

Mehr Solidarität wagen: Für eine Weltsozialpolitik

Von Thomas Gebauer

Zum bedauerlichen Zustand gegenwärtiger Politik gehört, dass sie immer wieder erstaunt auf Missstände reagiert, die sie zuvor selbst befördert hat. Dies zeigte sich exemplarisch an der sogenannten Flüchtlingskrise, die vor genau einem Jahr in Europa ihren Höhepunkt erlebte. Aber auch der Klimawandel, die Finanzkrise, der Hunger und die vielen kriegesischen Konflikte, die heute allerorten für Verheerungen sorgen, sind nicht vom Himmel gefallen. Vielmehr sind sie Ergebnis einer Politik, die sich mehr und mehr den Vorgaben der kapitalistisch geprägten Ökonomie unterworfen hat und sich so in ihren Handlungsmöglichkeiten selbst einschränkte.

Zu den schwerwiegenden Folgen dieser von Pierre Bourdieu so treffend beschriebenen „Politik der Entpolitisierung“¹ zählt eine dramatisch angewachsene soziale Ungleichheit, die die Welt in arme und reiche Länder teilt, aber auch zu einer Spaltung der Gesellschaften innerhalb aller Länder führt: Über 50 Prozent der Weltbevölkerung leben heute von weniger als zwei US-Dollar am Tag; gleichzeitig besitzen die reichsten zehn Prozent etwa 85 Prozent des weltweiten Vermögens.² 870 Millionen Menschen leiden an Unterernährung, wobei die Zahl der Hungernden im Zuge der Finanzkrise sprunghaft angestiegen ist. Knapp 900 Millionen Menschen müssen ohne sauberes Trinkwasser auskommen. Über 70 Millionen Kinder haben keine Chance, eine Schule zu besuchen.

Das neoliberale Versprechen, dass mit der Liberalisierung des Waren- und Kapitaltransfers etwas für alle abfallen würde, hat sich somit als Trugschluss erwiesen. Statt zu einem *Trickle-down*-Effekt kam es zu dessen Gegenteil: zu einer Umverteilung von unten nach oben, in deren Folge sozialstaatliche Gesellschaftlichkeit oftmals bis zur Unkenntlichkeit ausgehöhlt wurde. Sogar das Davoser Weltwirtschaftsforum hat inzwischen einräumen müssen, dass mit der Globalisierung die Risiken für soziale Unsicherheit und wachsende Einkommensungleichheit zugenommen haben.³ Von Deklassierung bedroht sind heute auch die Mittelschichten, die – wie kaum eine andere gesellschaftliche Gruppierung – mit der neoliberalen Umgestaltung der Welt

1 Pierre Bourdieu, Aufruf gegen die Politik der Entpolitisierung, April 2010, www.praxisphilosophie.de.

2 United Nations University, The World Distribution of Household Wealth, Dezember 2006, <http://wider.unu.edu>.

3 World Economic Forum, Global Risks 2014 – Ninth Edition, www3.weforum.org.

die Hoffnung auf persönliche Entwicklungschancen verbunden haben. Es ist diese grassierende Verweigerung von Anerkennung und Verwirklichungschancen, in der sich der prekäre Zustand der Welt spiegelt. Immer weniger Menschen können für sich Autonomie und Freiheit, die großen Versprechen des Kapitalismus, realisieren. Die Enttäuschungen, die damit einhergehen, drängen auf Entschädigung. Oft sind es allein populistische oder religiös-fundamentalistische Bewegungen, die noch dem Bedürfnis nach Teilhabe und Schutz entsprechen. An die Stelle legitimer Staatlichkeit, die früher für soziale Sicherung gesorgt hat, tritt vielerorts die Herrschaft von Oligarchen, Warlords, Milizen und kriminellen Netzwerken.

Die Versicherheitlichung von Politik

Im Zuge ihrer neoliberalen Transformation ist die Welt zu einem höchst unsicheren Ort geworden. Aber statt die Ursachen dieser Entwicklung anzugehen, beschränkt sich die Politik auf ein Krisenmanagement. Es sei „eine ganz, ganz unruhige Welt“, bekannte Angela Merkel, in der es nur noch eine Chance gebe: „Auf Sicht fahren!“⁴

Ziel marktkonformen Regierungshandelns ist offenbar einzig der Erhalt des Status quo – und sei er auch noch so prekär. Expertenstäbe beraten, wie die sozialen und ökologischen Schäden eingedämmt werden können, ohne dabei die sie verursachenden Strukturen anzugehen. Selbst die Zerrüttung ganzer Länder und Regionen wird in Kauf genommen, um die herrschende Finanz- und Wirtschaftsordnung zu retten. Immer aufwändigere Sicherheitsapparate sollen für den Erhalt von Gesellschaftlichkeit sorgen, deren Fundamente im Zuge voranschreitender Deregulierung weiter untergraben werden. Am Ende solcher fataler Spiralen stehen nicht selten eskalierende Gewalt und schließlich der Ruf nach dem vermeintlich einzig verbliebenen Mittel: dem Militär.

