

Soziale Demokratie und Globalisierung

Von Thomas Meyer

Die folgenden Passagen sind dem Buch „Die Zukunft der Sozialen Demokratie“ von Thomas Meyer (Mitarbeit: Nicole Breyer) entnommen, das 2005 von der Friedrich-Ebert-Stiftung herausgegeben wurde. Das Buch, aus dem wir hier nur einen kurzen Ausschnitt übernehmen, ist der Versuch einer umfassenden Beschreibung des Projektes der „Sozialen Demokratie“ und der wichtigsten Zukunftsaufgaben in unserer globalisierten Welt. Es zeigt Wege der Gestaltung und vergleicht Modelle sozialer Demokratie sowie deren Beitrag zu Legitimität und Stabilität demokratischer Ordnung. Wir haben Auszüge aus Kapitel V dieses Buches übernommen, das Fragen der Globalisierungspolitik analysiert.

1. Globalisierung als politisches Risiko

Die Globalisierung ist ein hochgradig komplexer Prozess, der sehr verschiedenartige und viele einander widersprechende Züge aufweist. Sie stellt keine zielgerichtete Entwicklung dar.¹ Ihre bisherige überwiegend *negative* Form des bloßen Abbaus bestehender nationalstaatlicher Regelungen hat aus mehreren Gründen höchst problematische Auswirkungen auf die Demokratie und die weltweite Geltung politischer und sozialer Grundrechte:²

Erstens: Während Märkte, Umweltzerstörungen, Migration, organisierte Kriminalität und elektronische Massenkommunikation in zunehmendem Maße alle nationalen Grenzen überschreiten, ist die Demokratie im Wesentlichen immer noch auf den nationalstaatlichen Handlungsrahmen beschränkt.³ Dadurch können Staatsbürgerrechte unwirksam und demokratische Prinzipien massiv verletzt werden, so dass die Handlungsfähigkeit und Legitimität der Demokratie bedroht ist.

Zweitens: Gegenwärtig konzentriert sich die ökonomische Globalisierung auf die Aufhebung nationaler Grenzen. Dadurch bewirkt sie auch, dass Strukturen der kulturellen, sozialen und ökologischen Einbettung der Märkte abgebaut werden. In den wirtschaftlich am meisten vorangeschrittenen Ländern haben aber genau diese Strukturen den Marktkapitalismus gezähmt und annehmbar gemacht.⁴ Ihre Aufhebung gefährdet Grundlagen der modernen Demokratie.

¹ Beck 1997, Held/McGrew/Goldblatt/Perraton 1999.

² Jan Tinbergen hat in diesem Zusammenhang die Globalisierung als „negative Globalisierung“ bezeichnet (siehe Tinbergen 1965).

³ Mit Ausnahme der Europäischen Union, wobei auch hier Demokratiedefizite vorhanden sind.

⁴ Ruggie 1998.

Drittens: Die durch die Globalisierung vorangetriebene marktgeleitete Modernisierung löst sich zunehmend von den politischen und sozialen Grundrechten ab. Die Kräfte dieser Entwicklung entziehen sich weitgehend der politischen Kontrolle und Verantwortung gegenüber denjenigen Personen und ihren Rechten, die von ihnen direkt betroffen sind.

Viertens: Durch grenzüberschreitende Prozesse der Problemerzeugung und Problembetroffenheit teilen viele nationale politische Gesellschaften dasselbe politische Schicksal, ohne über die Mittel zu verfügen, die nötig sind, um gemeinsam zu handeln.

Die Globalisierung in ihrer gegenwärtig bloß negativen Form erzeugt seit den 1970er Jahren im Hinblick auf Grundrechte und Demokratie neuartige Risiken. Sie vermindert erheblich die Chancen der politischen Einwirkung auf die Ursachen von wirtschaftlichen und sozialen Fehlentwicklungen, soweit sie transnationaler Natur sind.⁵ Die nationalstaatliche Souveränität wird in einer Reihe zentraler Handlungsdimensionen abgebaut, ohne dass transnationale Handlungsformen für sie geschaffen werden. Zusätzlich zu den sozialen, ökonomischen, gesellschaftlichen und ökologischen Risiken der ersten Stufe, kommt daher ein Risiko der zweiten Stufe, nämlich das Risiko, mit den zuerst genannten Risiken politisch nicht mehr angemessen umgehen zu können.⁶

Herausforderungen für die Demokratie

Die negative Globalisierung stellt die Demokratie vor drei miteinander verbundene, aber klar unterscheidbare Herausforderungen:

Erstens: Auf der normativen Ebene muss die Frage nach einer wirksamen globalen Erneuerung der Demokratie beantwortet werden.

Zweitens: Es müssen politisch realisierbare und den Problemlagen angemessene Modelle für die verantwortliche Regulierung der Globalisierung entwickelt werden.

Drittens: Es müssen politische Akteurskoalitionen für die schrittweise Verwirklichung der besten Modelle organisiert werden.

Globalisierung und soziale Demokratie

Das Zeitalter der Globalisierung verlangt eine Globalisierung der Demokratie. Zu ihr gehören folgende Elemente:

Erstens: Die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Entscheidungs- und Handlungsverfahren der liberalen Demokratie, damit alle politischen Probleme auf der globalen Ebene politisch bearbeitet werden können.

⁵ Beck 1986.

⁶ Benz/Scharpf/Zintl 1992.

Zweitens: Die Sicherung der demokratischen Entscheidungssouveränität für die weiterhin auf der nationalstaatlichen Ebene lösbaren politischen Probleme.

Drittens: Die globale, soziale, politische und ökologische Einbettung der offenen Märkte.

Viertens: Die Gewährleistung der politischen Handlungsvoraussetzungen zu ihrer Realisierung innerhalb jeder einzelnen Gesellschaft.

Die negative Globalisierung ist kein „fact of life“, mit dem sich alle gesellschaftlichen und politischen Akteure arrangieren müssen. Sie ist gestaltbar, allerdings innerhalb gegenwärtig nicht abschätzbarer Grenzen. Dafür muss geklärt werden, unter welchen *normativen, systemlogischen und akteurstheoretischen* Voraussetzungen positive Globalisierung realisiert werden kann.

Zur *normativen Voraussetzung* gehört das Konzept der Weltbürgerrechte. Zu den *systemlogischen Voraussetzungen* gehört eine durch die Empirie gestützte Antwort auf die Frage nach den realistischen Möglichkeiten transnationaler Demokratisierung. Zu den *akteurstheoretischen Voraussetzungen* gehört die Antwort auf die Frage, wie die unterschiedlichen Interessen der Staaten und der gesellschaftlichen Akteure im Sinne positiver Globalisierung koordiniert werden können.

Es gibt eine Reihe globaler Interessen, die über alle übrigen Unterschiede hinweg zur Grundlage einer breiten Akteurskoalition gemacht werden können:

Erstens: Ohne positive Globalisierung sind die physischen Existenzgrundlagen aller Nationen durch ökologische Selbstzerstörung bedroht.

Zweitens: Die sozialen Lebensbedingungen großer Teile der Menschheit würden ohne einen sozialen Mindestschutz immer wieder krisenhaft erschüttert.

Drittens: Unzureichend geregelte Finanzmärkte haben häufig den Charakter nicht begrenzbarer ökonomischer Flächenbrände.

Diese Erfahrungen sind Ausgangspunkte des Projekts einer Globalisierung der sozialen Demokratie.

