

# Transglobal und national

—

Soziale Ordnungspolitik in der digitalen Transformation

## EVA M. WELSKOP-DEFFAA

Geboren 1959 in Duisburg,  
Vorstand Sozial- und Fachpolitik  
des Deutschen Caritasverbandes,  
Freiburg/Berlin.

Das erste Grundsatzprogramm der CDU verpflichtete die Union auf „Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit“ und auf eine „Soziale Ordnungspolitik“, die diese „Grundwerte in der Sozialpolitik verwirklicht“. Soziale Ordnungs-

politik, so hieß es, „verbindet Humanität und Wirtschaftlichkeit, Leistungs- und Verteilungsgerechtigkeit. Sie zielt auf personelle Hilfe, aktive Solidarität und ermöglicht den Menschen, Freiheit zu haben und zu verantworten. Soziale Ordnungspolitik folgt dem Gebot der Subsidiarität.“<sup>1</sup> Vierzig Jahre später geht die CDU daran, ein neues Grundsatzprogramm zu erarbeiten. Die Frage nach Bedeutung und Verständnis Sozialer Ordnungspolitik steht dabei erneut auf der Agenda, das Verhältnis des Sozialen zur Wirtschaft ebenso wie das Verständnis wesentlicher Ordnungsprinzipien. Unter den Vorzeichen der digitalen Transformation sind diese Grundfragen neu zu stellen;<sup>2</sup> als selbstverständlich Vorausgesetztes muss vergewissert und ergänzt werden.

Als grundlegende Elemente Sozialer Ordnungspolitik wurden 1978 „sozialer Ausgleich und Bedarfsgerechtigkeit; Hilfe zur Selbsthilfe und private Initiative; Leistungsgerechtigkeit und Versicherungspflicht; Dezentralisierung und Selbstverwaltung; Pluralismus und Minderheitenschutz; Tarifautonomie und soziale Partnerschaft; vorbeugende und produktive Sozialpolitik; Wahlfreiheit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse; Generationenvertrag und Gleichberechtigung von Mann und Frau“ mit (abschließender) Gewissheit aufgelistet. Datensouveränität und Netzneutralität spielten noch keine Rolle. Angesichts erkennbar wachsender europäischer Verflechtungen und internationaler Abhängigkeiten unternahm das Programm am Ende nur einen (eher vorsichtigen) Ausblick über den Rand der nationalen Politik hinaus.

## HERAUSFORDERUNG TRANSGLOBALISIERUNG

Aus heutiger Sicht lässt Soziale Ordnungspolitik eine solche Zurückhaltung in Bezug auf internationale Fragen nicht mehr zu – und das nicht erst im Angesicht der Digitalisierung. Der diesjährige 100. Geburtstag der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organization*, ILO) ruft in Erinnerung, dass und wie sehr ein sozialer Ordnungsrahmen auf transnationale Zusammenarbeit angewiesen ist. Als Bestandteil des Friedensvertrages von Versailles wurde die ILO 1919 gegründet, da „der Weltfriede auf Dauer nur auf der Grundlage sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden kann“. Mit der „Erklärung von Philadelphia“ bekräftigten die ILO-Mitgliedstaaten gegen Ende des Zweiten Weltkriegs ihre Friedens- und Ordnungsmission – auf Basis grundlegender Menschen- und Wirtschaftsrechte und der Überzeugung, dass „Armut, wo immer sie besteht, den Wohlstand aller gefährdet“. Fünfundfünfzig Jahre später nahm die Internationale Arbeitskonferenz die „Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ an, deren Garantie schon deswegen geboten sei, um den Menschen die Möglichkeit zu geben, unter Wahrung von Freiheit und Chancengleichheit „einen gerechten Anteil an dem Wohlstand zu fordern, zu dessen Schaffung sie beigetragen haben“.<sup>3</sup> Aus den Dokumenten der Europäischen Einigung ließe sich seit den 1950er-Jahren in ähnlicher Weise ein wachsendes Verständnis transnationaler Ordnungsaufgaben herauslesen. Und seit den 1970er-Jahren wurden Fragen der Umweltpolitik zunehmend als internationale Ordnungsfragen angesprochen.