Unter solchen Umständen verwundert es nicht, wenn sich der Eindruck breitmacht, dass Außenpolitik eigentlich nicht mehr stattfindet – zumindest nicht als Politik, die über die Ländergrenzen hinweg auf sozialen Ausgleich und Integration drängt. Der utopische Überschuss, der zur Gründung der Vereinten Nationen geführt und auch noch die Politik eines Willy Brandt geleitet hat, ist einem pragmatischen Realismus gewichen, der nichts mehr verändern will, sondern nur noch darum bemüht ist, bestehende Privilegien und die sie begründenden Machtverhältnisse abzusichern. Bezeichnend ist, dass der UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), der 1946 bei der Gründung der Vereinten Nationen gleichbedeutend mit dem UN-Sicherheitsrat konzipiert wurde, heute ein eher kümmerliches Dasein in dessen Schatten fristet. Die Idee, den Frieden in der Welt über eine allgemeine auf Integration drängende wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern, ist einer „Versicherheitlichung von Politik“ gewichen, die auf Exklusion und Abschot-

4 Vgl. „Der Spiegel“, 27.6.2011.

tung zielt und selbst noch das Bemühen um Entwicklung und die Frage der Menschenrechte als bloße Instrumente von Gefahrenabwehr sieht.⁵

Für eine alternative Außenpolitik

Doch im internationalen Politikgeschehen sind auch immer wieder Initiativen erkennbar, die in eine andere Richtung weisen: Mit der Globalisierung ist auch die Bereitschaft zu transnationalen Sichtweisen gewachsen. Immer öfter ist heute von globaler Verantwortung die Rede. Und langsam greift die Erkenntnis Raum, dass Daseinsvorsorge heute nicht mehr nur im nationalen Kontext realisiert werden kann.

Bei allen Fehlern, die in den im letzten Jahr von der UNO beschlossenen nachhaltigen Entwicklungszielen (SDGs) gemacht wurden,⁶ kommt in ihnen doch auch die Notwendigkeit für ein international koordiniertes sozialpolitisches Handeln zum Ausdruck. Mit der Verabschiedung von internationalen Verträgen, wie der *Framework Convention on Tobacco Control*, dem Abkommen über den Erhalt der Biodiversität oder des Verbots von Landminen, sind zudem Wege aufgezeigt worden, wie eine weitere Verrechtlichung der globalen Verhältnisse gelingen kann. Die Einrichtung des „Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Malaria und Tuberkulose“ schuf darüber hinaus neue Finanzierungsmöglichkeiten wichtiger länderübergreifender sozialpolitischer Maßnahmen. In solchen Ansätzen, so zweischneidig und bruchstückhaft sie noch sind, scheinen die Grundlinien einer Außenpolitik auf, die nicht mehr im Zeichen von Sicherheitspolitik steht, sondern die Teil globaler Sozialpolitik ist. Vorrangige Ziele sind die Bekämpfung von Ungleichheit, das Drängen auf Verrechtlichung der globalen Verhältnisse und die Pflege wechselseitiger Solidarität. Daran gilt es anzuknüpfen, wenn Politik aus dem Elend des nur leidlich reagierenden Krisenmanagements hinausfinden will.

Bereits 2005 hat ein Team des finnischen Zentrums für die Erforschung und Entwicklung von Wohlfahrt und Gesundheit (STAKES) einen interessanten Vorschlag präsentiert, wie die internationale Wirtschafts- und Sozialpolitik neu ausgerichtet werden kann. Grundlegend seien die drei „R“: Rechte, Regulierung und Redistribution. Im Einzelnen beinhaltet dies erstens einen politischen Menschenrechtsbegriff, der in den Rechten der Menschen einklagbare Rechtsansprüche und somit staatliche Verpflichtungen sieht; zweitens eine wirksame supranationale Regulation, um sicherzustellen, dass die globale Ökonomie sozialen Verpflichtungen entspricht; sowie drittens eine systematische Umverteilung von Ressourcen sowohl zwischen als auch innerhalb von Ländern, um universellen sozialen Rechten entsprechen zu können.⁷

5 Thomas Gebauer, In falscher Sicherheit. Keine Stabilität ohne Menschenrechte, in: „Blätter“, 3/2016, S. 51-60; ders., Die Versicherheitlichung von Politik. Anmerkungen zum Konzept der „Vernetzten Sicherheit“, www.medico.de, 27.5.2010.

6 Vgl. Forum Menschenrechte u.a. (Hg.), Noch lange nicht nachhaltig. Deutschland und die UN-Nachhaltigkeitsagenda, Berlin 2016, siehe auch S. 11.

7 Bob Deacon, Minna Ilva, Meri Koivusalo, Eeva Ollila und Paul Stubbs, Copenhagen Social Summit ten years on: The need for effective social policies nationally, regionally and globally, Policy Brief No. 6, Globalism and Social Policy Programme, Helsinki, <http://bib.irb.hr>.