2. Globale Bürgerschaft

Globalisierung und Grundrechte

Schon die Geltung der universellen Grundrechte kommt einem *passiven globalen Bürgerstatus* gleich. Die Globalisierung verlangt darüber hinaus einen *aktiven globalen Bürgerstatus*, der alle Menschen berechtigt, an den Entscheidungen, die ihre Grundrechte betreffen, mitzuwirken.⁷

⁷ Höffe 1999.

Die Globalisierung macht Grundrechtsverletzungen wahrscheinlicher. Die Bürger müssen sich gegen solche Verletzungen schützen können.⁸ In einer Welt, in der die grundlegenden Menschenrechte und Lebensinteressen von Menschen durch Handlungen in anderen Ländern unmittelbar verletzt werden können, hängt ihr Schutz von der Fähigkeit der Menschen ab, wirksam mit allen anderen Akteuren zu kooperieren. Die allgemeinen Grundrechte müssen daher durch *globale politische Bürgerrechte* ergänzt werden. Denn eine *globale Bürgerschaft* gibt allen von den Menschenrechtsverletzungen betroffenen Bürgern das Recht, aktiv und gemeinsam auf deren Ursachen einzuwirken.⁹

Weltbürgerschaft

Der Weltbürgerstatus verlangt die Realisierung der politischen Weltbürger-Gesellschaft. Die institutionellen und außerinstitutionellen Formen dieser Gesellschaft müssen sich unter den gegebenen Bedingungen pragmatisch entwickeln.

Politische Bürgerschaft kann als eine Form der Zusammenarbeit von Personen verstanden werden, die sich auf gemeinsame Regeln verständigen, die für ihr Zusammenleben gelten. Im Kern handelt es sich dabei um eine wechselseitige Garantie von gleichen Rechten und Verpflichtungen sowie gleichen Möglichkeiten zur Teilhabe an den politischen Entscheidungen. Die Weltbürgerrechte werden zum Ausgangspunkt globaler politischer Demokratisierung.

Sozialstandards und universelle Grundrechte

Die Unterscheidung des Völkerrechts zwischen der Geltungsweise der zivilen und politischen Rechte als Ergebnispflichten und der Geltungsweise der sozialen und ökonomischen Rechte als Handlungspflichten erzeugt keine gespaltene Weltbürgerschaft. Die Betrachtung der unterschiedlichen empirischen Bedingungen, unter denen die Realisierung der beiden Grundrechtearten stattfindet, zeigt nämlich: Eine Durchsetzung der sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte, die über die Kernarbeiterrechte¹⁰ hinausgehen, kann zu selbstdestruktiven Tendenzen führen, wenn sie nicht auf den Stand der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes bezogen wird. Während die Kernarbeiterrechte mit dem Kern der Menschenrechte selbst unlösbar verbunden sind und für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt eines Landes eine positive Rolle spielen, ist die Wirkung der über sie hinausgehenden sozialen Rechte vom Entwicklungsstand eines jeden Landes abhängig.

⁸ Wellmer 1993: 192 f.

⁹ Vgl. Höffe 1999.

¹⁰ Kernarbeiterrechte beinhalten das Verbot der Zwangsarbeit, Diskriminierung und Kinderarbeit, sowie die Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit und das Recht auf kollektive Tarifverhandlungen.

Sogar aus ökonomischer Sicht ist die Einführung der Kernarbeiterrechte förderlich für das wirtschaftliche Wachstum und die Effizienzsteigerung der jeweiligen Volkswirtschaft. Sie sollte daher unter demselben strengen Kontrollregime stehen, das auch für die zivilen und bürgerlichen Rechte gilt. Jedes einzelne Land muss dann - nach Maßgabe seines jeweils erreichten wirtschaftlichen Entwicklungsstandes - über die Realisierung von darüber hinausreichenden sozialen und ökonomischen Rechten entscheiden. Die externe Erzwingung solcher Rechte würde in einem ökonomisch eher instabilen Lande nur schwerwiegende wirtschaftliche Rückschläge auslösen und damit in Widerspruch zur ihren eigenen Zielen geraten.

Auf die fortschreitende Realisierung der sozialen und wirtschaftlichen Rechte kann nur indirekt eingewirkt werden, nämlich indem Druck ausgeübt wird auf die Gewährleistung der bürgerlichen und politischen Grundrechte sowie der Kernarbeitsrechte. Sind diese beiden Gruppen von Rechten erst einmal gesichert, so macht das auch die Realisierung weiterer sozialer Rechte wahrscheinlicher.

Aus der Sicht der globalen sozialen Demokratie gilt daher: *Die Kernarbeiterrechte können und sollten als unmittelbare Gewährleistungspflichten institutionalisiert werden, während die weitergehenden Wirtschafts- und Sozialrechte vom Entwicklungsstand der einzelnen Länder abhängen.*

3. Modelle globaler Demokratisierung

Widerstreit der Grundorientierungen

Der politische Souveränitätsverlust und die Entlegitimationsprozesse der negativen Globalisierung müssen durch *positive* Globalisierung überwunden werden. Dafür bedarf es neuer politischer Entscheidungs- und Steuerungsinstrumente.

Die Wissenschaft hat verschiedene Entwürfe für Strukturen einer positiven Globalisierung erarbeitet, die sich jedoch in ihren Grundorientierungen voneinander unterscheiden: *Radikale Basis-Demokraten*, wie der amerikanische Politikwissenschaftler Benjamin Barber¹¹ vermuten, dass die Zählung des globalen Kapitalismus allein von der weltweiten Aktivierung der Zivilgesellschaft erwartet werden kann. Sie argumentieren, die Institutionen der Repräsentativen Demokratie seien zu abgelöst von den eigentlichen Bürgerinteressen und zu wenig in der Lage, eine wirkungsvolle globale Regulierung zu organisieren. *Libertäre Demokraten*, wie der Wirtschaftswissenschaftler Carl-Christian von Weizsäcker¹², plädieren für einen weitgehenden Verzicht auf die politische Regulierung der globalen Märkte. Sie kritisieren die Verteilungsmentalität demokratischer Politik und vertrauen stattdessen auf die Durchsetzung von Rationalität und Fortschritt durch den Zwang der Märkte. Sie wollen ganz auf den Gebrauch transnationaler wirtschaftlicher Regulierung verzichten

¹¹ Barber 1995.

¹² von Weizsäcker 2000.

und lehnen eine gestaltende Politik der globalen Gerechtigkeit weitgehend ab. Sie gehen davon aus, dass die Märkte im Laufe der Zeit die Lebensbedingungen überall auf der Welt einander angleichen werden.

Aus der Perspektive der sozialen Demokratie ist keiner dieser Ansätze akzeptabel. Eine transnationale Zivilgesellschaft ist zwar ein entscheidendes Element globaler Demokratie, sie kann diese aber nicht allein gewährleisten, da sie andere transnationale Institutionen, Kooperationsbündnisse und Regelungsregime nicht ersetzen kann. Das Vertrauen allein auf den globalen Markt und seine Regelungskräfte lässt rein destruktiven Konsequenzen freien Lauf: Umweltzerstörung, Finanz- und Beschäftigungskrisen und eine explosiv ungerechte Verteilung der Lebenschancen im Weltmaßstab.

Die entscheidende Frage lautet demnach: *Wie kann die globale Ordnung demokratisch gestaltet werden?* Bei der Beantwortung dieser Frage geht es *nicht* um die Erfindung einer idealistischen harmonischen Weltrepublik, sondern um eine „realistische“ Intensivierung der transnationalen Kooperation. Entscheidend ist die Erarbeitung eines global legitimierten Regelwerkes der positiven Globalisierung. Sie ist nur als offener Prozess der Zielannäherung möglich, in dessen Verlauf eine Vielzahl unterschiedlicher Mittel zum Einsatz kommen wird.