Ebenso wie der Umwelt- und Klimaschutz ist die Regulierung der digitalen Ökonomie eine Aufgabe, die nationale Gestaltungsmöglichkeiten erheblich überschreitet – Soziale Ordnungspolitik in der digitalen Transformation ist zwingend auch internationale Ordnungspolitik. Indem Tim Berners-Lee 1989 mit seinem Konzept des World Wide Web, eines internetbasierten Systems aus Hypertextdokumenten und damit möglichen Verlinkungen, die

Digitalisierung massiv beschleunigte, wurde eine neue Phase digitalisierungsbasierter Globalisierung eingeleitet. Herausgekommen ist ein „in-formelles Gebilde, das uferlos expandieren kann“. Staaten können zwar rechtlich geregelte Zonen darin einrichten, Server und Zugänge von kriminellen Organisationen, Pornografie- und Gewaltsendern oder von unerwünschten Oppositionellen sperren, aber sie können „nicht das Internet als Ganzes regulieren – und schon gar nicht auf es verzichten“.<sup>4</sup>

Datenströme über Ländergrenzen hinweg waren 2014 rund 45-mal so groß wie 2005, und das *McKinsey Global Institute* prognostizierte 2016 eine neunfache Vervielfachung der globalen Datenströme in den nächsten fünf Jahren. Grundlage für diese Entwicklung sind im Wesentlichen digitale Plattformen, die Menschen, Informationen und Märkte miteinander vernetzen. Schärfer formuliert: Die Erde ist inzwischen umhüllt von einer sie erweiternden Sphäre digitaler Datenströme. Wir haben mit dem World Wide Web die räumliche Reichweite der Globalisierung über den Globus hinaus vergrößert und die Bewegungsrichtung von Entgrenzung und Beschleunigung in eine neue Dimension getrieben. Da *Globalisierung* an den Grenzen des Globus ihr natürliches Ende findet, scheint es treffender, nun von *Transglobalisierung* zu sprechen, um bereits begrifflich zu verdeutlichen, wie sehr sich das, wofür wir heute Regeln und einen sozialen Ordnungsrahmen suchen, von dem unterscheidet, was wir gestern und vorgestern zu regeln versuchten. Die Frage nach Regeln für das digitale Netz, nach Steuerungs- und Koordinierungsmöglichkeiten der digitalisierungsgetriebenen *Transglobalisierung* ist die große Herausforderung „Sozialer Ordnungspolitik 4.0“.

## GOVERNANCE IM CYBERSPACE

Mit dem World Wide Web ist, so diagnostizieren keineswegs nur notorische Schwarzmalen, „eine neue Form von Nichtregierbarkeit in die Welt eingetreten“.<sup>5</sup> Tragfähige Ideen, wie sich eine soziale Ordnung im Internet wirksam durchsetzen lassen könnte, sind kaum vorhanden, und die Legitimität möglicher Ordnungsvorschläge wird schon deswegen angezweifelt, weil es keinen Ordnungshüter gibt, dem man ihre (Durch-)Setzung zugestehen und zu-trauen würde. Auf die Onlineplattformen, die für die „Weltgemeinde der Computernutzer, also tendenziell für die ganze Menschheit“, attraktive Dienstleistungen zu erbringen vermögen, kann man von überallher zugreifen, „aber man bekommt immer nur ihre Dienstleistungen zu fassen, nie sie selbst“.<sup>6</sup>

Die skizzierte Aversion des Internets gegen staatliche Ordnung ist durchaus intendiert: Eine Generation unkonventioneller Informatiker, inspiriert von der Protestbewegung der 1960er-Jahre, sah mit dem Internet ein neues Reich der Freiheit entstehen; bereits aus dem Jahr 1996 stammt die „Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace“ von John Perry Barlow: „Regierungen

der industriellen Welt, Ihr müden Giganten aus Fleisch und Stahl, ich komme aus dem Cyberspace, der neuen Heimat des Geistes. Im Namen der Zukunft bitte ich Euch, Vertreter einer vergangenen Zeit: Laßt uns in Ruhe! Ihr seid bei uns nicht willkommen. Wo wir uns versammeln, besitzt Ihr keine Macht mehr.“<sup>7</sup> Die Bedeutung des vor mehr als zwanzig Jahren in Davos vorgelegten Textes erschließt sich erst jetzt mit voller Wucht: „Eure Rechtsvorstellungen von Eigentum, Redefreiheit, Persönlichkeit, Freizügigkeit und Kontext treffen auf uns nicht zu. Sie alle basieren auf der Gegenständlichkeit der materiellen Welt.“ Die Wirklichkeit, die der Vision Barlows folgte, ist geprägt durch Plattformen und Cyberriesen aus dem Silicon Valley. „Sie sind in der Lage, tief ins Internet einzugreifen, aber sie haben es nicht im Griff. Niemand hat das. Es ist unregierbar.“<sup>8</sup>