Mit Blick auf die in der Welt herrschende Ungleichheit sind Regulierung und Umverteilung zweifellos wichtige politische Instrumente bei der Verwirklichung der Menschenrechte. Jedoch sind Rechte niemals abstrakte Rechte, sondern immer auch Ausdruck und Ergebnis von gesellschaftlichen Auseinandersetzungen – und damit von Demokratie. Seit ihren Anfängen ist das Terrain der Menschenrechte umkämpft; Rechte können sowohl weiterentwickelt als auch wieder zurückgenommen werden. Das Bestehen auf demokratischer Teilhabe an Gemeinwesen, die die Verwirklichung der Menschenrechte garantieren sollen, ist deshalb ebenso wichtig wie das Drängen auf Rechte selbst.⁸

Was aus solchen Überlegungen für eine globale Sozialpolitik folgen kann, hat nicht zuletzt die Weltgesundheitsorganisation (WHO) mit ihrer Strategie der *Primary Health Care* (PHC) bereits 1978 beispielhaft verdeutlicht.⁹ Gesundheit für alle, so die Genfer Organisation damals, müsse keine Illusion bleiben, wenn sich Gesundheitspolitik von den beiden Grundsätzen sozialer Gerechtigkeit und demokratischer Partizipation leiten lasse. Die Erfolge der PHC-Strategie waren modellhaft im revolutionären Nicaragua der frühen 1980er Jahre zu beobachten. Gescheitert ist sie nicht an ihrem Anspruch, sondern an den politischen und wirtschaftlichen Machtinteressen, die damals wie heute globaler Sozialpolitik entgegenstehen.

Für eine „Außenpolitik als globale Sozialpolitik“ ergeben sich aus solchen Grundsätzen und Erfahrungen zumindest vier wichtige Handlungsfelder: Notwendig ist erstens die Zurückdrängung marktradikaler Gesellschaftskonzeptionen, zweitens die Erweiterung des Handlungsrahmens für gemeinwohlorientierte Politik, drittens die Internationalisierung von Daseinsvorsorge und nicht zuletzt viertens die Sicherstellung von demokratischer Konstitution und Kontrolle öffentlicher Institutionen.

Wachstum, Wachstum über alles

Doch davon sind wir weit entfernt, obwohl auf internationalen Konferenzen mitunter Konsens darüber herrscht, was nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung zur Voraussetzung hätte. Einmütig ist dann von der Notwendigkeit einer gerechten Verteilung von Ressourcen die Rede, von fairen Handelsbeziehungen, der Reform des Finanzsektors, der Stärkung demokratischer Institutionen, einer wirkungsvollen Entwicklungszusammenarbeit, der Bedeutung starker Zivilgesellschaften und so weiter.

So mahnte am Rande der „UN-Konferenz zur Finanzierung von Entwicklung“, die im Juli 2015 in Addis Abeba stattgefunden hat, auch der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Gerd Müller, eine gerechtere Verteilung der weltweiten Ressourcen an. Darüber hinaus

8 Vgl. Wolfgang Kaleck und Miriam Saage-Maaß, Der „Kunde ist König“ – auch wenn es Leben kostet. Mit Recht gegen die Macht der globalen Konzerne, in: „Blätter“, 5/2016, S. 83-92.

9 World Health Organization (WHO), Declaration of Alma-Ata – International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR, 6.-12.9.1978, www.who.int.

verlangte er internationale Sozial- und Umweltstandards und empfahl gar einen „Weltzukunftsvertrag“. Bei all dem blieb er aber die Erklärung schuldig, wieso er einer Regierung angehört, die systematisch auf das Gegenteil setzt: auf Spardiktate, Deregulierung und die Zementierung ungerechter weltwirtschaftlicher Verhältnisse.

Deutlich wird dabei exemplarisch, dass gute Absichten scheitern können, wenn sie in Konflikt mit den Anforderungen der herrschenden Ökonomie geraten bzw. auf divergierende Machtinteressen stoßen. In Parteiprogrammen ist vielleicht noch immer von Gesundheit, Bildung oder sozialer Sicherung als unverzichtbaren Grundlagen von wirtschaftlicher Entwicklung zu lesen, in der Praxis aber verkehrt sich das Verhältnis oft ins Gegenteil. Zum alles überstrahlenden Ziel wird Wirtschaftswachstum, genauer: die Sicherung von Kapitalverwertung, weshalb alles zu vermeiden sei, was Wachstum, also die Rendite, gefährden könne.

Zu solchen Wachstumsrisiken zählen in den Augen von Kapitalanlegern nicht zuletzt staatliche Regulierungen. In Freihandelsabkommen, so auch in den Entwürfen zum Abkommen der EU mit den USA (TTIP), ist dabei beschönigend von „nichttarifären Handelshemmnissen“ die Rede, die zu vermeiden seien, selbst wenn sie dem Schutz der Menschenrechte dienen. Beispiele für solche „Handelshemmnisse“ sind das Verbot von Tabakwerbung, die kartellrechtliche Privilegierung gesetzlicher Krankenkassen in Deutschland, das in Schweden initiierte Verbot eines aggressiven, sich direkt an Kinder richtenden Marketings, das Arbeitsrecht, Mindestlöhne und all die in den letzten Jahren errungenen Umweltschutzaufgaben. Ganz offenbar verkümmert im neoliberalen Weltbild das Soziale zur Störung wirtschaftlicher Entwicklung.¹⁰

Dagegen regt sich jedoch zunehmend Protest – nicht nur auf der Straße: „Es geht in dieser Welt etwas auf fundamentale Weise daneben“, so Margaret Chan, die Generaldirektorin der WHO, im Mai 2014, „wenn Handelsverträge Regierungen Handschellen anlegen und Unternehmen politische Maßnahmen anfechten können, die die Öffentlichkeit vor todbringenden Produkten schützen sollen.“¹¹