Die globale Demokratisierung ist nichts geringeres als ein dritter welthistorischer Schritt der Demokratiebegründung. Der erste Schritt wurde in den Stadtstaaten im antiken Griechenland gemacht, der zweite war eingeleitet durch die europäische Aufklärung und bestand aus der nationalstaatlichen Demokratisierung seit dem 18. Jahrhundert¹³. Für das Projekt der sozialen Demokratie ist dieser dritte Schritt der Demokratiebegründung von entscheidender Bedeutung: Nur wenn es gelingt, funktionsfähige demokratische Entscheidungsstrukturen in der globalen politischen Arena aufzubauen, kann soziale Demokratie realisiert werden. Daher ist die globale Modernisierung der liberalen Demokratie eine Voraussetzung für soziale Demokratie.

Modelle globaler Demokratisierung

Die gegenwärtige Forschung zur globalen Demokratisierung hat eine Reihe von unterschiedlichen Vorschlägen ihrer Realisierung erarbeitet. Alle Vorschläge, die im Rahmen der Theorie der sozialen Demokratie in Erwägung gezogen werden, müssen einen Bezug zu den politischen Prämissen der sozialen Demokratie aufweisen. Von besonderer Bedeutung sind folgende vier Modelle:¹⁴

1. Das Modell der globalen Nachbarschaft (global governance)
2. Das Demarchy-Modell
3. Das Modell der kosmopolitischen Demokratie

¹³ Held 2000: 429; ebenfalls Beck 1998.

¹⁴ Bei den ersten drei Modellen folge ich McGrew 2000, das vierte füge ich dessen Auflistung hinzu.

4. Das Modell der subsidiären Weltrepublik

Jedes dieser Modelle ist in eine andere Theorietradition des politischen Denkens eingebettet, folgt unterschiedlichen Idealen im Hinblick auf die Institutionenstruktur und verfolgt einen anderen Weg bei der Formulierung der Normen transnationaler Entscheidungsfindung. Zudem unterscheiden sich die Modelle hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit und Durchführbarkeit voneinander. Sie alle verstehen sich aber als Lösungsvorschläge für das Problem der globalen Demokratisierung.

1. Das Modell der globalen Nachbarschaft (global governance)

Die *Commission on Global Governance* bezeichnete 1995 in ihrem Bericht mit dem Begriff *global governance* ein spezifisches Modell transnationaler politischer Steuerung.¹⁵ Hierbei handelt es sich im Kern um eine liberal-demokratische Variante politischer Globalisierung. Diese ist vor allem durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- ein Beziehungsgeflecht unterschiedlicher Steuerungselemente
- eine globale Ethik, die dem Prozess der globalen Regulation zugrunde liegt
- die Reform der Vereinten Nationen um neue Formen demokratischer Institutionen
- die Einrichtung eines ökonomischen Weltsicherheitsrates
- die Einrichtung neuer Institutionen für die Kontrolle und Durchsetzung der sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte
- der Ausbau, die Demokratisierung und die Verflechtung des politischen Regionalismus
- die Intensivierung der Bürgerpartizipation auf allen Stufen

2. Das Demarchy-Modell

Dieses Modell ist in der Absicht entworfen worden, die Demokratiedefizite im *global governance*-Ansatz zu überwinden. Es handelt sich dabei um eine Art globaler Zivilgesellschaft. Daher wurde das Modell „demarchy“ genannt. Es grenzt sich somit von anderen Modellen ab, die eher die Institutionen betonen. Grundlage dieses Konzepts ist die Vorstellung, dass globale Demokratie nur in dem Maße möglich sein wird, wie sie sich direkt aus den Lebenswelten und den Alltagserfahrungen ergibt. Relevante politische Gemeinschaften seien in der globalen Demokratie nicht mehr die lokalen Gemeinwesen, sondern die transnationalen Gemeinschaften gleicher Interessen oder gleicher Betroffenheit (bspw. im Hinblick auf Problembereiche wie Umweltschutz, Religionsfreiheit, Geschlechtergleichstellung oder Menschenrechte). Die Grundzüge dieses Modells sind:

- die Konstruktion neuer Formen funktionaler politischer Regulation

¹⁵ Commission on Global Governance 1995.

- die Organisation grenzüberschreitender Prozeduren direkter Beratschlagung und Entscheidungsfindung in repräsentativen politischen Arenen
- die Rückbindung solcher Prozeduren an aktive politische Gemeinschaften bzw. zivilgesellschaftliche Gruppen
- der Entwurf völlig neuer Strukturen demokratischer Selbstregierung
- die Möglichkeit einer globalen Revitalisierung des Polis-Modells der direkten Demokratie
- das Ende des Nationalstaates

3. Das Modell der kosmopolitischen Demokratie

Dieses Modell wurde ebenso wie das Demarchy-Modell entworfen, um die Demokratieschwäche des Konzepts *global governance* zu überwinden.¹⁶ Das Modell ist implizit auch ein Beitrag zur Theorie der sozialen Demokratie. Es geht davon aus, dass die Menschheit in moralischer und materieller Hinsicht faktisch bereits zu einer Schicksalsgemeinschaft geworden ist. Daher müssen sie sich nun auch politisch als Einheit verstehen und organisieren. Das Modell trägt die folgenden Kennzeichen:

- Seit längerem entstehe eine weltweite republikanische Ethik demokratischer Selbstbestimmung.
- Globale Demokratie könne nur erreicht werden, wenn sich alle Menschen als Teil einer globalen politischen Gemeinschaft verstehen.
- Alle demokratischen Praktiken müssten in politische Gemeinschaften und zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse eingebunden sein.
- Die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten müssten durch weltweit bindende demokratische Gesetze geregelt werden.
- Die weltweit bindenden demokratischen Gesetze sollten durch transnationale Formen gemeinsamen politischen Handelns entstehen.
- Weltbürgerliche Souveränität sollte sich in unterschiedlichen und überlappenden Machtzentren organisieren.
- Weltbürgerliche Demokratie bedeute die Überwindung der Konzepte souveräner Nationalstaatlichkeit und ausschließlich nationaler Staatsbürgerschaft.
- Die kosmopolitische Demokratie wird als eine multiple Form der Staatsbürgerschaft verstanden. (Die einzelne Person übt Bürgerrechte im Nationalstaat, der Region und der globalen Demokratie aus.)

¹⁶ Held 1995, Held 2000.

- Eine von Grund auf reformierte UN spielt in diesem Modell eine Schlüsselrolle.
- Institutionen wie die WTO, die Weltbank, der Währungsfonds u.a. müssten unter die Kontrolle fairer zusammengesetzter Aufsichtsräte gestellt werden.
- Ein „Weltmenschenrechts-Gerichtshof“ sollte eingerichtet werden.
- Die politischen Systeme regionaler Kooperation sollten erweitert, in ihrer Wirksamkeit verbessert und in den Formen der Entscheidungsfindung demokratisiert werden.
- Die Einhaltung und Umsetzung des Weltbürgerrechts sollte auf allen Ebenen gewährleistet und notfalls erzwungen werden.
- Die gesamte Weltwirtschaft sollte durch die demokratischen Strukturen wirkungsvoll begrenzt und reguliert werden.