Die aus dieser Entwicklung zu ziehenden Schlüsse für eine Soziale Ordnungspolitik in der digitalen Transformation sind alles andere als banal:<sup>9</sup> Denn den Machtverhältnissen, die im Internet entstanden sind, kommt man mit herkömmlichen Begriffen von Herrschaft und Unterdrückung kaum bei. Google und Facebook „knechten ihre Nutzer nicht. Sie saugen sie an. Doch damit machen sie sie abhängiger als jede politisch-militärische Gewalt. Sie beschneiden ihr Wunschleben nicht. Sie entfesseln es algorithmisch in eine bestimmte Richtung. Die Nutzer entstammen Familien, Gemeinden und Staaten. Sie gehören Institutionen, Firmen, Vereinen, Religionsgemeinschaften an. Aber im Sog der Plattform treten all diese Zugehörigkeiten zurück.“<sup>10</sup> Die mit und in den Zugehörigkeiten geltenden Regeln verlieren ihre Bedeutung.

## TRIPARTISTISCH GEORDNET

Einen sozialen Ordnungsrahmen auf nationaler Ebene zu gestalten, ist im Angesicht der digitalisierungsgetriebenen Transglobalisierung wesentlich zum Scheitern verurteilt.<sup>11</sup> Die Gesamtheit der Nutzer bildet einen informellen Schwarm, jede/r kann jederzeit aus ihm ausscheren, keine Loyalität, Satzung oder Staatsbürgerschaft hindert sie/ihn daran. Versuche, Regeln Geltung zu verschaffen, können daher kaum auf einen einheitlichen Regelsetzer vertrauen. Es ist die Gesamtheit verschiedener nebeneinander bestehender Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte in den Blick zu nehmen – von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung über Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure.

Als Modus der Interaktion zwischen den Akteuren kommt Verhandlungen eine wachsende Bedeutung zu. Soziale Ordnungspolitik und die in ihrem Sinne getroffenen Vereinbarungen werden sich in internationalen Strukturen manifestieren (müssen). Die europäische Ebene ist als Regelungsebene in der transglobalen Digitalisierung zunehmend wichtig: Margrethe Vestager, populäre EU-Kommissarin für Wettbewerb, hat mit Instrumenten

des europäischen Wettbewerbs- und Kartellrechts den Kampf gegen die Internetgiganten durchaus mit Erfolgen aufgenommen. Und die Europäische Datenschutzgrundverordnung hat es vermocht, für die Europäische Union ein harmonisiertes Datenschutzrecht zu schaffen, das als Ordnungsrahmen nicht erst an den mit der Digitalisierung verbundenen Geldströmen und ökonomischen Auswirkungen, sondern unmittelbar beim Kern der digitalen Transglobalisierung, beim Umgang mit den Daten, ansetzt.

In Anbetracht der begründeten Skepsis in Bezug auf die Möglichkeit, in der digitalen Transglobalisierung Regeln durch klassische Institutionen setzen zu können, besteht die entscheidende Frage in der Gestaltung von Mechanismen der Handlungs koordinierung mehr oder weniger autonomer Akteure: wie wir zu verbindlichen Verabredungen kommen und wer in die Koordination einzubinden ist. Die ILO ist dabei kein schlechtes Vorbild. Was sie für die Ordnung der Arbeitsbeziehungen ist, müsste eine *International Data Organisation* (IDO) für die *Governance* der Datenströme in der transglobalen Digitalisierung sein. Was war der Clou der ILO? Mit ihr erfand sich eine *Governance*-Struktur, die Staaten und Sozialpartner tripartistisch für die Frage verband, wie internationale Arbeitsstandards zu entwickeln sind.<sup>12</sup> Für einen Transfer des ILO-*Governance*-Modells auf die Ordnung der Datenbeziehungen ist allerdings noch zu klären, wer als Vertretung der Dateneigner und wer als Vertretung der Datennutzer in eine solche multipartistische Struktur einzubinden wäre. Die (netzpolitische) Selbstorganisation der Akteure steckt auf allen Ebenen noch in den Anfängen.

Auch wenn der Fokus Sozialer Ordnungspolitik unter den Vorzeichen der digitalen Transformation bewusst auf die internationale Ebene zu richten ist, so sind die nationalen Anstrengungen bei der Bewältigung der anstehenden Ordnungsaufgaben weder als erledigt noch als unwichtig anzusehen. Die Förderung der Selbstorganisation von Dateneignern (und -nutzern) ist zu den herausragenden Aufgaben einer nationalen Ordnungspolitik 4.0 zu zählen.