Ausgangspunkt von globaler Sozialpolitik muss deshalb die Zurückweisung von Marktdominanz sein, sowohl im praktischen Regierungshandeln als auch auf der Diskursebene. Die neoliberale Idee, dass jede und jeder für sich selbst verantwortlich sein solle, hat zur Aufkündigung von Gesellschaftlichkeit und damit verbunden der Aushöhlung von öffentlicher Daseinsvorsorge geführt. Das „soziale Eigentum“, das in öffentlichen Einrichtungen steckt und allein den Rechtsansprüchen von Menschen verpflichtet ist, wurde vielerorts in privates Eigentum umgewandelt, dessen Ziel nunmehr die Erwirtschaftung von Rendite ist. Immer weniger sind es heute gesellschaftlich kodifizierte Rechtsansprüche, die den Zugang zu Bildung, Gesundheit

10 Vgl. Thomas Gebauer, Der Terror der Rendite – wie aus Menschenrechten Handelshemmnisse werden sollen, „medico-rundschreiben“, 2/2014, www.medico.de; vgl. auch den Beitrag von Michael R. Krätke in dieser Ausgabe, S. 21-25.

11 World Health Organization, Health has an obligatory place on any post-2015 agenda, Address to the Sixty-seventh World Health Assembly by Dr. Margaret Chan, 19.5.2014, www.who.int.

und Kultur regeln, sondern die private Kaufkraft der Einzelnen.¹² Insbesondere in den Ländern des Südens, wo die neoliberale Umgestaltung der Welt zu einer fast vollständigen Auflösung von Sozialstaatlichkeit geführt hat, müssen Menschen heute für Gesundheitsleistungen „aus eigener Tasche“ aufkommen. Dies schließt ausgerechnet diejenigen von einer angemessenen Versorgung aus, die sie aufgrund ihrer Lage am meisten bräuchten: Arme und Mittellose. Die propagierte Eigenverantwortung mag für Vermögende kein Problem sein, für alle andere kann sie in der Katastrophe enden. Alljährlich werden 100 Millionen Menschen in die Armut getrieben, weil sie für Krankheitskosten privat aufkommen müssen.¹³

Die Notwendigkeit der Regulierung

Globale Sozialpolitik verlangt daher die Rehabilitierung und Weiterentwicklung einer den Menschenrechten verpflichteten Gesellschaftlichkeit. Sie folgt damit nicht zuletzt Hannah Arendt, die in ihren Schriften immer wieder betont hat, dass sich Menschen nur als Teil rechtlich verfasster Gemeinschaften ihre Rechte sichern.¹⁴ Ohne Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen fallen die Rechte der Menschen ins Leere. Nur dort, wo ein öffentlich getragenes und allen zugängliches Gesundheitswesen existiert, kann das Recht auf Gesundheit auch geltend gemacht werden. Nur dort, wo Kinder öffentliche Schulen besuchen können, ist das Recht auf Bildung realisiert.

Globale Sozialpolitik meint deshalb nicht weitere Liberalisierung, sondern vor allem das Gegenteil: Regulierung. Und an politischem Handlungsbedarf herrscht kein Mangel. Dringend geboten ist die internationale Angleichung von Arbeits- und Sozialstandards, eine effektive Regulierung umweltschädigender Produktion, die Bekämpfung der Steuerflucht, aber zum Beispiel auch die Kontrolle der internationalen Getränke- und Nahrungsmittelindustrie, die mit ihrer aggressiven Vermarktung von zucker- und fetthaltigen Lebensmitteln maßgeblich zur Ausbreitung von Krankheiten wie Diabetes und Fettleibigkeit beiträgt.

Einen normativen Rahmen für solche internationalen Regulierungen bieten die sogenannten Maastricht-Prinzipien, die im September 2011 von einer Gruppe von Völkerrechtlern erarbeitet wurden und die extraterritoriale Verpflichtungen von Staaten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte klären. Explizit sprechen sie von einer „Verpflichtung zur Regulierung“. In Artikel 24 heißt es: „Alle Staaten müssen die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass nichtstaatliche Akteure, die zu regulieren sie [...] in der Lage sind, wie Privatpersonen und Organisationen, transnationale Konzerne und andere Firmen den Genuss von wirt-

12 Vgl. etwa Reiner Wandler, Öffentliche Schulen in Spanien. Opfer der Privatisierungspolitik, in: „die tageszeitung“, 12.8.2016, www.taz.de.

13 WHO, Health Systems Financing: Path to universal coverage, World Health Report 2010, www.who.int.

14 Hannah Arendt, Es gibt nur ein einziges Menschenrecht, in: Dolf Sternberger (Hg.), Die Wandlung I, Heidelberg 1949, S. 754-770.

schaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht unmöglich machen oder beeinträchtigen.“¹⁵

Radikale Umverteilung: Vom privaten zum sozialen Eigentum

Der Schutz und die Verwirklichung der Menschenrechte sind öffentliche Aufgaben, die sich nicht oder nur bedingt an private Akteure delegieren lassen. Weil Krankheit arm und Armut krank macht und der größte Bedarf an Bildungsangeboten respektive Alterssicherung dann besteht, wenn Menschen noch nicht oder nicht mehr wirtschaftlich aktiv sind, lässt sich der Zugang zur Daseinsvorsorge nicht an die individuelle Kaufkraft ihrer möglichen Nutzer koppeln.