4. Das Modell der subsidiären Weltrepublik

Das Modell beruht gänzlich auf normativen Überlegungen zu der Frage: Was sind die moralischen Voraussetzungen von Demokratie in einer globalisierten Welt?¹⁷ Es ist in Teilen der deutschen Sozialdemokratie auf beträchtliche Resonanz gestoßen. Obgleich es eine Reihe von Gemeinsamkeiten mit den anderen Modellen aufweist, unterscheidet es sich doch von diesen darin, dass es vor allem eine transnationale Staatlichkeit als Voraussetzung für globale Demokratie betrachtet. Kennzeichen dieses Modells sind:

- Die Weltgesellschaft verlangt die Inkraftsetzung eines erzwingbaren universellen Rechts, welches die Grundrechte aller Menschen an allen Orten der Welt wirkungsvoll schützt.
- Eine unparteiische globale Autorität muss diese universellen Gesetze erlassen und erzwingen können.
- Diese Autorität muss die Eigenschaften von Staatlichkeit besitzen, damit sie ihre Aufgabe erfüllen kann.
- Eine demokratische rechtsstaatliche Weltrepublik ist die einzige moralisch angemessene Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung.
- Die demokratische Weltrepublik muss auf allen Ebenen und in allen Bereichen nach den Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität gegliedert sein.

¹⁷ Höffe 1999.

- Die demokratische Weltrepublik lässt genug Raum für unterschiedliche Formen zivilgesellschaftlicher und anderer selbstbestimmter politischer Aktivitäten.
- Die Institutionalisierung einer solchen komplexen Weltrepublik ist ein lang dauernder Prozess.

Eine offene Methode globaler Demokratisierung

Keins dieser Modelle gibt allein eine ausreichende Antwort auf die Frage, wie globale soziale Demokratie realisiert werden kann. Kombiniert man allerdings einzelne Elemente der Modelle miteinander, die normativ gut begründet und im Prinzip realisierbar sind, ergeben sich praktische Konturen positiver Globalisierung:

- die Realisierung einer *Weltbürgerschaft*. Diese berechtigt die Bürgerinnen und Bürger in allen Teilen der Welt an der Entscheidungsfindung auf allen Ebenen der politischen Weltgesellschaft teilzunehmen.
- die soziale, kulturelle und ökologische *Einbettung der globalen Märkte*. In einer globalen Demokratie muss die Ökonomie den politischen Verantwortungsstrukturen untergeordnet sein.
- eine *effektivere Gestaltung der UNO*. Die bestehenden Institutionen sollten repräsentativer und verantwortlicher gestaltet werden.
- eine *transnationale Zivilgesellschaft*.
- *neue wirkungsvolle Institutionen supranationaler politischer Autorität*
- die Überzeugung, dass globale Demokratie nur als *eine neue Form komplexer politischer Regulation* erfolgversprechend ist. Neue Formen der Interaktion zwischen institutionellen und nicht-institutionellen politischen Akteuren müssen weiterentwickelt werden.
- Fast alle Konzepte - mit Ausnahme des letzten - stimmen darin überein, dass der Begriff des „Weltstaates“ nicht benutzt werden sollte. Aus Gründen der demokratischen Subsidiarität *darf globale Demokratie nicht als Staat konzipiert werden*.

Diese Konturen bilden die Basis einer politischen Struktur sozialer Demokratie auf der Ebene der globalen Politik. Sie kann noch ergänzt werden durch einzelne Elemente der vier besprochenen Modelle:

- Aus dem Demarchy-Ansatz verdient die Idee besonderes Interesse, dass *funktionale Lösungen* für die politischen Probleme der Weltdemokratie besonders vielversprechend sind.
- Aus dem Konzept der kosmopolitischen Demokratie verdienen zwei Ideen besondere Aufmerksamkeit: erstens die Idee, dass eine *institutionalisierte Weltstaatsbürgerschaft* notwendig und

möglich ist; zweitens die Idee, dass Strukturen einer *supranationalen Gesetzgebung* wirksam gemacht werden müssen.

- Aus dem Konzept der subsidiären Weltrepublik kann an die Vorstellung einer *subsidiären Organisation der politischen Entscheidungsstrukturen* der Weltgesellschaft angeknüpft werden. Diese enthält zwar auch Elemente von Staatlichkeit (bspw. im Bereich der Erzwingung bürgerrechtlicher Regelungen), kann aber im Ganzen nicht als eine Form eines Weltstaates verstanden werden.
- Aus dem Kommissionsentwurf *Global Governance* ist die Idee von besonderem Gewicht, dass für die politische Koordination der Weltgesellschaft nur ein *vielgestaltiger Ansatz* realistisch ist. Unterschiedliche Formen der Kooperation, Beratung und Entscheidungsfindung sollten miteinander kombiniert werden.

Eine offene Methode der globalen politischen Gestaltung stützt sich infolge dessen vor allem auf die folgenden sechs Elemente:

Erstens: Das Konzept einer auf Rechten und Pflichten basierenden *Weltbürgerschaft*, dass die einzelnen Bürger berechtigt, überall auf der Welt an den für sie relevanten politischen Entscheidungen aktiv teilzunehmen.

Zweitens: Die *Demokratisierung*, Ergänzung und Ausweitung der bestehenden transnationalen und *supranationalen politischen Institutionen*, insbesondere der Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen. Besonders vielversprechend erscheint in dieser Hinsicht die Einrichtung einer Völkerkammer und eines wirtschaftlichen Weltsicherheitsrates (mit Befugnissen der Kontrolle, der Rahmensetzung und der Intervention in wirtschaftliche Prozesse).

Drittens: Die Ausweitung, Intensivierung, Vermehrung und *interne Demokratisierung der regionalen Systeme* politischer Kooperation (vor allem EU, ASEAN, SAARC, MERCOSUR¹⁸ und NAFTA) sowie deren wechselseitige Vernetzung.

Viertens: Die Ausbildung *transnationalen Regime*. In den wichtigsten Teilbereichen der Weltökonomie und Weltgesellschaft muss die politische Verantwortlichkeit funktional geregelt werden (bspw. Handel, Arbeit, Umwelt, Gesundheit, Sicherheit). Im Kyoto-Protokoll, in den Vereinbarungen der Weltarbeitsorganisation (ILO) und der Welthandelsorganisation (WTO) wurde mit der Ausbildung solch transnationalen Regime bereits begonnen. Die von den Regelungen der transnationalen Regime betroffenen Länder müssen aber noch besser und fairer an der Entscheidungsfindung beteiligt werden.

¹⁸ MERCOSUR bedeutet „Mercado Común del Sur“ und ist ein Binnenmarkt, zu dem sich Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Chile zusammengeschlossen haben.

Fünftens: Die *transnationale Zivilgesellschaft* muss von den Institutionen des demokratischen Staates stärker unterstützt werden. Zudem muss ihr bei den Beratungen und der Entscheidungsfindung in der politischen Weltgesellschaft ein höheres Gewicht zukommen. Bei der Sicherung der Menschenrechte, der Gewährleistung humaner Arbeitsbedingungen, dem Umweltschutz und der Geschlechtergleichstellung spielt die transnationale Zivilgesellschaft eine wichtige und wachsende Rolle. Ihren Themenfeldern und Handlungsmöglichkeiten sind keinerlei Grenzen gesetzt.

Sechstens: Eine *politische Weltöffentlichkeit* ist nicht nur für die Ausbildung der Weltstaatsbürgerschaft von hoher Bedeutung, sondern auch für die Kontrolle und Kritik der globalen Demokratisierung. Wenn Probleme in einer globalen Öffentlichkeit erörtert werden können, dann kann sich das Bewusstsein von Weltstaatsbürgerschaft am zuverlässigsten ausbilden. Die Weltöffentlichkeit ist auch eine wichtige Vermittlungssphäre gesellschaftlicher Probleme und Lösungskonzepte.

