkte zuschreiben. Diese Sicht der Dinge resultiert aber aus voreiligen Schlüssen. Um ökonomische Prozesse und die Ethik der Marktwirtschaft zu verstehen, bedarf es der grundlegenden Einsicht, daß wir nicht im Paradies, sondern in einer Welt der Knappheit leben. Wirtschaften bedeutet, Knappheiten zu vermindern bzw. präziser, die knappen Ressourcen an den Ort ihrer effizienten Verwendung zu lenken. Die Marktwirtschaft ist nichts anderes als ein Koordinationsmechanismus, ein Weg, dieses Effizienzziel zu erreichen. Märkte machen somit zunächst Knappheit transparent und damit für den Beobachter manches Mal „unsympathisch“. Doch sind die Märkte deshalb nicht Ursache, sondern lediglich Diagnostiker der Knappheit.

Im Systemwettbewerb insbesondere mit der Planwirtschaft hat sich der Markt als das weit überlegene Allokationsinstrument herausgestellt. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand: Die Marktwirtschaft ist das adäquate Wirtschaftssystem für die real existierenden Menschen, Men-

schen nämlich, die zu einem guten Teil vom Eigennutz angetrieben sind und kein vollständiges Wissen haben und auch nicht haben können. Es gilt, eine Ordnung zu schaffen, die das Handeln dieses nur zweitbesten Menschen zum Wohle der Gesamtheit lenkt. In der Marktwirtschaft werden die Wissensdefizite des Einzelnen durch den Preismechanismus zu einem Großteil kompensiert, da die dezentral vorhandenen Informationen durch ihn verarbeitet werden und damit Signale an die Marktteilnehmer geben. Nun mögen diese Preissignale nicht für jedermann angenehm sein. So hat der Politiker wenig Freude daran, wenn sinkende Aktienkurse schlechte Politikmaßnahmen anzeigen. Das Eigennutzstreben der Marktteilnehmer sorgt wiederum im Regelfall dafür, daß die materielle Wohlfahrt der Gesamtheit maximiert wird. In jedem Fall ist zu berücksichtigen, daß der eigennützige Mensch auf Anreize reagiert und ausweicht, wenn ihm eine Zahllast aufgebürdet wird, die nicht in seinem Interesse liegt.

Wenn auch die moralische Disposition der Individuen nicht jedem gefallen mag, so ist es doch notwendig, das Wirtschaftssystem an dem Menschen auszurichten, welchen wir real haben, nicht an dem, den wir gemessen an irgendeinem ethischen Standard haben müßten. Es hat somit auch wenig Sinn, sich über die Wirkungslosigkeit von Politikmaßnahmen zu wundern, wenn diese auf einem falschen Menschenbild aufgebaut waren. Wenn Märkte trotz ihrer grundsätzlichen Vorteilhaftigkeit in bestimmten Fällen versagen, so ist die angemessene Ordnung auch eine Frage der Alternativen. Die oft erwähnten Gestaltungsmaßnahmen der Politik scheitern nämlich häufig an den moralischen und intellektuellen Unzulänglichkeiten der Politiker, welche auf Seiten der Marktteilnehmer gerade erst zu dem staatlichen Korrekturbedarf geführt haben. Dieses war auf nationaler Ebene so und wird auf globaler Ebene nicht anders sein. Moral und Fragen der Sozialen Gerechtigkeit sind im Zusammenhang mit der Globalisierung nicht mehr mit Bezug auf regionale Kleingruppen zu diskutieren, der Maßstab wird internationalisiert werden müssen. Ob sich hier Politiker, deren beruflicher Erfolg von Wahlen auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene abhängt, durch Verteilungspolitiken profilieren können, welche auf globalen Gerechtigkeitsvorstellungen basieren, bleibt zu bezweifeln. Auch dürfte es Politikern zunehmend schwerer fallen, aus fernen Metropolen Urteile über das realisierte Maß der Verteilungsgerechtigkeit in der Peripherie zu fällen.

Es geht um die staatlichen Korrekturmöglichkeiten der Marktverteilung und diese – so die Befürchtung vieler – werden im Zeichen der Globalisierung zum Teil verschwinden. Sicher wird der Gestaltungsspielraum

der Politik beschnitten. Ob die Ergebnisse dadurch weniger gerecht ausfallen, darf bezweifelt werden. Die Globalisierung der Märkte sollte als Chance aufgefaßt werden, längst notwendige Korrekturen in der Sozialpolitik voranzutreiben. Es ist erforderlich, daß die Verteilungspolitik sich künftig an denen orientiert, die staatliche Fürsorge am dringendsten benötigen und nicht an denen, die am besten organisiert sind.

## Anmerkungen

- 1 Ein sehr guter Überblick über das breite Spektrum der Globalisierung findet sich in *Bundesverband Deutscher Banken e. V.*, Globalisierung als Chance für Wohlstand und Arbeitsplätze – Neue Impulse für die Soziale Marktwirtschaft, Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschafts- und Währungspolitik, Köln 1997.
- 2 Vgl. hierzu auch *Rüdiger Soltwedel*, Dynamik der Märkte – Solidität des Sozialen (= Kieler Diskussionsbeiträge 297/298), Kiel 1997, S. 55 f.
- 3 Vgl. *Johannes Hackmann*, Gewinnmaximierung und Unternehmerethik, in: Wulf Gaertner (Hrsg.), Wirtschaftsethische Perspektiven IV: Methodische Grundsatzfragen, Unternehmensethik, Kooperations- und Verteilungsprobleme, Berlin 1998, S. 51–88, hier: S. 56.

## Zur Person des Verfassers

Prof. Dr. rer. pol. Norbert Walter, Chefvolkswirt Deutsche Bank AG, Geschäftsführer Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main.