Im Zuge der Privatisierung öffentlicher Einrichtungen aber ist genau das geschehen. Mit besonders prekären Konsequenzen im globalen Süden: Weil etwa die Bewohner von städtischen Elendsvierteln ihre Rechnungen nicht begleichen können, wird ihnen immer öfter die Versorgung mit Trinkwasser und Energie gekappt.¹⁶ Dass sich am Ende ausgerechnet die Ärmsten der Armen noch gezwungen sehen, Mikrokredite aufzunehmen und sich so dauerhaft zu verschulden, ist fatal. Die viel gepriesenen neuen Geschäftsmodelle, die hinter solchen Entwicklungen stehen, führen sozialpolitisch in die Irre.¹⁷

Eine Privatisierung von öffentlicher Daseinsvorsorge mag klamm gewordene Haushalte kurzfristig entlasten, bringt aber keine dauerhafte Lösung. Es wundert daher nicht, dass inzwischen der Ruf nach Re-Kommunalisierung privatisierter Gemeingüter ebenso wieder laut geworden ist wie die allgemeine Forderung nach mehr Raum für Politik. Politik, namentlich Sozialpolitik, aber ist nicht zuletzt eine Frage ihrer Finanzierung. Und so dreht sich die Debatte um die Erweiterung von politischen Handlungsmöglichkeiten immer auch um die Frage, wie Staaten ihre fiskalischen Kapazitäten erhöhen können.

In Anbetracht der weltweiten Armut, die längst ein Drittel der Weltbevölkerung erfasst hat, gelingt globale Sozialpolitik nur über eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben. Um ihren Handlungsrahmen zu erweitern, muss sich Haushaltspolitik wieder auf Maßnahmen der Umverteilung von Reichtum konzentrieren. Eine solche Strategie mag dem gegenwärtigen neoliberalen Staatsverständnis radikal entgegenstehen, aus sozialpolitischer Sicht aber gibt es dazu keine Alternative. Auch die WHO empfiehlt ihren Mitgliedstaaten, über fiskalische Maßnahmen die Mittel für die öffentliche Gesundheits-

15 Maastricht University, Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht 2012, www.maastrichtuniversity.nl. Dt. Übersetzung; FIAN, Die Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, Köln 2012.

16 Vgl. Knut Henkel, Mexiko: Der Kampf ums Wasser, in: „Blätter“, 8/2016, S. 13-16.

17 Vgl. Christa Wichterich, Mikrokredite: Das Geschäft mit der Armut, in: „Blätter“, 3/2011, S. 27-31, sowie Thomas Gebauer, Mikrokredite: Konkurrenz statt Solidarität, in: Gerhard Klas und Philip Mader (Hg.), Rendite machen und Gutes tun? Mikrokredite und die Folgen neoliberaler Entwicklungspolitik, Frankfurt a. M. 2014, S. 143-150.

fürsorge zu erhöhen. Dabei gilt Besteuerung als eines der wichtigsten Instrumente. Neben der progressiven Besteuerung von Einkommen und Vermögen nennt die WHO beispielsweise Sonderabgaben für große und profitable Unternehmen, eine Abgabe auf Devisentransaktionen, die Finanztransaktionssteuer etc.¹⁸

Das Ziel solcher Steuerpolitik ist eine sozial gerechte Lasten- und Umverteilung, die nichts mit bürgerlicher Wohltätigkeit zu tun hat. Sie stützt sich vielmehr auf ein System von Rechtsansprüchen und Verpflichtungen, ohne das eine nachhaltige Sicherung der „sozialen Infrastruktur“ von Gesellschaften nicht gelingt. Um Gemeingüter allen zugänglich zu machen, müssen sie solidarisch finanziert werden. In den meisten Ländern ist das aufgrund extremer Einkommensunterschiede und instabiler Beschäftigungsverhältnisse nur über eine progressive Besteuerung von Einkommen und Vermögen möglich. In Ländern mit ausgeglichener Sozialstruktur sind auch gesetzlich geregelte Umlagesysteme denkbar. In beiden Fällen richtet sich die Höhe der Beiträge, die die Einzelnen leisten, nach ihren jeweiligen finanziellen Möglichkeiten, während der Anspruch auf Versorgungsleistungen allein vom Bedarf abhängig ist. Selbst Mittellose, die keinerlei Steuern zahlen, erhalten die gleichen Leistungen.

Kern von Umverteilung ist die Umwandlung von privatem Eigentum in ein „soziales Eigentum“, auf das bei Bedarf diejenigen zurückgreifen können, die über kein privates Vermögen verfügen. Soziales Eigentum erfordert keine komplizierten, auf Rendite zielenden Anlagefonds, die lediglich erwirtschaftete Gewinne ausschütten, sondern Finanzierungsmechanismen, die das, was sie einnehmen, unmittelbar zur Befriedigung konkreter Bedürfnisse einsetzen. Die destruktive Dynamik, die von privaten Krankenversicherungen ausgeht, liegt in der Ersetzung des Solidarprinzips durch die Konkurrenz profitorientierten Wirtschaftens.