Die Zivilgesellschaft kann insbesondere in zwei für die Demokratisierung der Weltgesellschaft entscheidenden Bereichen eine Schlüsselrolle spielen: *erstens* bei der Beratung der Normen und Ziele für die globale Regulation und Rahmensetzung und *zweitens* bei der Überwachung und Kontrolle der Einhaltung dieser Normen durch die unterschiedlichen Akteure der globalen Demokratisierung. In den einzelnen Handlungsfeldern („spheres of authority“¹⁹) der Beziehungsgeflechte von Experten, Institutionen und Bürgerinitiativen, sie sich mit der Lösung jeweils funktional spezifischer Aufgaben wie Kinderarbeit, Umweltzerstörung oder Drogenhandel beschäftigen, können die Normen am besten herausgearbeitet und kontrolliert werden. Allerdings sind in letzter Instanz die internationalen Organisationen und die transnationalen Regime für die Verbindlichkeit und Kontrolle der gesetzten Ziele verantwortlich.

Die Zivilgesellschaft ermöglicht Verständigungsprozesse und gemeinsame Erfahrungen. Innerhalb ihrer Foren bilden sich wichtige Normen und Grundwerte heraus, die den Prozess der Globalisierung steuern helfen. Die Zivilgesellschaft hilft nicht nur dabei, Steuerungsinstrumente zu entwickeln, sondern fördert auch die Solidarität, die notwendig ist, um diese Instrumente durch kooperatives Handeln durchzusetzen.

Daher spielt die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle in der Politik und der Globalisierung. Sie kann aber die Aufgabe der globalen Demokratisierung nicht allein übernehmen.

Globalisierung der sozialen Demokratie

Die Analysen haben gezeigt: Soziale Demokratie unter den Bedingungen der Globalisierung ist zwar ein politisches Projekt von hoher Komplexität und Vielschichtigkeit, aber keineswegs nur eine normativ gestützte Hoffnung. Soziale Demokratie in der globalen Arena ist mit den Interessen vie-

¹⁹ Rosenau/Czempiel 1992.

ler politischen Akteure und mit den Bedingungen der Weltgesellschaft und Staatengemeinschaft vereinbar. Dafür sprechen die bereits existierenden Ansätze transnationaler Koordination. Soziale Demokratie verlangt den weltbürgerlich angemessenen Ausbau und die Vernetzung der verschiedenen politischen Entscheidungsebenen. Das Prinzip der Subsidiarität muss dabei die Grundregel sein für die Verteilung der Entscheidungen auf diese Ebenen.

4. Die Einbettung des Weltmarktes

Im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts wurden viele nationale Hürden für den Handel mit Gütern und Dienstleistungen entweder ganz niedergerissen oder zumindest beträchtlich gesenkt. Die Transport- und Kommunikationskosten haben sich in diesem Zeitraum so sehr vermindert, dass weltweit alle Produzenten ihre Waren faktisch auf allen Märkten anbieten können. Die ehemals national oder regional begrenzten Märkte sind daher zu einem einzigen weltweiten Mega-Markt zusammen gewachsen. Der Wettbewerb um Qualitäten, Preise und Kosten überschreitet prinzipiell alle Grenzen.

Das größte Problem der ökonomischen Globalisierung ist die fehlende soziale, politische und ökologische Einbettung der Märkte. Das gilt besonders für die Finanzmärkte. Hohe Milliardenbeträge konzentrieren sich auf eine überschaubare Zahl von Investment- und Pensionsfonds. Finanzielle Transaktionen können gegen Anlage- und Währungsrisiken abgesichert werden. Das Finanzkapital, welches täglich an den Börsen fluktuiert, ist von den Handelsströmen losgelöst und hat sich in erheblichem Maße verselbständigt. Plötzliche Entscheidungen, die an der Börse Formen der Überreaktionen und des Herdenverhaltens auslösen, können über Nacht ganze Volkswirtschaften in die Krise stürzen und Kettenreaktionen in ganzen Ländergruppen auslösen. Die gegenwärtige Architektur des Weltfinanzmarktes ist überwiegend libertär. Sie ermöglicht die rasche Erlangung gigantischer privater Vorteile. Der Preis dafür können verheerende Folgen für Wohlstand und Arbeitsplätze in einzelnen oder mehreren betroffenen Volkswirtschaften sein. Die Grundrechte der in ihnen lebenden Menschen werden gefährdet.

Ein weiteres Problem der ökonomischen Globalisierung resultiert aus der mangelnden politischen Kontrolle der transnational agierenden Unternehmen. Diese lassen sich meist in vielen Ländern zugleich nieder und wählen dabei die Standorte mit den geringsten ökologischen, steuerlichen und sozialen Auflagen. Sie entfalten häufig eine erhebliche Wirtschaftsmacht und können die Bedingungen ihres Handelns mitdefinieren. Bei einigen liegt der Umsatz sogar höher als das Staatshaushaltsvolumen kleiner Länder. Teilweise unterlaufen die Unternehmen auch staatliche Steuerhoheiten, indem sie durch geeignete Verrechnungsverfahren ihre Gewinne in den steuerlich günstigsten Ländern anfallen lassen. Häufig dezentralisieren die Unternehmen ihre Produktionsprozesse derart, dass die einzelnen Komponenten des Produkts den Ländern hergestellt werden, wo es betriebswirt-

schaftlich am günstigsten ist. Ein in den USA montiertes Automobil kann beispielsweise über Komponenten aus Asien, Europa und Lateinamerika verfügen. Einerseits können dadurch die Kosten der Produktion reduziert werden. Andererseits kommt es jedoch zu einer Schwächung der Position von Betriebsbelegschaften und sogar von Regierungen an den einzelnen Standorten.

Diesen Aspekten der negativen Globalisierung muss mit einer politischen Wiedereinbettung der Märkte im globalen Maßstab begegnet werden. Für sie wurden von praxisnahen Wissenschaftlern und maßgeblichen Akteuren umsetzungsfähige Konzepte entwickelt. Einige ihrer Komponenten haben auch bereits das Stadium der Realisierung erreicht.

Ziele der transnationalen ökonomischen Regulation

David Held schlägt die folgenden fünf Maßnahmen der transnationalen ökonomischen Regulation vor:²⁰

Erstens: Auf der transnationalen Ebene muss über die Balance zwischen politischen Zielen und ökonomischem Handeln neu verhandelt werden. Eine Gesetzgebung muss dem Marktgeschehen einen Rahmen geben.

Zweitens: Es bedarf neuer Formen der ökonomischen Koordination für das Handeln der globalen Akteure (Internationaler Währungsfond, Weltbank, OECD und Gruppe der Sieben).²¹ Zu diesem Zweck müsse eine koordinierende Agentur eingerichtet werden. Diese muss in der Lage sein, die ökonomischen Aktivitäten der verschiedenen regionalen und globalen Handlungsebenen effektiv zu koordinieren.

Drittens: Die internationalen Finanzmärkte müssen reguliert werden. Dies ist von besonderer Bedeutung, denn andernfalls könnten gravierende Risiken für die Grundrechte entstehen und die politische Handlungsfähigkeit von Staaten und Gesellschaften bedroht sein.

Viertens: Die Politik der Weltbank und des internationalen Währungsfonds bedarf grundlegender Erneuerung. Es müssen entwicklungsadäquate globale Kreditbedingungen geschaffen werden.