## SOZIALVERSICHERUNG FÜR DIGITALNOMADEN

Daneben drängt die Weiterentwicklung unseres Sozialversicherungssystems. Die Einbeziehung der digitalen Nomaden, der Freelancer und *cloudworker*, in die (beitragsbasierte) Pflichtversicherung duldet keinen Aufschub, wenn rechtzeitig die Entstehung von (Alters-)Armut eines hybriden Proletariats abgewendet werden soll.<sup>13</sup> Und die Revitalisierung eines vom Subsidiaritätsprinzip geprägten partnerschaftlichen Miteinanders von öffentlicher und Freier Wohlfahrtspflege bedarf unter den Vorzeichen der (mit dem Onlinezugangsgesetz rasch wachsenden) öffentlichen Portale und Plattformen, die den Zugang von Bürgerinnen und Bürgern zu Angeboten der Wohlfahrtspflege potenziell monopolisieren, unabdingbar ordnungspolitischer Aufmerksamkeit.<sup>14</sup>

- <sup>1</sup> Grundsatzprogramm der CDU Deutschlands „Freiheit, Solidarität, Gerechtigkeit“, beschlossen auf dem Parteitag in Ludwigshafen 1978, RdNr. 68, RdNr. 12 (Grundwerte).
- <sup>2</sup> Die mit der Digitalisierung verbundenen ordnungspolitischen Herausforderungen werden erst nach und nach entdeckt, vgl. z. B. „Soziale Marktwirtschaft im Zeitalter der Digitalisierung. Position der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.“, München 2018, [www.vbw-bayern.de](http://www.vbw-bayern.de); vgl. auch Eva M. Welskop-Deffaa: Das Soziale in der digitalen Marktwirtschaft (= Grüne Reihe „Kirche und Gesellschaft“, Heft Nr. 447), Köln 2018; das geplante neue Grundsatzprogramm ist das vierte nach 1978, 1994 und 2007.
- <sup>3</sup> „Die ILO auf einen Blick“, Informationen auf der Homepage [www.ilo.org](http://www.ilo.org), S. 2 f.
- <sup>4</sup> Christoph Türcke: Digitale Gefolgschaft. Auf dem Weg in eine neue Stammesgesellschaft, München 2019, S. 29 f.
- <sup>5</sup> Christoph Türcke, a. a. O., S. 30.
- <sup>6</sup> Christoph Türcke, a. a. O., S. 30.
- <sup>7</sup> John Perry Barlowe: Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace, [www.heise.de/tp/features/Unabhaengigkeitserklaerung-des-Cyberspace-3410887.html](http://www.heise.de/tp/features/Unabhaengigkeitserklaerung-des-Cyberspace-3410887.html) [letzter Zugriff am 06.08.2019].
- <sup>8</sup> Christoph Türcke, a. a. O., S. 37.
- <sup>9</sup> Die folgenden Ausführungen orientieren sich wesentlich an der Analyse, die ich am 28.06.2019 bei der Cusanus Lecture 2019 in Berlin unter der Überschrift „Regeln für eine globalisierte Welt“ entwickelt habe.
- <sup>10</sup> Christoph Türcke, a. a. O. S. 40.
- <sup>11</sup> Martin Schallbruch: Schwacher Staat im Netz. Wie die Digitalisierung den Staat in Frage stellt, Wiesbaden 2018.
- <sup>12</sup> In der Internationalen Arbeitskonferenz, dem höchsten Organ der ILO, ist jeder Mitgliedsstaat mit vier Delegierten, zwei Vertretern der Regierung und je einem Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, vertreten. Insgesamt hat die ILO in den 100 Jahren ihrer Geschichte 188 Übereinkommen und 198 Empfehlungen erarbeitet, die auch als „Internationales Arbeitsgesetzbuch“ bezeichnet werden.
- <sup>13</sup> Eva M. Welskop-Deffaa: „Erwerbsverläufe digitaler Nomaden. Hybridisierung der Beschäftigungsmuster in der digitalen Transformation“, in: Andrea D. Bührmann / Uwe Fachinger / Eva M. Welskop-Deffaa (Hrsg.): Hybride Erwerbsformen, Wiesbaden 2018, S. 107–129.
- <sup>14</sup> Vgl. Eva M. Welskop-Deffaa: „Freie Wohlfahrtspflege in der Plattformökonomie: Seismographin, Solidaritätsstifterin, strategische Herausforderungen“, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 2/2019, S. 22–31.