War Umverteilung zu Zeiten eines unbegrenzt scheinenden Wirtschaftswachstums noch möglich, ohne die privaten Gewinne und Vermögen substantiell anzugreifen, muss Umverteilung heute weitergehen. Nicht zuletzt die aktuelle Krise der lateinamerikanischen Sozialdemokratie verdeutlicht, dass sich soziale Entwicklung dauerhaft nicht über Wachstum finanzieren lässt.¹⁹ Mehr und mehr wird klar, dass Umverteilung nicht erst für einen nachträglichen Ausgleich sorgen, sondern bereits am Ursprung der Vermögensbildung ansetzen muss. Beispielhaft hierfür steht die schweizerische Initiative „1:12 – Für gerechte Löhne“, die in einem Volksbegehren forderte, dass in einem Unternehmen niemand mehr als zwölfmal so viel verdienen darf wie die am schlechtesten bezahlten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Immerhin gut ein Drittel der Schweizer Bevölkerung schloss sich im November 2013 dieser Forderung an.

Mit Blick auf den erreichten Globalisierungsgrad ist es höchste Zeit, solidarisch finanzierte Sozialsysteme global zu denken und Mechanismen ins-

¹⁸ Vgl. WHO, a.a.O.

¹⁹ Vgl. Ulrich Brand, Lateinamerika: Das Ende der linken Epoche?, in: „Blätter“, 5/2016, S. 93-100; ders., Lateinamerika in der Rohstofffalle, in: „Blätter“, 2/2015, S. 33-36.

titutionalisierter Umverteilung auch auf internationaler Ebene einzurichten. Dringend geboten ist es obendrein. Denn viele der gegenwärtigen *Low-Income-Countries* werden auch dann nicht den sozialen Ansprüchen ihrer Bevölkerungen entsprechen können, wenn sie alle verfügbaren Mittel aktivieren würden. Im Jahr 2010 bezifferte die WHO die Zahl jener Länder auf 41, die zu arm sind, um auch nur die Mittel zur Erreichung der damals angestrebten *Millennium Development Goals* (MDGs) aufzubringen.

Internationale Solidarität: Die Globalisierung der Daseinsvorsorge

Und solange es in vielen Ländern diese Lücke zwischen den Anforderungen an eine adäquate Daseinsvorsorge und ihren fiskalischen Möglichkeiten gibt, ist Beistand von außen notwendig. Dazu wäre ein internationaler Gesundheitsfonds einzurichten, der alle Länder, die dazu imstande sind, verpflichtet, auch zu den Sozialbudgets der ärmeren Länder beizutragen.

Ein solcher Finanzausgleichsmechanismus würde übrigens keine große bürokratische Struktur erfordern. Die Schaffung einer kleinen Behörde, die sich aller operativer Tätigkeiten enthält und nur das Zusammenführen und den Transfer von Mitteln organisiert, wäre völlig ausreichend. Wie das funktioniert, zeigt beispielhaft der deutsche Länderfinanzausgleich, der über komplexe Verrechnungen – unter anderem der Höhe regionaler Steuereinnahmen, der demographischen Entwicklung oder des Einkommensniveaus – für ein Gleichgewicht der fiskalischen Möglichkeiten der Bundesländer sorgt.

Auch wenn solche Ausgleichsfinanzierungen kaum öffentlich in Erscheinung treten, sind es mitunter erhebliche Volumina, die über sie transferiert werden und die für einen nicht unwesentlichen Anteil der Gesamteinnahmen einer Region verantwortlich sind.²⁰ Das gilt beispielsweise für den Europäischen Sozialfonds, der im Bereich der Bildung, der Unterstützung von Arbeitslosen und bei anderen sozialen Diensten zwischen den europäischen Regionen ausgleichend wirken soll. Dieser umfasst gegenwärtig ein Volumen von 75 Mrd. Euro pro Jahr.

An solchen Erfahrungen kann globale Sozialpolitik ansetzen. Um allen Menschen an allen Orten der Welt den Zugang zu öffentlicher Daseinsvorsorge zu sichern, müssen grenzüberschreitende Ausgleichsfinanzierungsmechanismen geschaffen werden, mit denen das Prinzip der Solidarität aus dem Nationalen ins Globale erweitert wird. So ließe sich auch der von der International Labour Organisation (ILO) propagierte *Social Protection Floor*, dessen Ziel eine universelle Grundsicherung ist, materiell unterfüttern. Auch die Allgemeine Gesundheitsabsicherung (*Universal Health Coverage*), die in den SDGs eine prominente Rolle einnimmt, ließe sich so verwirklichen. Und damit ist zugleich das fundamentale Problem der SDG-Agenda benannt: Sie

20 Jens Holst, Implementing the Solidarity Principle through Financial Equalisation, in: medico international und Helene de Beir Foundation (Hg.), *Global Social Protection Scheme – Moving from Charity to Solidarity*, International Seminar on Financing for Health and Social Protection, Frankfurt a. M. 2012, S. 86-104, www.medico.de.

sehen vor, dass die Ziele über ökonomisches Wachstum verwirklicht werden und nicht über eine gerechte Verteilung der vorhandenen Ressourcen. Dabei sollen die Länder für die zwei bis drei Billionen Dollar, die jährlich gebraucht werden, primär selbst aufkommen. Selbstverständlich unter Respektierung aller bestehender Handelsabkommen, die den politischen und fiskalischen Handlungsspielraum gerade der ärmeren Länder drastisch einschränken.