Fünftens: All diese Maßnahmen transnationaler ökonomischer Regulation gewinnen ihre Legitimität erst, wenn sie aus demokratisch kontrollierten politischen Entscheidungsprozessen hervorgehen. Die Demokratisierung der Entscheidungen in den transnationalen Institutionen und die Reform des Weltsicherheitsrates sind wichtige Schritte auf dem Wege dazu.

²⁰ Held 2000: 428.

²¹ Zur Gruppe der Sieben (G7) gehören die USA, Japan, Kanada, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien. Nachdem Russland schon seit 1994 ständiger Gast der Wirtschaftsgipfel der G7 war, wurde die Gruppe der Sieben 1998 offiziell für die weltpolitischen Beratungen auf die Gruppe der Acht (G8) erweitert. An den finanz- und wirtschaftspolitischen Beratungen der G7 nimmt Russland allerdings nur eingeschränkt teil.

Diese fünf Maßnahmen stellen demokratiepolitisch begründete globale politische Handlungsverpflichtungen dar. Mit ihrer Hilfe könnten die Märkte wieder in eine Struktur eingebettet werden, die durch Grundrechte und Demokratie definiert ist. Die bloß negative Globalisierung könnte auf diesem Weg schrittweise zu einer positiven Globalisierung werden.

Das Projekt der transnationalen ökonomischen Regulation der UNDP²²

Im Rahmen neuerer UNDP-Projekte wurde zur Gestaltung der Globalisierung das Konzept der „Bereitstellung globaler öffentlicher Güter“²³ entwickelt. Dieses Konzept der Einbettung des Weltmarktes zielt darauf, diejenigen globalen öffentlichen Güter für alle Bürger der Welt zu gewährleisten, die eine Voraussetzung für die Realisierung ihrer Grundrechte sind. Dabei handelt es sich zum Beispiel um internationale Sicherheit, ökologische Nachhaltigkeit, Finanzmarktstabilität, aber auch um den Zugang zu gesundheitlicher Versorgung, zu Bildung und Ausbildung, zu sozialer Sicherheit und Erwerbschancen. Das Konzept geht davon aus, dass diese Güter allen Menschen überall auf der Welt zugänglich gemacht werden müssen, damit allen ein menschenwürdiges Leben gewährleistet werden kann.

Das Konzept macht einsichtig, was mindestens geschehen müsste, um in den benachteiligten Teilen der Welt die Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben zu schaffen. Die Mit-Verantwortung hierfür legt es in die Hände der reichen und handlungsfähigeren Ländern. Insgesamt betrachtet bietet das Konzept der „Bereitstellung globaler öffentlicher Güter“ eine Ergänzung des Projekts soziale Demokratie. Es zeigt nämlich, wie auf der transnationalen Ebene dessen Grundwerte und Ziele verwirklicht werden könnten.

Elemente und Strategien der Einbettung des Weltmarktes in der sozialen Demokratie

Aus der Perspektive der sozialen Demokratie kommt es bei den integrierten Gütermärkten vor allem auf drei Projekte an:

Erstens: Alle derzeit noch bestehenden Handelshemmnisse im WTO-Regime müssen beseitigt werden, insbesondere die, welche die Entwicklungsländer benachteiligen.

Zweitens: Die Normen für menschenwürdige Arbeitsverhältnisse der ILO müssen weltweit durchgesetzt werden, u.a. indem Produkte, die im Einklang mit ihnen hergestellt worden sind, auf den Märkten erkennbar werden.

Drittens: Es muss zügig auf ein globales Regime zur Sicherung ökologischer Standards der Produktion und Produkte hingearbeitet werden. Dieses Regime muss über die schon bestehenden öko-

²² UNDP: United Nations Development Programme.

²³ Kaul/Conceição/leGoulven/Mendoza 2003.

logischen Regeln weit hinausgehen. Die Umsetzung des Kyoto-Protokolls ist ein wichtiger Baustein für ein solches Vorhaben.

Globale Soziale Demokratie will die Risiken, die auf dem Weltmarkt erzeugt werden, verringern und ihre Folgen politisch regulieren. Für eine Einbettung der Weltmärkte, die das ermöglicht, bedarf es der Verknüpfung folgender Strategien:

1. Entwicklungspolitische Strategien

Entwicklungspolitik muss vorrangig zwei Ziele realisieren: *Erstens* müssen die elementaren Grundrechte aller Personen in allen Teilen der Welt gesichert werden. *Zweitens* muss die gegenwärtig sehr starke Ungleichheit zwischen dem Wohlstand der armen und reichen Länder verringert werden.

Entwicklungspolitik kann die Stabilität und gegenseitige Anerkennung in den globalen Beziehungen fördern. Sie ist gleichzeitig eine vorbeugende Sicherheitspolitik. Sie hilft auch, große Flüchtlingsströme, die Leid für die Betroffenen und Integrationsprobleme in den Aufnahmeländern bewirken, zu vermeiden.

Eine bloße Umverteilung von Hilfsgeldern in die Haushalte von Entwicklungsländern ist jedoch wenig sinnvoll. Dies würde lediglich zu einer Stabilisierung der „schlechten“ Regime führen, weil dadurch Korruption und Selbstprivilegierung der Staatsklassen begünstigt würden. Die Entwicklungshilfe muss sich auf die Gewährleistung der öffentlichen Güter und die Demokratieförderung konzentrieren. Ein funktionierendes Gesundheitssystem, Bildung und Ausbildung, sowie einkommensschaffende Arbeitsplätze sind Elemente, welche die Demokratieentwicklung eines Landes am besten voranbringen und bessere Lebenschancen der Menschen verwirklichen helfen. Der Schlüssel für die Erreichung dieser Ziele liegt vor allem in den Strukturen der Welthandelsorganisation selbst. Sie muss ihre Entscheidungsprozeduren demokratisieren. Eine faire Welthandelsordnung liegt – wie schon im Brandt-Report²⁴ festgestellt wurde - letztlich auch im Interesse der mächtigeren Handelsnationen.

Außerdem spielt in fast allen Entwicklungsländern der Landwirtschaftssektor eine Hauptrolle bei der ökonomischen Entwicklung und der Arbeitsplatzbeschaffung. Agrar-Importe in die reicheren Länder müssen wesentlich erleichtert werden, damit Beschäftigung in den Entwicklungsländern geschaffen werden kann.

Auf dem Johannesburg-Gipfel von 2002 wurden Richtlinien für eine nachhaltige Entwicklungspolitik erstellt. Dabei geht es vor allem um die Förderung des umweltfreundlichen Technologietransfers

²⁴ Bei dem Brandt-Report handelt es sich um den am 12. Februar 1980 bei den Vereinten Nationen eingereichten Report „Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer“. Dieser Report wurde von einer „Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen“ verfasst, deren Vorsitz Willy Brandt einnahm.

aus der reichen in die arme Welt, um dort ein beschleunigtes Wirtschaftswachstum mit verbessertem Umweltschutz in Einklang zu bringen. Die Richtlinien sind für arme wie für reiche Länder gleichermaßen politisch umsetzbar.

2. Demokratieförderung

Die meisten armen Länder haben, soweit sie nicht diktatorisch regiert werden, bislang meist nur defekte Demokratien ausgebildet. In der Demokratieforschung ist der Zusammenhang zwischen Unterentwicklung und politischer Labilität empirisch gut belegt. Es kann davon ausgegangen werden, dass Demokratie die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung fördert und den erarbeiteten Wohlstand fairer verteilen hilft.²⁵ Ebenso steht fest, dass eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung wiederum die politische Teilhabe und die Demokratie stärkt. Eine erfolgreiche Entwicklungspolitik muss daher sowohl die Demokratie als auch die wirtschaftliche Entwicklung fördern.