SDG: Armutsbekämpfung als Quadratur des Kreises

Das Ganze wirkt wie eine Quadratur des Kreises: Ausgerechnet mit den Strategien, die das Elend verfestigt haben, soll es nun bekämpft werden. Soziale Ungleichheit und Umweltzerstörung aber lassen sich nicht innerhalb eines Systems bekämpfen, das beides immer wieder systematisch produziert.

Ohne Umverteilung, ohne grenzüberschreitende Ausgleichsfinanzierung, wie sie im „Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria“ (GFATM) als Idee angelegt ist, sind die SDGs zum Scheitern verurteilt. Nachhaltig wirksam sind Ausgleichsfinanzierungen aber nur dann, wenn sie von rechtsverbindlichen Abkommen getragen werden, die Zweck, Beitragsleistungen, Auszahlungsmodalitäten, Kontroll- und Verifikationsinstrumente etc. festhalten. Solche vertragsrechtlichen Verpflichtungen, die dem GFATM noch fehlen, würden ohne Frage zu einem Paradigmenwechsel in der internationalen Zusammenarbeit führen. Die bisherige staatliche Entwicklungszusammenarbeit würde durch eine Form von Zusammenarbeit ersetzt werden, die sich nicht mehr auf eine interessengeleitete Beziehung zwischen Hilfe-Gebern und Hilfe-Empfängern stützt, sondern die von Rechtsansprüchen und Verpflichtungen getragen wird. Konsequenz zu Ende gedacht entsteht so eine Sphäre von „welt-sozialem Eigentum“, das die Grundlage für neue weltgesellschaftliche Verhältnisse bildet.

So utopisch solche Überlegungen klingen mögen, sind sie doch längst in der internationalen Debatte angekommen. 2001, als *medico international* zum ersten Mal eine internationale Ausgleichsfinanzierung forderte,²¹ war die Reaktion bestenfalls verhalten, meist aber spöttisch. Gut zehn Jahre später, im September 2012, berichtete Anand Grover, zu dieser Zeit UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Gesundheit, an die Generalversammlung der Vereinten Nationen: „Um das bestehende Modell internationaler Gesundheitsfinanzierung von einer geberdominierten Wohltätigkeit in ein verpflichtendes, sich auf das Solidaritätsprinzip stützendes System umzuwandeln, sollen internationale Finanzierungsmechanismen eingerichtet werden, die auf Grundlage regionaler bzw. internationaler Verträge die Staaten zu an ihrer jeweiligen Wirtschaftskraft ausgerichteten Beitragszahlungen verpflichten und zugleich festlegen, wie die so zustande kommenden Mittel bedarfsgerecht ausgegeben werden. Ein solcher Paradigmenwechsel ist notwendig, um eine nachhaltig gesicherte Gesundheitsfinanzierung zu

21 Thomas Gebauer, *Access to Health – Wege zur sozialen Sicherung von Gesundheit*, in: „*medico-rundschreiben*“, 2/2001, S. 4-7, www.medico.de.

erzielen. [...] Um das Recht auf Gesundheit global zu verwirklichen, sollen die Staaten alle notwendigen Schritte zur Einrichtung eines vertragsbasierten internationalen Finanzierungsmechanismus unternehmen, der verpflichtende progressiv gestaffelte Beitragszahlungen, einen an den Bedürfnissen ausgerichteten Mitteleinsatz sowie eine transparente, partizipative Steuerung umfasst.“²²

Demokratische Kontrolle der Gemeingüter

Zu klären bleibt noch die Frage der Finanzierbarkeit und die der partizipativen Steuerung sowie der demokratischen Konstitution einer solchen globalen Sozialpolitik. Die Zahlen, die für den Bereich der globalen Gesundheitsversorgung vorliegen, machen deutlich, dass die Internationalisierung des Solidarprinzips nicht an fehlenden Mitteln scheitern muss. Denn laut Weltgesundheitsorganisation betragen die jährlichen Aufwendungen für Gesundheitsversorgung weltweit zuletzt 6,5 Billionen US-Dollar, das sind immerhin rund 950 Dollar pro Kopf und Jahr, deutlich mehr als die 12 Dollar, die beispielsweise den Menschen in Eritrea zur Verfügung stehen. Etwa 60 US-Dollar pro Kopf und Jahr seien notwendig, um in den heute armen Ländern allen Menschen den Zugang zu einer Basisgesundheitsversorgung zu ermöglichen. Unter dem Strich resultiert daraus eine Summe, die noch immer im Bereich dessen liegt, was mit dem 0,7-Prozent-Ziel ohnehin bereits international verabredet wurde.²³ In Deutschland liegen die Pro-Kopf-Ausgaben bei etwa 3500 Dollar, aber nicht alles, was wir uns zumuten bzw. was uns zugemutet wird, ist auch notwendig. Um nahezu die Hälfte ließen sich die Ausgaben für Arzneimittel senken, wenn sie in Deutschland nur so teuer wären wie in Großbritannien. Sogar 20 Mrd. Euro pro Jahr könnten eingespart werden, wenn die Anwendung sinnloser Gerätediagnostik und unsinniger Medikamente gestoppt würde. Und noch einmal 8 bis 24 Mrd. Euro müssten nicht verloren gehen, wenn endlich dem notorischen Abrechnungsbetrug ein Riegel vorgeschoben würde.²⁴

Sicherzustellen ist selbstverständlich auch die demokratische Konstitution und Kontrolle globaler Sozialpolitik. Das gilt für die Formulierung von Normen als Grundlage von Regulierung, für die Erarbeitung von Standards als Grundlage für die Festlegung strategischer Ziele und natürlich auch für die Steuerung solidarisch finanzierter Umverteilungsmechanismen. Ein erster Indikator für die Umsetzung globaler Sozialpolitik wäre die Zahl von sozialen Entwicklungsplänen, die auf nationaler Ebene unter maßgeblicher Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren und kritischer Öffentlichkeit zustande kommen. Globale Sozialpolitik beginnt und lebt mit ihrer demokratischen Legitimierung. Gesellschaftliche Entscheidungen, etwa über

²² Anand Grover, Health financing in the context of the right to health, A/67/302, www.ohchr.org, (Übs. d. A.).

²³ WHO, WHO Global Health Expenditure Atlas, Genf 2011, www.who.int.

²⁴ Thomas Gebauer, Der Medizinisch-Industrielle Komplex, in: „medico-rundschreiben“, 4/2009, S. 4-7, www.medico.de.

notwendige Prioritäten, dürfen nicht Expertengremien überlassen bleiben, sondern verlangen ein Höchstmaß an demokratischer Beteiligung. Gemeingüter meinen weniger „Güter“ als den „gemeinsamen“ Prozess, mit dem Gemeinwesen klären, was für sie öffentliche Daseinsvorsorge meint und wie sie von unten organisiert wird. So notwendig es ist, das Pooling von Ressourcen zentral, mitunter sogar international zu organisieren, so wichtig ist es, Entscheidungen über die Verwendung von Mitteln möglichst weit unten, mit breiter Beteiligung der Bevölkerungen, zu treffen. Gemeingüter, so die Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom, erfordern „andere Institutionen als offene Wettbewerbsmärkte oder stark zentralisierte Regierungsinstitutionen“.²⁵

Außenpolitik am Scheideweg

Eine andere Politik scheitert somit nicht an fehlenden Voraussetzungen. Es mangelt weder am Wissen um die globalen Zusammenhänge menschlicher Existenz noch an materiellen Ressourcen. Der Reichtum der Welt ließe es längst zu, allen Menschen ein gutes Leben zu ermöglichen. Globale Sozialpolitik scheitert am Mangel an politischem Willen, an geeigneten Strategien und – nicht zuletzt – am ausbleibenden öffentlichen Druck.

Und so steht Außenpolitik heute am Scheideweg: Sie setzt entweder weiter auf Sicherheit und Abschottung oder aber auf Solidarität und Integration. Ein Bekenntnis zu Letzterem ist schnell gesagt, seine Umsetzung freilich voller Komplikationen. Mit Blick auf die hegemonialen Verhältnisse, die von Konkurrenz statt von Solidarität geprägt sind, erfordert ein solches Konzept die Korrektur des herrschenden Wirtschaftsparadigmas. Zumindest die Sphäre des Sozialen müsste prinzipiell von den Zwängen kapitalistischer Kapitalverwertung befreit werden. Veränderungen gelingen nicht mit falschen Überzeugungen. Probleme, darauf hat schon Albert Einstein hingewiesen, kann man niemals mit derselben Denkweise lösen, durch die sie entstanden sind.

25 Elinor Ostrom, *Polycentric Systems as One Approach for Solving Collective-Action Problems*, Bloomington 2008.

DAS ARGUMENT

ZEITSCHRIFT FÜR PHILOSOPHIE UND
SOZIALWISSENSCHAFTEN

317 Das jugoslawische Projekt

W.F.HAUG: Moment-Aufnahmen vom letzten Akt

G.KIRN: Von der Partisanenrevolution zum
Marktsozialismus

M.KOMELJ: Die Partisanenkunst und der Surrealismus

K.ZOVAK: Widersprüche der Arbeiterselbstverwaltung

A.ČAKARDIĆ: Frauenkämpfe in Jugoslawien und danach

K.STOJAKOVIĆ: Vom sozialistischen Staatsgründer zum
nationalen Verräter? Tito und seine Biographen

J.REHMANN: Bernie Sanders und die neoliberale
Hegemoniekrise

I.LANDA: Der nietzscheanische Kommunismus von
Alain Badiou

L.SÈVE: Für eine Wissenschaft der Biographie

sowie *Nachrichten aus dem Patriarchat* und
Rezensionen

Abos & Versand - versand-argument@t-online.de
Tel.: 030-611-3983

Einzelheft 13€ (im Abo 10€, zzgl. Versand)
www.inkrit.org/argument

Redaktion DAS ARGUMENT - I. Schwerdtner
Kontakt: argument@inkrit.org