3. Strategien der Wirtschafts- und Finanzpolitik

Erstens: Die Einbettung des Weltmarktes bedarf einer Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF). Der IWF muss in akuten Krisensituationen Sanierungskredite in begrenzter Höhe gewähren können. Er sollte vor allem auf dem Gebiet der Krisenprävention tätig sein. Seine Empfehlungen an die Länderregierungen sollte er transparent machen, so dass sie öffentlich erörtert werden können. Die Kredite müssen an den Entwicklungsbedingungen der einzelnen Länder orientiert sein. Vor allem muss der Internationale Währungsfonds bei seinen Vorschlägen und Auflagen für die Länder die Meinung *unabhängiger* Experten berücksichtigen. Die interne Struktur des Währungsfonds bedarf einer faireren Einbeziehung der Interessen der armen Länder. Das faktische Veto der Vereinigten Staaten muss überwunden werden. Da die meisten Geberländer im Internationalen Währungsfonds Angehörige der reichen Welt sind und fast alle Nehmerländer Staaten der armen Welt, ist eine einvernehmliche Neuverteilung der Stimmen notwendig. Eine Regionalisierung des globalen Banksystems kann ein Beitrag zu einer solch fairen Einbeziehung der Betroffeneninteressen sein.

Zweitens: Die Aufgaben von Weltbank und Währungsfonds müssen so getrennt werden, dass die Weltbank sich der Armutsbekämpfung widmet und der Währungsfonds sich ausschließlich mit Finanzkrisen beschäftigt. Der Währungsfonds sollte lediglich Kurzzeitkredite gewähren, während die Weltbank die langfristige Finanzierung struktureller Entwicklungsprogramme übernehmen sollte. Dies würde helfen, die beiden Projekte *Hilfe zum Abbau von Verschuldung* und *Finanzierung von Entwicklungsprojekten* strikt zu trennen.

²⁵ Merkel/Krück 2003.

Drittens: Das im Jahr 1999 gegründete Finanzstabilitätsforum soll zu einer *Weltfinanzautorität* umgebaut werden. Angesichts der wachsenden Weltfinanzströme spielt ein solches Institut eine Schlüsselrolle für die Einbettung der Märkte. Es müsste zum einen die transnationalen Finanzströme regulieren und zum anderen mit Instrumenten des Risikomanagements ausgestattet sein. Das Institut müsste die Märkte beobachten, überwachen und gegebenenfalls in sie intervenieren können.

Viertens: In Wissenschaft und Politik hat außerdem der Vorschlag eine weitgehende Zustimmung gefunden, einen *UN-Sicherheitsrat für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten* neu einzurichten. Dieser soll alle globalen wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten der UN im Einklang mit den Grundrechten koordinieren und den auf diesem Gebiet tätigen Organisationen und Institutionen Orientierung geben. Er wäre auch die geeignete Institution, um verbindliche Regeln für das Handeln transnationaler Konzerne in Entwicklungsländern in Kraft zu setzen und deren Einhaltung, wenn nötig mit Sanktionen, zu gewährleisten.

4. Strategien einer sozialen Globalisierung

Die soziale Einbettung der offenen Märkte zielt auf die globale Durchsetzung der sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte. Wie bereits erläutert, sind die sozialen Grundrechte nicht unverzüglich, sondern fortschreitend, nach Maßgabe der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Möglichkeiten eines Landes durchzusetzen. Einige Repräsentanten der Industrieländer haben diese Regelung des Völkerrechts kritisiert. Sie schlagen stattdessen vor, alle Länder sollten, ungeachtet ihres wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstandards, die sozialen Grundrechte unverzüglich gewährleisten. Ihr Argument lautet: Wenn die Sozialklauseln nicht für alle Länder gleich gelten, dann genießen einige Länder Wettbewerbsvorteile. Wenn beispielsweise in einem Land keine Arbeitslosenversicherung existiert, sinken die Lohnnebenkosten und die Unternehmen können Arbeitskräfte billiger einkaufen. Gegen dieses Argument spricht allerdings, dass eine *sofortige* Verpflichtung der Entwicklungsländer zur Durchsetzung sozialer Grundrechte erhebliche ökonomische und soziale Probleme verursachen könnte. Denn würden die Länder tatsächlich ihren momentanen Wettbewerbsvorteil der geringeren Lohnnebenkosten verlieren, wären ihre wirtschaftlichen Entwicklungschancen gefährdet. Die wirtschaftliche Entwicklung bildet jedoch die Basis für die Sicherung der sozialen Rechte überhaupt.

Bei den sozialen Rechten des UN-Pakts und der Notwendigkeit ihrer Gewährleistung muss zwischen *Kernarbeiterrechten* und *erweiterten Sozialstandards* unterschieden werden. Kernarbeiterrechte beinhalten das Verbot der Zwangsarbeit, Diskriminierung und Kinderarbeit, sowie die Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit und das Recht auf kollektive Tarifverhandlungen. Die erweiterten Sozialstandards beziehen sich auf die verschiedenen Formen der sozialen Versicherungen wie Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Rente, aber auch auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wie etwa Umschulungsprogramme und auf eine faire Ausgestaltung des Arbeitsvertrages (Festlegung

der Mindestlöhne, Höchstarbeitszeiten, des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz und der Mitbestimmungsrechte).

Während die Kernarbeiterrechte eher wachstums- und wohlstandsfördernd wirken, gibt es bei den erweiterten Sozialstandards auch solche, die den wirtschaftlichen Fortschritt in gering entwickelten Ländern hemmen können. Die Sozialstandards müssen folglich hinsichtlich ihrer Wirkung auf Wachstum und Wohlstand pragmatisch überprüft werden. Dabei ist zu fragen, ob sie dem jeweils erreichten Produktivitätsniveau entsprechen, dieses unterbieten oder überfordern.

Die Kernarbeiterrechte sind eine Voraussetzung dafür, dass Arbeitsmärkte überhaupt angemessen funktionieren können und eine marktwirtschaftliche Entwicklung möglich wird. So führt das Verbot der Zwangsarbeit nicht nur dazu, dass die Würde der betroffenen Person gewahrt wird, sondern auch dazu, dass Arbeitskräfte nach ihren individuellen Fähigkeiten und Neigungen eingesetzt werden, was die makroökonomische Effizienz steigert. In ähnlicher Weise dient das Verbot der Kinderarbeit auch der gesamtwirtschaftlichen Effizienz, da Kinderarbeit auf längere Sicht Humankapital vergeudet. Folglich sollten die Kernarbeiterrechte sofort durchgesetzt werden, da sie die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes fördern. Die erweiterten Sozialstandards können dagegen sukzessiv und in Einklang mit der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes realisiert werden.

Was die Umsetzung der Kernarbeiterrechte und der Sozialstandards angeht, konkurrieren gegenwärtig fünf Strategien:

1. *Kontrollmechanismen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*: Die Unterzeichnerstaaten haben die Pflicht, im Abstand von fünf Jahren einen Bericht über den Stand der Verwirklichung der Grundrechte vorzulegen. Dieser Bericht wird im *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (CESCR) begutachtet. Das Gutachten kann Empfehlungen zur besseren Realisierung der betroffenen Rechte aussprechen. Die schärfste Form der Sanktionierung ist die Verurteilung eines Landes wegen schwerer Rechtsverstöße durch die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen.

2. *Normsetzungs- und Überprüfungsverfahren der ILO*.²⁶ Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) überwacht die Einhaltung der sozialen und ökonomischen Rechte. D.h., sie präzisiert die Grundrechte und formuliert Sozialstandards, erstellt Informationshilfen zu deren Umsetzung und erzeugt öffentlichen Druck, wenn ein Land eine schlechte Realisierungsbilanz aufweist.

3. *Aufnahme von Sozialklauseln in das WTO-Vertragswerk*: Einige Industrieländer planen, Sozialstandards als Vertragsklauseln in die WTO aufzunehmen. Sie verlangen, dass alle Länder nur einen Zugang zu den Märkten der Teilnehmerländer bekommen, sofern sie eine Reihe von Sozialstandards erfüllen. Würde ein Land die Sozialstandards verletzen, so könne ihm dann, nach dem Reg-

²⁶ „International Labour Organisation“.

lement der WTO, der Marktzugang teilweise verweigert werden. Die Entwicklungsländer lehnen einen solchen Vorschlag ab, da sie in seiner Folge schwerwiegende Wettbewerbsnachteile befürchten.

4. *Durchsetzung von Verhaltenskodizes für transnational tätige Unternehmen:* Im Jahr 1998 waren 215 Verhaltenskodizes für Unternehmen bei der ILO registriert. Diese sind unterschiedlich umfassend und klar formuliert. In Ihrer Realisierung sind sie von dem Druck abhängig, der von Betriebsräten, zivilgesellschaftlichen Gruppen oder der Öffentlichkeit erzeugt wird. Bisher ist es allerdings noch nicht gelungen, einen *weltweit* gültigen Verhaltenskodex für transnational tätige Unternehmen zu erlassen, der grundlegende Sozialstandards verbindlich machen würde.

5. *Vergabe von Qualitätssiegeln für sozial- oder umweltgerechte Produktionsformen:* Soziale Gütesiegel werden in der Regel von zivilgesellschaftlichen Organisationen an Produkte oder Firmen vergeben, die Sozialstandards oder Umweltstandards erfüllen. Indem sich Kunden bei ihrer Produktauswahl an dem Siegel orientieren, unterstützen sie die weitere Durchsetzung der Sozial- und Umweltstandards (Beispiel: *Fair Trade*).

(...)

6. Globalisierung als offener Prozess

Die positive Globalisierung ist insgesamt ein offener Prozess. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass einmal erreichte regulative Politiken für immer bestehen bleiben. Sie könnten im Lichte neuer Erfahrungen modifiziert oder weiterentwickelt werden. Selbst regulative Politiken, die öffentliche Güter schaffen und im Interesse aller liegen, bleiben in ihrer Beständigkeit ungewiss. Die sozialen Bedingungen der Globalisierung, die politischen Kalküle und unterschiedlichen und wechselhaften Interessen der Staaten machen die Globalisierungspolitik zu einem Ergebnis-offenen Projekt. Von dieser prinzipiellen Offenheit muss eine realistische Theorie der sozialen Demokratie ausgehen.

Trotz dieser Offenheit lässt sich doch ein „best case scenario“ kalkulieren. Es besteht aus den Vorschlägen zur positiven Globalisierung, die in absehbarer Zeit prinzipiell realisierbar erscheinen. Denkbar erscheint z.B., dass eine globale Finanzkontrollbehörde errichtet wird und transnationale Finanzströme besteuert werden. Denkbar wäre auch die Durchsetzung sozialer und ökologischer Standards, etwa nach den ILO-Standards oder dem Kyoto-Protokoll. Der dritte prinzipiell realisierbare Bereich liegt in faireren Welthandelsregelungen und einer besseren Kontrolle des Verhaltens transnationaler Konzerne.

Für alle Bereiche der Politik in der globalisierten Welt gelten zwei Regeln:

Erstens: Die grundlegenden normativen Elemente der Demokratie, der Grundrechtsgeltung, der wirtschaftlichen Regulation und der sozialen Mindestsicherung sind „*obligations of result*“ (Ergebnisverpflichtungen). Sie sind unverzüglich zu realisieren.

Zweitens: Das Niveau sozialer Sicherung, das Maß der Verteilung der gesellschaftlichen Teilhabechancen und das Maß der Verteilung der einkommens- und vermögensbezogenen Lebenschancen stellen „*obligations of conduct*“ dar (Verpflichtungen der Zielsetzung politischen Handelns). Ihre Realisierung ist auf das in der gegebenen Situation Mögliche gerichtet.

Die Theorie der sozialen Demokratie will von der Realität lernen und ihr Instrumentarium an den jeweiligen gesellschaftlichen Bedingungen ausrichten. Sie beruht damit nicht nur auf den anspruchsvollen normativen Grundlagen, sondern setzt sich immer neu mit dem gesellschaftlichen Wandel auseinander. Zwei Ziele werden dabei miteinander verbunden: die Demokratie wird sozialer und demokratischer gemacht und zugleich wird ein Beitrag zur Effektivität der Wirtschaft, zur Integration der Gesellschaft und zur Stabilität der Demokratie geleistet.

Thomas Meyer ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Dortmund und Wissenschaftlicher Leiter der Politischen Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Das Buch Thomas Meyer: Die Zukunft der Sozialen Demokratie, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Mitarbeit: Nicole Breyer, Bonn 2005, können Sie über die Politische Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung beziehen. Richten Sie dazu bitte eine eMail an die folgende Adresse: Anne-Kathrin.Thon@fes.de.

Als neueste Veröffentlichungen von Thomas Meyer sind u.a. erschienen:

- Theorie der Sozialen Demokratie. Wiesbaden 2005: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Praxis der Sozialen Demokratie. Wiesbaden 2006: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Theory of Social Democracy. Polity Press 2007.

Literaturnachweise

- Barber, Benjamin R. (1995): Jihad vs. McWorld. New York: Random House.
- Beck, Ulrich (1998): Politik der Globalisierung. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (1997): Kinder der Freiheit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a. M.: edition suhrkamp.
- Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Commission on Global Governance (1995): Our Global Neighborhood. Oxford University Press.
- Held, David (2000): A globalizing world? Culture, economics, politics. London: Routledge.
- Held, David (1995): Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Cambridge: Polity Press.
- Held, David/ McGrew, Anthony/ Goldblatt, David/ Perraton, Jonathan (1999): Global Transformations. Politics, Economics and Culture. Cambridge: Polity Press.
- Höffe, Otfried (1999): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung. München: Beck.
- Kaul, Inge/ Conceição, Pedro/ le Goulven, Katell/ Mendoza Ronald U. (2003): Zusammenfassung. Die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Globalisierung gestalten. Veröffentlichung für UNDP. New York/Oxford: Oxford University Press.
- McGrew, Anthony (2000): Democracy beyond Borders? In: Held, David/McGrew, Anthony (edit.): The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate. Cambridge: Polity Press, pp. 405-419.
- Merkel, Wolfgang/ Krück, Mirko (2003): Soziale Gerechtigkeit und Demokratie. Auf der Suche nach dem Zusammenhang. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politik-Analyse.
- Rosenau, James/ Czempiel, Ernst Otto (1992): Governance Without Government. Order and Chance in World Politics. Cambridge.
- Ruggie, John Gerard (1998): Constructing the world polity. Essays on international institutionalization. London: Routledge.
- Tinbergen, Jan (1965): International Economic Integration. Second, Revised Edition. Amsterdam.
- von Weizsäcker, Carl-Christian (2000): Logik der Globalisierung. Göttingen.
- Wellmer, Albrecht (1993): Bedingungen einer demokratischen Kultur. Zur Debatte zwischen Liberalen und Kommunitaristen. In: Brumlik, Micha/ Brunkhorst, Hauke (Hrsg.): Gemeinschaft und Gerechtigkeit. Frankfurt a.M.